



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5241

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail

Date de dépôt : 18-11-2003

Date de l'avis du Conseil d'État : 15-11-2005

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
18-11-2003	Déposé	5241/00	<u>3</u>
19-03-2004	Avis de la Chambre de Travail (19.3.2004)	5241/01	<u>15</u>
25-03-2004	Avis de la Chambre des Employés Privés (25.3.2004)	5241/02	<u>18</u>
29-03-2005	Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers (29.3.2005)	5241/03	<u>25</u>
15-11-2005	Avis du Conseil d'Etat (15.11.2005)	5241/04, 4979/02	<u>30</u>
11-10-2006	Retrait du rôle de la Chambre des Députés - Dépêche du Président de la Chambre des députés au Premier Ministre (11.10.2006)	5241/05	<u>37</u>

5241/00

N° 5241

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant
la sécurité et la santé des travailleurs au travail

* * *

(Dépôt: le 18.11.2003)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (17.11.2003)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs et commentaire des articles	3

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Travail et de l'Emploi et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre du Travail et de l'Emploi est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

Palais de Luxembourg, le 17 novembre 2003

Le Ministre du Travail et de l'Emploi,

François BILTGEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique.– 1. L'article 1er, point 2 est complété comme suit:

„2. A cette fin, elle comporte les principes généraux concernant la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé physique, psychique et sociale, l'élimination des facteurs de risque et d'accident, l'information, la consultation, la participation équilibrée des employeurs et des travailleurs, la formation des travailleurs et de leurs représentants, ainsi que des lignes générales pour la mise en œuvre desdits principes.“

2. A l'article 3, le point i) est ajouté:

„i) santé physique, psychique et sociale, état global de santé de la personne comportant l'intégrité physique, l'équilibre psychique, une coopération sociale au sein d'un système de gestion du personnel, un comportement éthique responsable ainsi qu'un environnement sain pour effectuer un travail sensé et décent ne perturbant pas le développement durable des équilibres écologiques.“

3. Il est ajouté un article 5bis suivant:

„Art. 5bis.– Obligations particulières

1. L'employeur doit prendre toutes les mesures pour assurer et améliorer la protection de la santé physique et psychique des travailleurs, notamment en assurant des conditions de travail ergonomiques suffisantes, en évitant dans la mesure du possible le travail répétitif, en organisant le travail de manière appropriée et en prenant les mesures nécessaires afin que les travailleurs soient protégés de manière efficace contre les émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui.

2. Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens du présent article toute conduite, qui, par sa répétition ou sa systématisation, porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychique, sociale ou physique d'une personne.

L'employeur ainsi que chaque travailleur doivent s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

La prévention des risques par l'employeur concerne également le risque de harcèlement moral. Afin de le prévenir, l'employeur doit élaborer un concept visant à sensibiliser et former le personnel respectivement à organiser les relations de travail afin que l'entreprise soit exempte de risques de harcèlement moral.

L'employeur est obligé de veiller à ce que tout harcèlement moral dont il a connaissance cesse immédiatement. En aucun cas, les mesures destinées à mettre fin au système harceleur/harcelé ne peuvent être prises au détriment de la victime du harcèlement.

L'employeur est tenu de prendre toutes les mesures de prévention nécessaires pour assurer la protection de la dignité de toute personne à l'occasion des relations de travail. Ces mesures doivent comprendre des mesures de formation et d'information.

3. Sans préjudice de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail et portant modification de différentes autres lois, la prévention des risques par l'employeur comporte le risque du harcèlement sexuel.“

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*

EXPOSE DES MOTIFS ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

1. INTRODUCTION

La réalité socio-économique actuelle nous est présentée en des termes comme:

- réduction du coût social de la main-d'œuvre;
- retards en matière d'adaptations et de réformes indispensables dans une économie se mondialisant par secteurs;
- recul de la date de départ à la retraite;
- explosion des coûts des traitements médicaux;
- délocalisation des sites de production hors Luxembourg, etc. etc.

Des plaintes tous azimuts! L'heure est à la réduction des coûts „à tout prix“. Le démantèlement des acquis sociaux et des richesses est à craindre et les tensions sociales sont préprogrammées.

Est-ce que le progrès a atteint ses limites?

Est-ce que l'envergure des prestations sociales devient prohibitive?

Faut-il réduire nos ambitions?

En analysant les causes profondes des coûts de l'insécurité et de l'absentéisme en entreprise pour cause de maladie, on est obligé de constater qu'il ne s'agit pas prioritairement d'un problème de financement. Ce n'est pas le manque de crédits, mais plutôt les problèmes psychosociaux s'aggravant d'une manière dramatique qui en sont la cause.

Le stress, la négativité, la résignation, le harcèlement moral et sexuel et partant un manque de motivation, d'esprit d'initiative, de créativité, de responsabilité, d'aide mutuelle aggravent les conséquences multiples dans un cycle infernal. Des développements socio-économiques risqués explosent comme des bulles de savon, la malhonnêteté des bilans annuels trafiqués et le „management dicté par l'égoïsme et le matérialisme“ aboutissent aux ralentissements, voire à une récession économique mondiale accompagnée d'une croissance du chômage sans égal. D'une manière globale les „facteurs stressants“ augmentent tant pour l'être humain que pour l'environnement. C'est en ces matières qu'il y a lieu de procéder à des réductions, voire à faire des „économies“!

Le stress et les problèmes par lui engendrés entraînant des pertes et des coûts doivent faire l'objet de „plans d'économies“ voire d'augmentation du profit.

Un changement radical d'une culture de compétition vers une culture de coopération s'impose notamment dans les domaines des conditions de travail et de sécurité et de santé au travail. Le travailleur en tant qu'individu avec la connaissance de la technologie, du système de gestion, des facteurs physiques, psychologiques et sociaux du travail, de l'image de marque et des propriétaires de sa société, maîtrisera l'ensemble d'une manière souveraine tout en se concentrant sur sa tâche spécifique.

„Penser globalement et agir localement“ pour assurer un développement social et environnemental durable!

Le niveau de perception subjective des situations par l'homme et de son rôle dans la vie socioprofessionnelle doivent évoluer vers un niveau notablement plus élevé c'est-à-dire permettre au travailleur son épanouissement et donner un sens au résultat de son travail qu'il est appelé à fournir dans un délai donné.

L'innovation, la dynamique et la créativité seront d'autant plus libérées et rendues disponibles que les conditions permettant le développement du bien-être au travail, sans stress, une activité intéressante et sensée dans un environnement harmonieux, seront propices à des performances d'excellence sans incident et sans maladie.

Ce changement culturel vers un bien-être du travailleur, vu son optique préventive, évitera avant leur apparition les problèmes psychiques et psychosociaux au travail.

Les „parts en capital“ type stress, incapacité, incompétences, incidents et accidents dans le bilan d'une entreprise seraient à la baisse et l'influence du succès et de la satisfaction d'avoir su éviter les problèmes à l'avance seraient à la hausse. La prévention respectivement la réduction du stress, entraîneront irrémédiablement plus de paix sociale et un niveau de vie plus élevé.

Le niveau socio-économique du Luxembourg ne pourra pas seulement être maintenu mais amélioré quantitativement et qualitativement d'une manière durable!

*

2. ETAT ACTUEL: STATISTIQUES ET ORIENTATIONS ACTUELLES

2.1. Conformément à la 3ème enquête (2002) de la Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, les conditions de travail dans l'Union Européenne se sont dégradées. Ces constatations, énumérées ci-dessous, vont à contre-courant d'un certain nombre d'idées reçues: les conditions de travail ne s'améliorent pas „naturellement“ suite aux développements technologiques.

- Les problèmes de santé liés au travail les plus répandus sont:
 - les douleurs dorsales et lombaires (citées par 33% des travailleurs)
 - le stress (28%)
 - les douleurs musculaires (cou et épaules) (23%)
 - la fatigue générale (23%).
- Il existe un lien direct entre les problèmes de santé et les mauvaises conditions de travail, notamment en ce qui concerne les cadences de travail accrues et le travail répétitif.
- L'exposition à des environnements physiques contraignants (bruit, vibrations, produits dangereux, chaleur, froid, etc.) et à une mauvaise conception des postes de travail (port de charges lourdes et positions de travail pénibles) demeure importante.
- Le travail s'est intensifié: plus de la moitié des travailleurs doivent suivre des cadences élevées ou respecter des délais rigoureux pendant au moins un quart de leur temps de travail.
- Le stress prolongé au travail peut devenir une cause importante de troubles dépressifs (4ème cause la plus importante de maladie au niveau mondial); il peut également devenir une cause importante de syndromes métaboliques (troubles des lipides sanguins, diabète, hypertension et insuffisance corona-rienne). D'autre part, le stress prolongé peut devenir un des facteurs qui fait décroître l'optimalité des prises de décisions (évaluation erronée du risque; difficultés décisionnelles).

2.2. Certains facteurs favorisent l'émergence de situations de stress.

- La réduction des effectifs, la délocalisation de la production, la sous-traitance, la mondialisation et les changements qui en découlent dans les modèles de travail.
- Des exigences de flexibilité adressées aux travailleurs, en ce qui concerne leur nombre, leurs fonctions ou leurs compétences. La flexibilité s'applique à tous les domaines: temps de travail (travail 24 heures sur 24 et travail à temps partiel); organisation du travail (polyvalence, travail en équipe, 20% des employés de l'Union Européenne signalent des contrats à durée déterminée). Les travailleurs temporaires (salariés avec des contrats à durée déterminée et intérimaires) font toujours état de facteurs de risque plus élevés que les travailleurs permanents.
- L'autonomie dans le travail n'a pas augmenté de manière significative: un tiers des travailleurs déclarent avoir peu ou pas de contrôle sur leur travail, tandis que seuls trois travailleurs sur cinq peuvent fixer la date de leurs congés.
- La violence, le harcèlement et l'intimidation sont toujours présents sur le lieu de travail. 4 à 15% des travailleurs dans différents pays signalent avoir été victimes d'intimidation.

2.3. La reconnaissance des troubles liés au stress au travail en Europe s'avère difficile.

Aucun pays européen ne reprend les maladies imputables au stress dans sa liste officielle des maladies professionnelles.

Dans certains pays, notamment en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, le phénomène du stress est intégré dans des conventions collectives visant ainsi à intégrer la politique antistress au niveau des entreprises dans la politique générale de prévention.

„La convention collective de travail No 72 du 30 mars 1999 concernant la gestion de la prévention du stress occasionné par le travail (Belgique) définit le stress par un: état perçu comme négatif par un groupe de travailleurs, qui s'accompagne de plaintes ou dysfonctionnements au niveau physique, psychique et/ou social et qui est la conséquence du fait que des travailleurs ne sont pas en mesure de répondre aux exigences et attentes qui leur sont posées par leur situation de travail.“

Une telle convention a pour objet de mettre en place un régime visant à prévenir le stress occasionné par le travail et/ou à y remédier.

2.4. Des dispositions indirectes relatives à différents aspects du stress existent dans la législation européenne.

La directive-cadre 89/391/CEE, transposée par la présente loi, vise à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, dispose que l'employeur est obligé *d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail*. Plus particulièrement, l'employeur est tenu de planifier la prévention en y intégrant la prévention technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants au travail.

Conformément à la présente loi, l'employeur est obligé d'évaluer les risques pour la santé des travailleurs compte tenu de la nature des activités de l'entreprise. La prévention du stress doit faire également partie d'un ensemble de mesures visant à promouvoir la santé des travailleurs au travail.

Directive 90/270/CEE (travail sur des équipements à écran de visualisation):

„Les employeurs sont tenus de faire une analyse des postes de travail afin d'évaluer les conditions de sécurité et de santé qu'ils présentent pour leurs travailleurs, notamment en ce qui concerne les risques éventuels pour la vue et les problèmes physiques et de charge mentale.“

Directive 93/104/CE sur l'aménagement du temps de travail – Article 13: Rythme de travail:

„Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que l'employeur qui envisage d'organiser le travail selon un certain rythme tienne compte du principe général de l'adaptation du travail à l'homme, notamment en vue d'atténuer le travail monotone et le travail cadencé en fonction du type d'activité et des exigences en matière de sécurité et de santé, particulièrement en ce qui concerne les pauses pendant le temps de travail.“

Le Livre Vert présenté par la Commission européenne (juillet 2001) promeut un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises. Dans le cadre de ce projet, un des défis majeurs des entreprises est d'attirer et de garder des travailleurs qualifiés. Dans un tel contexte, des mesures adéquates pourraient inclure l'éducation et la formation tout au long de la vie, la responsabilisation du personnel, une amélioration de l'information dans l'entreprise, un meilleur équilibre entre travail, famille et loisir.

2.5. Les obstacles à la prévention

Dans l'Union Européenne d'aujourd'hui, la plupart des approches relatives à la prévention du stress s'orientent vers la prévention secondaire (diminution des effets du stress sur la santé) ou tertiaire (traitement des maladies causées par le stress). En Europe, la prévention primaire est rare.

A de rares exceptions près, les inspecteurs du travail d'Europe ne s'occupent généralement pas de ces facteurs, ceci faute d'effectif ou de formation suffisante et même lorsque c'est le cas, très peu de pays incluent ces données sur le stress dans leur rapport annuel.

Les divers facteurs de stress (organisationnels, psychologiques, psychosociaux) ne sont pas systématiquement incorporés dans l'évaluation des risques (imposée par la directive 89/391) réalisée par les spécialistes en prévention.

Le projet de réforme de la loi-cadre sur l'Inspection du travail et des mines prévoit l'inclusion du contrôle du système d'organisation de la prévention en entreprise.

2.6. Actions des syndicats

Les syndicats européens ont beaucoup de problèmes face au stress lié au travail: ils manquent de connaissances et d'experts qualifiés; d'autre part, ils ne disposent pas de l'appui officiel dont ils ont besoin pour élaborer des stratégies de prévention. Le bureau technique syndical européen a pour sa part défini 3 sortes de stratégies pour l'avenir en vue d'améliorer la prévention du stress en Europe:

- a) Initiatives visant à améliorer les connaissances sur le stress: mise en place d'experts, formation intensive, mise au point de méthodologies valables; connaissances des effets du stress.
- b) Initiatives ayant pour but d'obtenir un cadre européen plus contraignant concernant la prévention et la reconnaissance du stress.
- c) Initiatives destinées à élargir les activités en matière de prévention des délégués des travailleurs, en leur permettant d'avoir davantage voix au chapitre quant à l'organisation du travail.

*

3. LE PLAN D'ACTION DU GOUVERNEMENT A L'EGARD DU HARCELEMENT MORAL

Le Gouvernement a récemment (cf. Doc parl. 4979¹, 4.11.2002) proposé un plan d'action en 4 étapes à l'égard d'un de ces fléaux, le harcèlement moral.

Le mal ne peut être combattu qu'en le prenant à sa racine, le mauvais climat au travail, les mauvaises conditions de travail.

Le Gouvernement propose, au lieu de légiférer par une loi spécifique ad hoc, et surtout, sans avoir dûment „labouré“ auparavant le terrain, un plan d'action à quatre étapes:

- sensibilisation,
- prévention,
- médiation,
- répression.

1) La sensibilisation, en vue de la prise de conscience générale, doit continuer à se faire systématiquement au niveau national et sectoriel, mais surtout au niveau des entreprises.

2) La prévention doit commencer par une amélioration du climat de travail.

Le sujet rentre certainement dans les responsabilités des entreprises.

Ce sujet est donc à aborder dans le cadre du débat sur la responsabilité sociale des entreprises qui est en cours au niveau de l'UE et que le Ministre du Travail et de l'Emploi vient de lancer au niveau national.

D'ailleurs une amélioration du climat de travail augmente la motivation et donc la productivité et est donc dans l'intérêt même de l'entreprise.

3) La médiation compensera obligatoirement le désavantage d'une approche se limitant à une législation purement répressive et qui est constituée par une intervention tardive (souvent après le licenciement ou la démission de la victime).

Il faut donc agir avant que le harcèlement moral ne devienne concret. Encore une obligation du chef d'entreprise. Car très souvent le mobbing part moins des hiérarchiquement très haut placés que des „petits chefs“, presque collègues de travail.

Les points 1) à 3) (sensibilisation, prévention, médiation) peuvent être atteints par trois biais:

- par le partenariat social: comme pour le harcèlement sexuel, le projet de loi, concernant les relations collectives de travail, le règlement des conflits collectifs de travail et l'Office National de Conciliation, oblige les partenaires sociaux à discuter obligatoirement des possibilités de reconnaître et de prévenir des situations potentiellement créatrices de harcèlement moral. De même, la réforme en voie de préparation des lois sur les délégations et les comités mixtes tentera de donner des compétences en la matière à ces institutions;
- par le dialogue social national et/ou interprofessionnel; à nouveau, la nouvelle loi sur les relations collectives de travail donnera aux partenaires sociaux un cadre légal pour négocier des accords sur des sujets à intérêt général, qu'une procédure ad hoc de déclaration d'obligation générale permettra d'étendre à toutes les entreprises et à tous les salariés;
- en ce qui concerne finalement la médiation, nous avons besoin d'un point de contact pour les victimes; ce point sera rattaché au Comité permanent du travail et de l'emploi, en création formelle par un projet qui est introduit simultanément avec le présent projet.

Malheureusement beaucoup de salariés ont peur de faire le premier pas; la question reste posée, si le sujet peut être sous-traité, sous le contrôle de l'Inspection du Travail et des Mines, à des personnes ou associations spécialisées. Voilà pourquoi le Ministère de la Santé (stress) et le Ministère du Travail et de l'Emploi (harcèlement moral) envisagent de conventionner des acteurs privés.

4) Les étapes 1 à 3 sont indispensables pour lutter efficacement contre le harcèlement moral, même si, en tant que quatrième et dernière étape, la lutte répressive, ne pourra pas être évitée, mais ne devrait pas intervenir de manière précoce.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi a lui-même prévu, qu'une approche législative partielle sera suivie lors de la transposition de la Directive UE 2000/78 sur la lutte contre la discrimination dans l'emploi. Cette transposition devra intervenir avant fin 2003. La directive interdit des discriminations des salariés pour cause de religion, d'âge, de convictions notamment politiques, de handicaps ou d'orientation sexuelle. Or très souvent ces minorités affaiblies, qui ont le moins de potentiel de se défendre, deviennent aussi victimes du harcèlement moral.

Le Gouvernement met en garde contre un traitement du phénomène se limitant à la dernière étape 4, donc la répression. Une telle approche comporte au moins trois risques:

- Pour beaucoup, l'adoption d'une loi épuise simplement le sujet. Il n'a jamais été moins question, de manière systématique, de harcèlement sexuel qu'après l'adoption de la loi. Le sujet a disparu du débat public, tout en continuant certainement à exister.
- La répression joue trop tard: le mal est fait. Même un droit à réintégration n'aidera guère la victime lors de sa réapparition sur son lieu de travail.

Certes, une loi pourrait avoir un potentiel dissuasif.

Mais notre première intention devrait être de prévenir, notamment le phénomène, mais aussi les conséquences comme le licenciement ou la démission.

- Il y aura systématiquement des discussions sur la définition du phénomène et la qualification des faits, aussi devant les juridictions. Il en résultera des jugements négatifs ou des procédures difficiles qui retiendront les victimes d'agir en justice. Nous n'aurons donc pas progressé.

Comme le suggère le BIT, une précision de la notion de „santé“ dans la loi-cadre du 17 juin 1994 concernant l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (89/391/CEE) et dans la loi organique de l'Inspection du travail et des mines du 4 avril 1974 est suffisante, en spécifiant qu'il s'agit de la „santé physique, psychique, psychosociale et sociale“ au niveau de ces textes.

La prévention de ce problème exige une solidarité (tripartite) des acteurs et un engagement au niveau de l'inclusion de la dimension sociale dans les systèmes de gestion du personnel en entreprise. En plus le facteur humain individuel, c'est-à-dire la perception subjective de la situation nécessite un changement culturel de la compétition vers une culture de la coopération basée sur le respect mutuel et non la discrimination.

Ce n'est que dans le contexte d'un „système national d'inspection du travail“ comportant des lois nationales, des stratégies nationales tripartites, des autorités compétentes et des acteurs au niveau opérationnel qu'une politique intégrée de prévention a un sens et s'avérera prometteuse de succès.

L'institutionnalisation d'un Comité permanent du travail et de l'emploi tripartite par le projet de loi déposé simultanément au présent projet créera la plate-forme pour cette politique systémique.

Les champs d'activités des différentes administrations compétentes sont ainsi précisés et coordonnées par un „comité interministériel de coordination“ qui garantit leur complémentarité, mais aussi l'assujettissement de l'ensemble des travailleurs privés, publics et des indépendants aux lois de prévention et de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

La politique préventive en entreprise ne peut être systémique et globale qu'en traitant sur le même pied et gérant selon des principes identiques la protection de la santé (psychosociale incluse), les coûts, le personnel, la production, la qualité, la protection de l'environnement et la protection contre les accidents.

Les services conseils de santé en entreprise, interentreprise ou national, ensemble avec les coordinateurs chantiers, les travailleurs désignés et les délégués à la sécurité se complètent et assurent le niveau opérationnel en entreprise. L'inclusion du volet psychosocial dans les conventions collectives entre partenaires sociaux souligne leur engagement.

Une fois la prévention échouée, les victimes s'adressent à des organisations agréées et conventionnées par le Gouvernement et sont, le cas échéant, orientées vers des psychologues, voire psychiatres spécialisés dans les traitements des troubles psychosociaux.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article premier de la directive-cadre 89/391/CEE dispose que celle-ci a pour objet la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail. Sans entrer dans les détails de ce texte, il apparaît que les aspects psychiques, psychosociaux et sociaux n'y sont pas mentionnés explicitement. L'article 6 porte sur la responsabilité des employeurs quant à l'évaluation des risques et l'adoption des mesures nécessaires pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, mais il ne précise pas si cette responsabilité est censée couvrir les aspects psychiques, psychosociaux et sociaux du milieu de travail, par exemple.

En vertu de la directive-cadre sur l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (89/391/CEE), l'employeur est explicitement tenu d'évaluer et, si nécessaire, de prévenir les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs, „y compris dans le choix des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, et dans l'aménagement des lieux de travail“.

Le Gouvernement est convaincu qu'il y a lieu de donner une nouvelle perspective aux actions liées à l'environnement de travail et de mettre l'accent sur les mesures préventives pour lutter efficacement contre le harcèlement moral et d'autres formes de problèmes qui surviennent au travail. A cette fin, la responsabilité des employeurs du fait du milieu de travail devrait être étendue et précisée. Une approche moderne dans ce domaine suppose la responsabilité de l'employeur quant aux actions systématiques qui en relèvent, y compris la recherche, la mise en œuvre et le suivi des activités, de façon à pouvoir prévenir les risques pour la santé et la sécurité et à mettre en place une culture de bien-être des travailleurs.

L'action systématique liée au milieu de travail doit constituer un élément à part entière des activités quotidiennes et s'étendre à tous les aspects – y compris psychologiques et sociaux – qui se rapportent au milieu de travail. L'Inspection du travail et des mines estime que ces éléments doivent être spécifiés par les textes juridiques.

Il est proposé, à l'image d'autres pays européens, de considérer que le harcèlement moral et sexuel entre dans le champ d'application de la directive-cadre 89/391/CEE et dans son concept de santé. De nombreux éléments portent à croire que tel est le cas. On préciserait „diminuer tout risque pour la sécurité et la santé physique, psychique et sociale des travailleurs“.

Lors de la réforme de la loi organique de l'Inspection du travail et des mines, une précision semblable sera incluse dans le champ d'application de ce texte.

Ad point 1) Commentaire de l'article 1er point 2

Le texte actuel est précisé dans le sens d'entendre par santé la santé physique, psychique et sociale.

Ad point 2) Commentaire de l'article 3 point i)

Une définition supplémentaire précise l'ensemble des éléments d'un système permettant une approche globale intégrée qui sont à considérer pour garantir le bien-être des travailleurs au travail.

Ad point 3) Commentaire de l'article 5bis

Le BIT émet dans son audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché de Luxembourg au chapitre 14, points 6-7 (pp. 91 et suivantes) les considérations suivantes:

„Nouveaux risques (ergonomie, santé psychique, troubles musculo-squelettiques, harcèlement moral et sexuel, surveillance des travailleurs, fumée passive, etc.)

Ces notions sont très peu traitées dans la législation du Luxembourg (mis à part le cas du harcèlement sexuel qui fait l'objet d'un texte particulier). Elles se rapportent pourtant à des préoccupations de plus en plus présentes dans le monde du travail. Plusieurs études européennes démontrent que les atteintes à la santé liées à une mauvaise prévention dans ces domaines occasionnent beaucoup plus d'absences que les accidents et les maladies professionnelles reconnues au sens du droit des assurances. Elles devraient donc faire l'objet d'une attention plus soutenue tant au niveau de la prévention qu'à celui de l'adaptation du cadre légal.

S'agissant de ce dernier point, il n'est pas forcément nécessaire de rédiger des dispositions très détaillées. Quelques articles généraux peuvent suffire. Par exemple:

- Rappeler que l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé physique *et psychique* des travailleurs.

- Ajouter qu'il doit en particulier faire en sorte qu'en matière d'*ergonomie*, les conditions de travail soient bonnes, que le *travail répétitif* doit être évité, que le travail soit *organisé* de manière appropriée, que les mesures doivent être prises afin que les travailleurs ne soient pas incommodés par la *fumée* d'autres personnes, qu'aucun système soit installé pour *surveiller le comportement* des travailleurs, etc.

Toutes ces notions pourraient être détaillées dans un commentaire de la loi, ce qui est un moyen très souple car de tels commentaires peuvent être modifiés facilement en dehors des procédures de consultation habituelles.

La question du harcèlement moral (*mobbing*) devrait également faire l'objet d'une disposition générale. La mission est d'avis que la législation dans ce domaine ne devrait pas être répressive, mais préventive. Les principaux éléments d'une telle approche – qui seraient également précisés dans des commentaires – pourraient être les suivants:

- Rappel de la responsabilité de l'employeur.
- Elaboration d'un concept visant à sensibiliser, former (les cadres en particulier), organiser le travail afin que l'entreprise soit exempte de risques de harcèlement moral.
- Publication – par exemple dans le règlement d'entreprise – d'une déclaration d'intention selon laquelle l'employeur ne tolère pas de tels comportements.
- Information du personnel sur les démarches que peut entreprendre une victime et sur les sanctions prévues à l'encontre des auteurs de tels actes.
- Désignation d'une personne de confiance auprès de laquelle les victimes peuvent obtenir des conseils confidentiels.
- Appel éventuel à des médiateurs extérieurs, etc.

A noter que ces mesures sont également tout à fait appropriées pour la prévention du harcèlement sexuel.

Rappelons qu'il est souhaitable que toutes les dispositions qui font l'objet de ce chapitre soient regroupées dans une même législation cohérente.

Ces aspects sont en effet le plus souvent indissociables. S'agissant du *mobbing*, par exemple, on sait qu'il est favorisé par une mauvaise organisation du travail, une définition peu claire des tâches et des responsabilités, les rythmes de travail, etc. Des solutions ne peuvent donc être trouvées qu'en prenant en considération l'ensemble des conditions et du milieu de travail. Une analyse de certains facteurs isolés ne suffit pas."

En résumé, les dispositions de l'article 5bis sont inspirées comme suit:

Ad 1. Reprise de la suggestion du rapport du BIT

L'employeur doit prendre toutes les mesures pour assurer et améliorer la protection de la santé physique et psychique des travailleurs, notamment en assurant des conditions de travail ergonomiques suffisantes, en évitant dans la mesure du possible le travail répétitif, en organisant le travail de manière appropriée et en prenant les mesures nécessaires afin que les travailleurs soient protégés de manière efficace contre les émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui.

Le but de la dernière disposition est de supprimer le tabagisme au travail et d'offrir aux salariés en général et à la communauté du personnel de l'Inspection du travail et des mines en particulier, un environnement professionnel plus sain et plus agréable.

Ad 2. Reprise d'une suggestion du rapport du BIT

- 1ère phrase: reprise de l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1 in fine du statut général de la fonction publique (loi du 19 mai 2003), en y ajoutant le terme „employeur“ et en éliminant le terme „harcèlement sexuel“.
- 2e phrase: reprise de l'article 10, paragraphe 2 alinéa final du statut général de la fonction publique (loi du 19 mai 2003). Le terme „sociale“ y a cependant été ajouté.
- 3e phrase: reprise d'une suggestion du BIT.
- 4e phrase: Reprise d'une formulation prévue à l'article 4(2) de la loi du 6 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail et portant modification de différentes autres lois.

- 5e phrase: Reprise d'une formulation prévue à l'article 4(3) de la loi du 6 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail et portant modification de différentes autres lois.

Ad 3. Cette phrase tend à inclure dans les obligations spécifiques de l'employeur la protection contre le risque du harcèlement sexuel, sans toucher à l'autonomie de cette loi.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5241/01

N° 5241¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant
la sécurité et la santé des travailleurs au travail**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(19.3.2004)

Par lettre en date du 12 novembre 2003, réf.: FB/GT/cb, le ministre du Travail et de l'Emploi a saisi pour avis notre chambre du projet de loi modifiant la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

Notre chambre se permet de faire les remarques suivantes:

1. La consécration législative des risques physiques, psychiques et sociaux en matière de sécurité et santé au travail doit entraîner – par la force des choses – une reconnaissance des maladies issues de ces risques comme „maladies professionnelles“!

Si notre chambre ne peut que féliciter l'auteur de l'approche proactive en matière de sécurité et de santé au travail, notamment en ce qui concerne l'évitement et la limitation des risques liés à la santé physique, psychique et sociale, elle espère néanmoins que, par le biais de cette loi, les salariés qui seront atteints de pathologies résultant d'une dégradation des conditions de travail et/ou des relations de travail qui, malgré tous les efforts qui ont été faits de part et d'autre, n'a pu être empêchée, se voient reconnaître ces maladies comme maladies professionnelles de la part des organismes de sécurité sociale.

2. L'évitement du harcèlement moral nécessite en amont une définition de la dégradation de la relation de travail!

Bien que notre chambre salue l'initiative de l'auteur consistant à intégrer les aspects psychosociaux de la relation de travail dans les mesures de prévention contre les risques liés à la santé et à la sécurité des travailleurs au travail, elle se doit néanmoins de constater que l'exposé des motifs est beaucoup plus exhaustif quant à la description des problèmes psychosociaux sur le lieu de travail et quant aux mesures à prendre pour les éviter, les limiter ou pour y remédier que le texte de loi lui-même qui se contente de compléter textuellement l'expression de „la santé et de la sécurité au travail“ par les adjectifs „physique, psychique et sociale“ et d'ajouter une définition du „harcèlement moral“.

S'il est certes louable de définir le harcèlement moral en tant que tel, il serait néanmoins utile de définir l'état de la relation de travail en amont d'un éventuel harcèlement moral.

Le harcèlement n'est souvent que la conséquence logique d'une dégradation de la relation de travail entre les parties concernées (employeur-salarié ou salarié-salarié).

Voilà pourquoi notre chambre est d'avis de fournir en amont de la définition du harcèlement moral une définition du stress.

Elle propose de reprendre la définition fournie par l'exposé des motifs en ajoutant à l'article 5bis en amont de la définition du harcèlement moral un deuxième paragraphe qui sera de la teneur suivante:

„2. Le stress est l'état perçu comme négatif par un groupe de travailleurs, qui s'accompagne de plaintes ou dysfonctionnements au niveau physique, psychique et/ou social et qui est la conséquence du fait que des travailleurs ne sont pas en mesure de répondre aux exigences et attentes qui leur sont posées par leur situation de travail.“

3. Instaurer le renversement partiel de la charge de la preuve en matière de harcèlement moral!

Notre chambre propose d'ajouter un alinéa supplémentaire au premier alinéa du paragraphe 3 (actuel paragraphe 2) qui arrête – à l'instar du harcèlement sexuel – le principe du renversement partiel de la charge de la preuve dont la teneur sera la suivante:

„Dès qu'une personne qui s'estime lésée par la conduite d'une autre personne à l'occasion des relations de travail, établit devant une juridiction ou une autre instance des faits qui, par leur répétition ou leur systématisation, portent atteinte à la dignité ou à l'intégrité physique, sociale ou physique d'une personne, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu harcèlement moral.“

4. Impliquer les représentants des travailleurs dans l'élaboration des concepts visant à prévenir le stress et le harcèlement moral!

Afin d'éviter le stress et le harcèlement moral sur le lieu de travail, notre chambre exige que tous les concepts et mesures nécessaires pour éviter une détérioration du climat social dans l'entreprise doivent être élaborés de concert avec les représentations des travailleurs (délégués du personnel, comité mixte d'entreprise, les organisations syndicales représentatives).

Etant donné que le texte à partir du 2ème alinéa du paragraphe 3, (paragraphe 2 actuel) concerne non seulement la prévention du harcèlement moral, mais également celle du stress, il y a lieu d'en faire un quatrième paragraphe qui sera de la teneur suivante:

„4. L'employeur ainsi que chaque travailleur doivent s'abstenir de tout fait susceptible de générer du stress ou du harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

La prévention des risques par l'employeur concerne et le risque du stress et le risque du harcèlement moral. Afin de les prévenir, l'employeur, de concert avec les représentants des travailleurs, doit élaborer un concept visant à sensibiliser et former le personnel respectivement à organiser les relations de travail afin que l'entreprise soit exempte des risques de stress et de harcèlement moral.

L'employeur est obligé de veiller à ce que le stress et le harcèlement moral dont il a connaissance cessent immédiatement. En aucun cas, les mesures destinées à mettre fin au stress et au harcèlement moral ne peuvent être prises au détriment de la victime.“

5241/02

N° 5241²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant
la sécurité et la santé des travailleurs au travail

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(25.3.2004)

Par lettre du 12 novembre 2003, Monsieur Biltgen, ministre du travail et de l'emploi, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le présent projet a pour objet d'introduire, sur suggestion du BIT, les notions de santé psychique et sociale et de harcèlement moral dans la législation sur la sécurité et la santé au travail.

• **Des risques à ne plus ignorer en matière de sécurité et santé du travail**

2. Les auteurs du projet estiment que les *causes profondes* des coûts de l'insécurité et de l'absentéisme en entreprise sont des *problèmes d'origine psychosociale*.

Le stress et les problèmes par lui engendrés entraînent des pertes et des coûts et doivent faire l'objet de „plans d'économies“. Un *changement radical de culture* s'impose en matière de conditions de travail et de sécurité et de santé au travail.

Il convient aux yeux des auteurs du projet de *passer d'un esprit de compétition vers un esprit de coopération sociale dans l'entreprise*; ce changement de culture pour le bien-être des travailleurs devrait éviter l'apparition de troubles psychiques et psychosociaux au travail.

3. Plusieurs études européennes montrent que les atteintes à la santé liées à une mauvaise prévention en matière de „nouveaux risques“ (ergonomie, santé psychique, harcèlement, tabagisme passif, etc.) *occasionnent beaucoup plus d'absences que les accidents et les maladies professionnelles reconnues au sens du droit des assurances*.

La dernière enquête européenne sur les conditions de travail dans l'Union européenne (2000) indique que celles-ci se sont dégradées, démantelant ainsi les idées reçues qui veulent que les conditions de travail s'améliorent naturellement suite aux développements technologiques.

Les problèmes de santé au travail les plus répandus sont les douleurs de dos, le stress, les douleurs musculaires et la fatigue générale. Il existe un lien direct entre les problèmes de santé et les mauvaises conditions de travail, notamment en termes de cadences de travail et de travail répétitif.

4. Paradoxalement, alors que le stress prolongé au travail suscité par des facteurs de type économique (réduction d'effectifs, délocalisation, flexibilité, etc.) ou humain (violence, intimidation) favorise les troubles de la santé, aucun pays européen ne reprend les maladies qui lui sont imputables sur sa liste officielle des maladies professionnelles. En outre, les inspections du travail ne s'occupent généralement pas de la prévention primaire du stress faute d'effectif ou de formation suffisante.

• **Un plan d'action et une base légale pour s'attaquer au harcèlement moral**

5. *La prévention des risques pour la santé concerne également le harcèlement moral*. Pour le harcèlement, le gouvernement a d'ailleurs proposé l'année dernière un *plan d'action en quatre étapes* que

sont la sensibilisation (surtout au niveau des entreprises), la prévention (qui relève de la responsabilité sociale des entreprises), la médiation (obligation du chef d'entreprise) et la répression. Ces quatre étapes seront *déclinées au travers de lois liées au monde du travail*.

Les auteurs du projet pensent que les trois premières étapes peuvent être achevées

- par le biais du partenariat social (discussions obligatoires engendrées par les futures lois sur les relations collectives de travail et les délégations du personnel),
- par le dialogue social national et/ou interprofessionnel (cf. la loi sur les conventions collectives et la déclaration d'obligation générale relatives à des sujets d'intérêt général),
- ainsi que par la création d'un point de contact „médiation“ pour les victimes (projet de loi créant un Comité permanent du travail et de l'emploi). Des conventions pourront toutefois toujours être signées avec des acteurs privés spécialisés.

L'institutionnalisation de ce CPTÉ tripartite devrait permettre la présence d'une plate-forme pour une politique globale intégrée reposant sur un système national d'inspection du travail, des lois, des stratégies nationales tripartites et des acteurs au niveau opérationnel.

Parallèlement, un projet a été déposé pour organiser le contrôle par l'Inspection du travail du système d'organisation de la prévention en entreprise (réforme de la loi sur l'Inspection du travail).

6. La quatrième étape du plan d'action contre le harcèlement est axée sur la répression qui sera partiellement mise en oeuvre par la transposition prochaine d'une directive qui visera à protéger des minorités qui sont très souvent victimes de harcèlement (voir projet de loi ad hoc).

Toutefois, *les auteurs du projet considèrent que le volet répressif ne peut constituer le volet dominant en la matière. Le gouvernement veut axer sa politique sur la prévention* qui suppose, dans une approche moderne, la mise en exergue de la *responsabilité de l'employeur* qui doit agir de manière systématique sur tous les aspects évoqués, y compris psychologiques et sociaux.

• **Résultat: modification de la loi sur la sécurité et la santé au travail**

7. L'article unique du projet de modification de la loi sur la sécurité et la santé au travail vise par conséquent à *renforcer dorénavant la prévention et la protection en matière d'état global de la santé, c'est-à-dire de santé physique, psychique et sociale du salarié*.

Une approche globale est souhaitée; elle comporte un ensemble d'éléments comme l'intégrité physique et l'équilibre psychique du salarié, une coopération sociale au sein du système de gestion du personnel, un comportement éthique responsable ainsi qu'un environnement sain pour effectuer un travail sensé et décent ne perturbant pas le développement durable des équilibres écologiques.

8. L'employeur sera obligé de prendre toutes les mesures pour *assurer des conditions de travail ergonomiques suffisantes, pour organiser le travail de manière appropriée et pour éviter dans la mesure du possible le travail répétitif*. Il lui revient aussi d'offrir un environnement professionnel plus sain et plus agréable en protégeant de manière efficace le travailleur des émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui (*suppression du tabagisme au travail*).

9. Le projet stipule que la prévention des risques inclut le harcèlement moral et sexuel, le *harcèlement moral à l'occasion des relations de travail y étant défini comme „toute conduite, qui, par sa répétition ou sa systématisation, porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychique, sociale ou physique d'une personne“*.

10. L'employeur doit donc veiller à l'absence de tout fait de harcèlement à l'occasion des relations de travail et à la cessation immédiate de tout comportement de mobbing. Les mesures destinées à mettre fin au système harceleur/harcelé ne peuvent être prises au détriment de la victime.

11. L'employeur devra élaborer un concept visant à sensibiliser et former le personnel et à organiser les relations de travail en vue d'exempter son entreprise de tout risque de harcèlement moral. Les mesures de préventions à prendre par l'employeur devront comprendre des mesures de formation et d'information.

• Commentaires de la CEP•L

1. Une redéfinition de la santé au travail qui était urgente et attendue

12. La Chambre des Employés Privés prend bonne note de l'objectif du projet de renforcer dorénavant la prévention et la protection en matière d'état global de santé des travailleurs.

Elle salue la nouvelle définition de la santé au travail proposée par le projet qui introduit, au-delà de la santé physique, les notions de santé psychique et sociale ainsi que de harcèlement moral.

13. Considérant en effet que le phénomène du stress et les problèmes psychosociaux prennent de plus en plus d'ampleur au coeur des entreprises et qu'il en résulte une augmentation notable de l'absentéisme pour cause de maladie psychologique ainsi que de la consommation de médicaments liés au système nerveux, *notre Chambre estime que l'amélioration durable des conditions de travail des salariés est impérative, non seulement sur le plan de l'environnement physique mais aussi au niveau de l'environnement psychique.*

Les auteurs du projet pointent des facteurs tels la culture compétitive des entreprises, les cadences accrues de travail, le travail répétitif, la réduction des effectifs, la délocalisation de la production, la sous-traitance, la mondialisation et les changements qui en découlent en termes de modèles de travail mais aussi la flexibilité exigée des travailleurs comme étant générateurs de *stress prolongé au travail*. Celui-ci peut devenir une cause importante de troubles dépressifs ou de syndromes métaboliques.

Les problèmes de santé affectant les salariés, notamment en matière de santé psychique, relèvent, pour beaucoup, de la *responsabilité sociale des employeurs* que le projet devrait contribuer à accroître et développer, ce que notre Chambre salue.

2. Une définition précise du harcèlement ...

14. Aux yeux de notre Assemblée, *l'action préventive en matière de nouveaux risques est donc la bienvenue et répond à un réel besoin.*

Les auteurs du projet indiquent à ce sujet que la politique mise en place relève essentiellement d'une dimension préventive axée autour de la responsabilisation des employeurs mais aussi autour du partenariat et du dialogue sociaux.

A cet égard, dans son avis du 8 juillet 2003 sur le projet de loi concernant les relations collectives de travail, la CEP•L avait réclamé, puisque ce projet rend obligatoire les négociations entre partenaires sociaux sur la lutte contre les harcèlements moral et sexuel, une *définition juridique du mobbing* ainsi que la conception de *sanctions en la matière* par le législateur.

15. Le présent projet répond, partiellement, à cette requête en livrant une *définition précise du harcèlement moral*, ce dont la CEP•L se félicite.

Consciente des difficultés qui se présentent lorsqu'il s'agit de définir en des termes objectifs une notion subjective, notre Chambre professionnelle consent à ce que la définition de cet acte suscitant des conditions de travail hostiles insiste sur le fait que *les comportements visés doivent revêtir un caractère répétitif* pour être répréhensibles aux termes du présent projet de loi.

Cette précision nous paraît importante afin d'éviter des accusations purement gratuites ou se fondant sur un fait unique et de gravité mineure.

3. ... mais une réponse incomplète en termes de sanctions

16. La *question de l'élaboration de sanctions en matière de harcèlement moral*, posée dans l'avis du 8 juillet 2003 sur le projet de loi concernant les relations collectives de travail, reste *par ailleurs toujours ouverte.*

Si la Chambre des Employés Privés partage l'analyse des auteurs du projet qui jugent risqué de se limiter à une approche purement répressive de la problématique, elle s'étonne cependant de l'*absence quasi totale d'un volet juridique répressif* (limité, selon les auteurs, à la législation en projet portant sur la lutte contre la discrimination dans l'emploi).

17. Dans un savant dosage entre prévention et répression, reflet certain d'une politique équilibrée, *la dimension répressive ne pourrait-elle en effet pas exercer un rôle dissuasif sur les harceleurs et contribuer à la création d'un véritable instrument de lutte contre le harcèlement moral?*

Le projet n'est en outre assorti d'*aucune sanction en cas de violation des dispositions y contenues*. Dans le souci de garantir la pleine efficacité du dispositif mis en place et de souligner son caractère contraignant, ne serait-il dès lors pas opportun de *prévoir des sanctions pénales* au cas où l'employeur ne satisferait pas aux obligations qui lui sont imposées par la loi. Ces sanctions pourraient s'envisager *sous la forme d'amendes* dont le taux serait susceptible d'être augmenté en cas de récidive.

18. Le projet sous avis fournit un *instrument légal* aux acteurs de terrain qui tentent de combattre le fléau et de venir en aide aux victimes de harcèlement. Alors que les auteurs du projet font souvent référence à la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel, voire s'en sont inspirés, le présent projet paraît toutefois *moins audacieux que la législation sur le harcèlement sexuel*.

C'est ainsi que le projet sous avis ne prévoit, par exemple, aucune mesure de recours auprès du tribunal du travail afin qu'une victime de harcèlement licenciée abusivement puisse par simple requête faire constater la nullité du licenciement et obtenir par provision l'indemnité de chômage complet, le cas échéant remboursée par l'employeur ou le salarié reconnu coupable, dans l'attente de la résolution du litige.

4. Nécessité d'intégrer la médecine du travail et les représentants du personnel dans le dispositif contre le harcèlement

19. La Chambre des Employés Privés est d'avis qu'*il ne faut pas uniquement fonder les espoirs d'amélioration des conditions de travail sur les seules conventions collectives ou négociations sociales*.

Si celles-ci peuvent permettre la mise en place de régimes visant à prévenir le stress ou le harcèlement moral occasionnés dans le cadre des relations de travail et à y remédier, l'adoption des conventions entre partenaires sociaux ne suffit pas à garantir une lutte efficace contre le harcèlement sur le terrain.

20. Notre Chambre considère que *les partenaires sociaux doivent être soutenus dans leur action par les différents services compétents* qui peuvent agir en matière de prévention primaire.

C'est pourquoi *la CEP•L salue la réforme en cours de l'Inspection du travail et des mines* qui se voit confier le contrôle des systèmes d'organisation de la prévention et de l'évaluation des risques en entreprise.

21. Elle demande également que les médecins du travail, par le biais des *services de santé au travail* qui au vu de la loi du 17 juin 1994 ont pour objet d'assurer la protection de la santé des travailleurs sur les lieux du travail et celle des tiers par l'organisation de la surveillance médicale et de la prévention des accidents et des maladies professionnelles, *puissent jouer un rôle plus actif dans le domaine*, en collaboration avec les services de protection et de prévention instaurés par la loi sur la sécurité et santé au travail.

Ces services devraient obtenir la mission officielle de traiter en amont et en aval la problématique du harcèlement moral.

22. La CEP•L s'interroge également sur l'absence des représentants des salariés dans le projet de loi sous rubrique. Alors que la loi sur le harcèlement sexuel confère un rôle précis aux *délégations du personnel ou aux comités mixtes*, le texte reste muet en la matière.

La CEP•L exige que, dans le contexte du harcèlement moral, les représentants des salariés soient au minimum *informés une fois par an des mesures prises par l'employeur* pour éviter les situations de harcèlement et pour les faire cesser, comme cela est prévu par le projet de loi.

23. Les délégations devraient également être *autorisées à intervenir auprès des services de santé au travail et leur prodiguer, le cas échéant, des conseils*. La CEP•L souhaite mettre en exergue que, actuellement, les délégations ne sont pas reconnues comme interlocuteurs légitimes de ces services mis en place par les employeurs.

24. Il convient en tout cas que les structures en prise directe avec les problèmes de harcèlement moral dans l'entreprise, quelles qu'elles soient, disposent des moyens nécessaires pour agir, par exemple en termes d'infrastructures et de personnel qualifié.

5. Assistance psychologique pour les victimes: collaborer aussi avec les ONG

25. Les auteurs du projet indiquent qu'un *point de contact „médiation“* est créé pour les victimes auprès du futur Comité permanent de l'emploi et du travail.

Aux yeux de notre Chambre, il importe, *au-delà de l'aspect juridique* des choses, de *fournir une assistance d'ordre psychologique aux victimes*. Suivant la gravité des actes qu'elles ont subis, les victimes ont en effet besoin d'être remises en confiance, de pouvoir s'exprimer librement sur les événements et surtout d'être encadrées de *personnes expérimentées* qui sont à l'écoute.

26. La CEP•L estime donc que le „point de contact“, en ayant recours par exemple aux psychologues prochainement recrutés par l'ITM, devrait également s'atteler à cette tâche.

Une telle mission pourrait en outre être utilement menée en collaboration avec le service de santé au travail, dont la mission primaire est de se préoccuper de la santé (au sens large du terme) des travailleurs au travail.

27. Toutefois, il est possible que le caractère institutionnel de ces services puisse freiner nombre de salariés dans leurs démarches. C'est pourquoi notre Assemblée se félicite de l'intention des ministres de la Santé et du Travail de sous-traiter la médiation à des acteurs privés conventionnés.

La Chambre des Employés Privés demande que l'Etat exerce un droit de regard à l'égard du professionnalisme de ces ONG qui ont développé ces activités de soutien ainsi que de la qualité de leur travail.

6. Suppression du tabagisme: analyser les dispositions complémentaires à prendre

28. Enfin, *notre Assemblée accueille favorablement la création par le présent projet d'une base légale visant à supprimer le tabagisme dans le monde de l'entreprise*.

Elle observe néanmoins que, pour un secteur tel que l'Horeca ou dans les secteurs dont l'activité est localisée dans des lieux affectés à un usage collectif (transports, etc.), les mesures qui doivent être instaurées s'étendent donc également aux clients/consommateurs, afin que les travailleurs soient protégés de manière efficace contre les émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui.

29. Notre Chambre se demande alors s'il n'est pas impératif, pour garantir l'efficacité de la disposition dans ces secteurs, que le gouvernement prenne des mesures identiques à celles récemment mises en place en Irlande, ce qui nécessiterait notamment la révision de la loi sur la santé publique.

L'Irlande bannit le tabagisme du lieu de travail avec effet au 29 mars 2004 en incluant notamment les débits de boissons et les restaurants. S'il est interdit de fumer sur les lieux de travail clos, il est laissé à la discrétion de l'employeur de fournir une zone fumeur extérieure, c'est-à-dire une zone sans toit ou entourée de murs à concurrence de 50%.

La question mérite certainement une réflexion plus approfondie.

*

30. Sous réserve des observations formulées ci-avant, notre Chambre approuve le présent projet.

Luxembourg, le 25 mars 2004

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

5241/03

N° 5241³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994
concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail**

* * *

**AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(29.3.2005)

Par ses lettres du 12 novembre 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers pour avis du projet de loi élargé.

Compte tenu de l'importance de ce projet de loi pour les entreprises et de l'intérêt commun qu'ont les deux chambres professionnelles en cette matière, elles ont décidé de commenter le projet de loi dans un avis commun.

Les deux chambres professionnelles relèvent d'emblée qu'elles se sont étonnées du ton polémique, anti-patronal que les auteurs du projet de loi ont adopté dans l'exposé des motifs et plus particulièrement dans sa partie introductive de l'exposé des motifs. Elles tiennent à noter à ce titre que les propos contenus dans la partie introductive sont pour la plupart incohérents, à certains égards mêmes contradictoires et sans relation aucune avec le texte du projet de loi.

Les principales critiques des deux chambres professionnelles concernent la distinction entre santé physique, psychique et sociale, l'obligation de l'employeur d'organiser de manière appropriée le travail répétitif ainsi que celle de protéger les travailleurs contre les émanations de fumée de tabac et enfin la définition du harcèlement moral. En ce qui concerne cette dernière, les deux chambres s'opposent en premier lieu à une définition qui, au surplus, n'est pas identique à celle contenue dans le projet de loi No 5249 ayant pour objet la transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi. A titre subsidiaire, elles proposent une définition tenant davantage compte, à leurs yeux, de la réalité et du principe de la sécurité juridique. En outre, cette définition trouverait au mieux sa place dans le projet de loi No 5249 précité.

Le projet de loi sous avis a pour objet l'extension des principes généraux de prévention et de protection de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, à la santé psychique et sociale des travailleurs. L'article 3 de la loi est à cette fin complété par un paragraphe i) dont le but est de définir l'état global de santé des travailleurs au sens de la loi. Le projet de loi entend par ailleurs insérer un nouvel article 5bis dans le texte de loi qui a pour but d'imposer des obligations particulières à l'employeur dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Les deux chambres professionnelles estiment que la distinction entre la santé physique et psychique est superfétatoire. Le terme général de santé englobe en effet tant la santé physique que la santé mentale du travailleur. Elles se demandent du reste ce qu'il faut entendre par santé sociale.

Elles ne sauraient en conséquence approuver les distinctions que le projet de loi sous avis entend établir entre les différents états de santé du travailleur, distinctions qui ne répondent d'ailleurs pas à l'exigence de clarté rédactionnelle des textes de loi.

Le paragraphe 1 de l'article 5bis du projet de loi sous avis tend à enjoindre à l'employeur d'éviter dans la mesure du possible le travail répétitif en organisant le travail de manière appropriée. Les deux chambres professionnelles tiennent d'abord à attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur les catégories d'emplois impliquant un travail qui est par essence répétitif et monotone. Les travailleurs

affectés à ces travaux répétitifs n'ont d'ailleurs souvent pas les qualifications requises pour accomplir des travaux plus diversifiés, faisant appel à davantage d'autonomie. Les travaux répétitifs qui constituent souvent de valeureux emplois, qui évitent à des personnes non qualifiées d'être sans travail, font d'ailleurs souvent partie intégrante d'un processus de production étudié pour être le plus efficace et le plus rentable possible. Les deux chambres professionnelles estiment dans cet ordre d'idées que l'employeur, qui organise son entreprise dans un esprit de rentabilité, doit rester maître de cette organisation. Elles tiennent par ailleurs à relever que la santé psychique et physique des travailleurs affectés à des travaux répétitifs leur paraît être suffisamment protégée par les réglementations protectrices des droits des travailleurs concernant la durée du travail, le congé de récréation ou encore le repos hebdomadaire. Dès lors les deux chambres professionnelles ne peuvent en aucun cas approuver cette disposition du projet de loi.

Par ailleurs le paragraphe 1 de l'article 5bis tend à imposer à l'employeur la prise de mesures nécessaires pour protéger les travailleurs contre les émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui. Les deux chambres professionnelles estiment que la gestion de ce problème doit relever de l'organisation interne de l'entreprise. L'employeur doit ainsi pouvoir régler librement le problème de l'inhalation passive de la fumée de tabac par les travailleurs non-fumeurs, eu égard à la situation spécifique de l'entreprise et notamment eu égard aux revendications des salariés non-fumeurs ou du consensus éventuel trouvé à cet égard entre les salariés fumeurs et les salariés non-fumeurs de l'entreprise, en interdisant par exemple la consommation du tabac à l'intérieur de l'entreprise, sans être par ailleurs obligé d'aménager un fumoir pour les travailleurs fumeurs ou être obligé d'autoriser ce derniers à faire des pauses cigarettes à l'extérieur des locaux.

L'article 5bis paragraphe 2 du projet de loi définit le harcèlement moral comme „*toute conduite qui par sa répétition ou sa systématisation, porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité physique, sociale ou psychique de la personne*“ et dont doivent s'abstenir l'employeur ainsi que les salariés lui subordonnés. Le projet de loi tend à inscrire l'obligation de lutte contre le harcèlement moral dans la prévention des risques dont l'employeur est tenu en vertu de la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs.

A titre principal, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent fermement à toute définition du harcèlement moral dans le cadre de la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs pour les raisons qui sont explicitées par la suite.

Premièrement l'employeur sera à ce titre tenu d'élaborer un concept visant à sensibiliser, former et à informer le personnel ainsi qu'à organiser les relations de travail afin d'éviter dans la mesure du possible les risques de harcèlement moral dans l'entreprise.

Deuxièmement l'article 5bis paragraphe 2 précité oblige l'employeur à veiller à ce que tout harcèlement moral dont il a connaissance cesse immédiatement. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent à cet égard que l'employeur n'a pas nécessairement les compétences requises, ni les informations nécessaires pour déterminer, si des agissements sont à qualifier de harcèlement moral ou s'ils sont au contraire justifiés par les circonstances spécifiques de la cause.

Troisièmement les deux chambres professionnelles voudraient attirer l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur le projet de loi No 5249 qui a pour objet la transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi, qui a pour objet de réglementer le harcèlement dans le cadre de l'égalité de traitement sur le lieu de travail.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à préciser que si le Gouvernement avait dans un premier temps préconisé l'élaboration d'un plan d'action, plutôt que de légiférer en la matière, la transposition de la directive précitée dans le droit luxembourgeois avant le 2 décembre 2003, oblige néanmoins l'Etat luxembourgeois de revenir sur cette décision et d'adopter les dispositions légales qui s'imposent. Il paraît intéressant de relever à cet égard que l'article 2 paragraphe 3 de la directive précitée dispose que „*le harcèlement pourra être défini conformément aux législations et pratiques nationales*“. Les Etats membres sont donc libres de définir le harcèlement comme ils l'entendent.

L'article 1er paragraphe 3 du projet de loi No 5249 précité, qui définit le harcèlement, dispose que „*le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination au sens de l'article 1er du projet de loi, lorsque le comportement indésirable a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant hostile, dégradant, humiliant ou offensant*“.

Les deux chambres professionnelles tiennent à souligner à cet égard que les deux définitions du harcèlement moral prévues dans le projet de loi sous avis et dans le projet de loi No 5249 précité, alors même que rédigées au sein d'un même ministère, ne sont pas identiques, ce qui est source d'insécurité juridique. Si la définition de l'article 5bis paragraphe 2 sous avis, exige en effet que le harcèlement moral suppose un ensemble d'agissements s'inscrivant dans la durée, tel n'est pas le cas de la définition de l'article 1 paragraphe 3 du projet de loi No 5249 ayant pour objet la transposition de la directive 2000/78/CE précitée, conformément à laquelle un acte isolé suffira à caractériser le harcèlement.

Les deux chambres professionnelles soulignent que la preuve du harcèlement moral devra être rapportée de manière objective. Elles relèvent à ce titre que seuls les agissements répétitifs et systématiques sauront objectivement qualifier le harcèlement moral. Elles tiennent par ailleurs à souligner que la conduite de l'employeur ou d'un autre salarié qui porte atteinte à la dignité ou à la santé psychique, physique ou sociale d'un salarié n'est pas forcément ressentie comme telle par tous les salariés de l'entreprise. Elles estiment à cet égard que les agissements litigieux devront être analysés en prenant comme référence une personne mentalement saine et équilibrée.

Dans ce même ordre d'idées, et afin de protéger l'employeur ou tout autre salarié de l'entreprise contre des accusations abusives et notamment dans le but de délimiter les actes constitutifs de harcèlement moral contre les corrections, les avertissements ou les mises en garde répétitives dûment justifiés, appropriés et nécessaires à l'exécution correcte du contrat de travail par le salarié, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que les agissements caractérisant le harcèlement moral devront nécessairement avoir été accomplis de mauvaise foi, et ne pas être justifiés par les impératifs et les nécessités de l'exécution du contrat de travail.

Eu égard aux considérations qui précèdent, les deux chambres professionnelles ont proposé à titre subsidiaire, dans le cadre de leur avis commun en date du 20 septembre 2004 relatif au projet de loi No 5249 précité, de définir le harcèlement comme „*toute conduite motivée par la mauvaise foi, qui n'est par ailleurs pas justifiée par les impératifs et les nécessités de l'exécution du travail par le travailleur, qui par sa répétition et par sa systématisation porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychique, sociale ou physique d'une personne mentalement saine et équilibrée*“.

Les deux chambres professionnelles voudraient par ailleurs attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le droit du travail luxembourgeois, qui n'est pas codifié pour l'instant, est constitué par une série de textes disparates, incohérents, modifiés à maintes reprises, sans qu'il n'y ait par ailleurs de version consolidée, officielle des textes de loi, les dispositions contenues dans une loi ou un règlement se référant du reste souvent à d'autres textes légaux obligeant le lecteur désireux de connaître le contenu d'une loi ou d'un règlement de recourir à une série de textes différents. Les deux chambres professionnelles ne peuvent approuver eu égard à cet état de fait, que la matière du harcèlement moral soit réglée par deux textes de loi différents.

Elles estiment en conséquence que, si, malgré l'opposition à titre principal des deux chambres à l'égard de toute définition du harcèlement, le Gouvernement décide de légiférer en la matière, les deux chambres sont d'avis, et ce à titre subsidiaire, que ledit harcèlement devrait être défini dans le seul cadre de la transposition de la directive 2000/78/CE précitée.

Elles souhaitent à cet égard que le projet de loi portant introduction d'un Code du travail No 5346 soit évacué dans les meilleurs délais. Le fait que deux projets de loi portant sur une même matière, rédigées au sein d'un même ministère, se contredisent, semble d'ailleurs prouver à suffisance, que les auteurs ont perdu l'aperçu de l'ensemble des textes qui constituent ou qui sont appelés à constituer le droit du travail luxembourgeois.

Le paragraphe 3 de l'article 5 n'appelle pas d'observations spécifiques de la part des deux chambres professionnelles.

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le présent avis.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5241/04, 4979/02

**N^{os} 5241⁴
4979²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994
concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail**

PROPOSITION DE LOI

**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(15.11.2005)

Par dépêche du 18 novembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le 7 avril 2004, les avis de la Chambre des employés privés et de la Chambre de travail furent transmis au Conseil d'Etat.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers fut communiqué au Conseil d'Etat en date du 20 avril 2005.

A l'heure de l'adoption du présent avis, l'avis de la Chambre d'agriculture n'est pas encore parvenu au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat s'est par ailleurs vu soumettre pour avis le 10 juillet 2002 la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Lucien Lux lors de la séance du 4 juillet 2002. Une prise de position du Gouvernement a été transmise en date du 4 novembre 2002 au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat se propose d'examiner les deux textes ensemble, alors qu'ils visent pareillement à introduire dans la législation du travail des règles de protection pour les travailleurs contre le harcèlement moral au travail, à ceci près que le projet de loi a une portée plus large par rapport à la sécurité et la santé des travailleurs et ne se limite pas seulement au harcèlement moral.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les auteurs du projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, mettent l'accent sur le bien-être et la santé au travail. Selon eux, le projet vise à initier un changement radical d'une culture de compétition vers une culture de coopération s'imposant notamment dans les domaines des conditions de travail et de sécurité et de santé au travail.

Le Gouvernement est venu à la conclusion qu'il y a lieu de donner une nouvelle perspective aux actions liées à l'environnement de travail et de mettre l'accent sur les mesures préventives pour lutter efficacement contre le harcèlement moral et d'autres formes de problèmes qui surviennent au travail.

Donnant suite aux recommandations émises par le B.I.T dans son audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché de Luxembourg, concernant la prévention et l'adaptation du cadre légal aux nouveaux risques (ergonomie, santé psychique, troubles musculo-squelettiques, harcèlement moral ou sexuel, surveillance des travailleurs, fumée passive, etc.) dans le monde du travail, les auteurs du projet de loi se proposent de donner quelques précisions concernant la notion de santé et d'insérer quelques articles généraux dans la loi sur la santé et la sécurité au travail concernant les risques ci-avant cités, dont notamment le harcèlement moral.

La proposition de loi quant à elle se cantonne dans un dispositif légal relatif au harcèlement moral et l'auteur se prononce plutôt pour une législation spécifique qui, à l'instar de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, devrait s'intégrer dans la réglementation et les conditions du travail.

La préoccupation quant au bien-être au travail prend de l'ampleur à l'heure où les atteintes manifestes à la santé, qu'il s'agisse de pathologies émergentes ou d'accidents de travail, concernent un nombre croissant de salariés. Le Conseil d'Etat peut donc partager le souci du Gouvernement d'adapter le cadre légal de sorte à promouvoir le bien-être des travailleurs dans l'exécution de leur travail et à fournir une protection adéquate contre le harcèlement moral ou sexuel au travail.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi semblent vouloir suivre la démarche du législateur belge qui inscrit l'ensemble de la problématique du harcèlement tant sexuel que moral que de la violence au travail dans la politique du bien-être, en insérant tout un chapitre dans la législation relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Or, lors de l'élaboration de la loi du 26 mai 2000 relative au harcèlement sexuel, le Gouvernement s'était prononcé pour la mise en place d'une législation spécifique plutôt que pour l'intégration dans la législation sur la santé et la sécurité au travail. A l'époque, des considérations relatives à la dignité de la personne et à l'altération des relations de travail l'avaient emporté sur des considérations de santé au travail.

A la lecture du projet de loi *No 5346* portant introduction d'un Code du travail, le Conseil d'Etat constate que le Gouvernement garde encore actuellement cette même approche par rapport à la réglementation de la lutte contre le harcèlement sexuel au travail et propose l'insertion des articles y relatifs dans un titre VII du livre III sur la réglementation et les conditions du travail, et non pas dans le livre VII concernant la santé et la sécurité au travail.

La volonté du Gouvernement d'étendre le champ d'application de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail au-delà des impératifs de la directive-cadre 89/391/CEE que cette loi transpose en droit national et d'élargir le concept de santé peut paraître louable, d'autant plus que les auteurs semblent convaincus que les modifications proposées amèneront „un changement culturel vers un bien-être du travailleur, qui vu son optique préventive évitera avant leur apparition les problèmes psychiques et psychosociaux au travail“.

Néanmoins, le Conseil d'Etat craint fort que les quelques modifications que le projet de loi envisage d'apporter ponctuellement à la loi sur la sécurité et la santé au travail ne suffisent guère à rencontrer les ambitions des auteurs, dont le Conseil d'Etat a du mal à partager l'optimisme. L'argumentation qui sous-tend ce projet reproduit le même prophétisme utopique que le Conseil d'Etat avait déjà fortement critiqué dans son avis du 3 mai 2005 sur le projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (*doc. parl. No 5239*). Le Conseil d'Etat constate que le texte lui soumis pour avis est certes animé de bonnes intentions, mais manque de rigueur juridique. Or, les aspirations, si généreuses qu'elles soient, ne doivent pas faire oublier que la loi sur la santé et la sécurité des travailleurs au travail édicte des obligations précises et des règles de sécurité que les employeurs et employés doivent observer impérativement, sous peine de sanctions. Toute nouvelle initiative législative devrait par conséquent veiller à garantir la cohérence et l'effectivité des normes existantes et de ce fait édicter des règles précises et facilement applicables.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se pose la question sur l'opportunité de l'insertion d'un dispositif relatif au harcèlement moral dans la loi sur la santé et la sécurité au travail. Incontestablement, cette législation renferme un système dynamique de la gestion des risques et crée pour l'employeur une obligation de remédier aux situations qui engendrent des risques, ou tout au moins de prévenir les dommages que provoque la réalisation de ces risques. Mais elle comporte une dimension essentiellement collective des relations professionnelles et ne se prête guère à des litiges individuels.

Certes, le choix du législateur belge d'inscrire les dispositions visant à lutter contre le harcèlement et la violence au travail dans la législation sur le bien-être s'explique notamment et par le fait que le

phénomène de violence et de harcèlement se révèle par des manifestations à caractère individuel qui s'inscrivent dans l'environnement collectif de l'entreprise et par la volonté du législateur de mettre l'accent sur la prévention, compte tenu des situations de risques engendrées par les faits de violence ou de harcèlement (relâchement de la vigilance, stress, dégradation de l'état de santé ...) (cf. Journal des Tribunaux du 7 décembre 2002, No 6075, *De nouvelles mesures contre le harcèlement et la violence au travail*, p. 803).

Cependant le législateur belge a procédé à une refonte substantielle de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail en insérant par la loi du 11 juin 2002 un nouveau chapitre intitulé „Dispositions spécifiques concernant la violence et le harcèlement moral et sexuel au travail“ qui comporte, en dehors d'une section consacrée aux définitions et dispositions générales, non seulement une section relative aux mesures de prévention mais également une section concernant la protection des travailleurs lorsque se produisent des faits de violence ou de harcèlement. La réforme a d'ailleurs été complétée par un volet procédural entraînant quelques modifications du code judiciaire.

La réforme belge du dispositif sur le bien-être des travailleurs a également pris soin de conformer la nouvelle législation au prescrit européen tel qu'il résulte des directives 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, et les conditions du travail, directives qui sont en voie de transposition au Luxembourg. Les directives communautaires contre les discriminations assimilent le harcèlement sexuel et moral à une discrimination et obligent les Etats membres à adopter des mesures de transposition. Il est vrai que la transposition des directives de l'article 13 du Traité ne saurait combler automatiquement la carence législative en matière de harcèlement moral. Cependant, ces directives peuvent être source d'inspiration pour l'élaboration d'un dispositif juridique général destiné à éradiquer le harcèlement moral qui, par ricochet, pourra donner effet aux directives.

Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi lui soumis pour avis ne répond que de façon incomplète aux exigences des directives européennes. Les auteurs se focalisent surtout sur le volet préventif qui certes est très important mais insuffisant: au vœu des directives, l'Etat a tant l'obligation de développer des dispositions qui en droit du travail attribuent à l'employeur une responsabilité par rapport aux discriminations qui se produisent dans l'entreprise, que l'obligation de mettre à la portée des victimes un arsenal correcteur ou réparateur. Le Conseil d'Etat insiste pour que les auteurs conforment d'emblée le dispositif général qu'ils créent pour combattre le harcèlement moral aux exigences des directives, afin d'éviter toute disparité entre le traitement du harcèlement moral en général et du harcèlement moral constituant une discrimination.

A l'instar de l'auteur de la proposition de loi, le Conseil d'Etat estime opportun d'utiliser l'acquis relatif à la lutte contre le harcèlement sexuel pour légiférer en matière de harcèlement moral. Tout comme le harcèlement sexuel, le harcèlement moral est un phénomène qui perturbe la vie des travailleurs dans l'exécution de leur travail et relève donc de la législation qui vise à protéger les conditions de travail.

Si le Gouvernement persiste dans sa démarche de vouloir établir un concept large de santé dans lequel les dispositions relatives au harcèlement moral seraient intégrées, le Conseil d'Etat enjoint aux auteurs de revoir le texte de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail en profondeur, afin de créer une législation cohérente englobant toutes les dispositions relatives aux „nouveaux risques“, dont notamment le harcèlement tant moral que sexuel. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à un texte incomplet et incohérent qui ne remplit pas les qualités formelles nécessaires d'un acte juridique.

Sous réserve de ces observations, le Conseil d'Etat procède à l'examen des textes lui soumis pour avis.

*

EXAMEN DES TEXTES

I. Projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail

Comme le dispositif d'une loi doit se suffire à lui-même, sans se référer à un élément quelconque du protocole, tel que l'intitulé, la sécurité juridique exige qu'il précise la loi dont il vise à modifier des articles. Aussi l'article unique du projet de loi sous examen devrait-il commencer par un liminaire ainsi conçu:

„La loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail est modifiée de la façon suivante:“.

Le premier paragraphe de l'article unique (c.-à-d. le premier point selon le Conseil d'Etat) vise à compléter le paragraphe 2 (et non le point 2 tel qu'indiqué par les auteurs du projet) de l'article 1er de la loi modifiée de 1994. En ce qui concerne l'ajout des termes „physique, psychique et sociale“ proposé à la notion de santé, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées dans son avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (*Doc. parl. No 5239*), dans lequel il avait préconisé l'abandon d'une telle définition élargie au motif que la notion de santé est d'ores et déjà largement reconnue comme recouvrant la dimension à la fois physique, psychique et sociale de la personne et que l'expression de „santé sociale des travailleurs“ ne semble pas, à ses yeux, avoir de signification précise.

Selon les auteurs l'article 3, point i) devrait, à l'aide d'une définition supplémentaire, apporter une précision à „l'ensemble des éléments d'un système permettant une approche globale intégrée qui sont à considérer pour garantir le bien-être des travailleurs au travail“. Le Conseil d'Etat constate cependant que le texte proposé constitue un amas de concepts imprécis, d'application imprévisible et manifestement dénués de toute portée normative, de sorte qu'il doit s'y opposer formellement. Il se doit de rappeler une nouvelle fois qu'il importe de délimiter les contours d'un acte normatif et d'éviter des dispositions peu claires ou ambiguës qui risquent de rendre inefficace le droit positif.

Néanmoins, devant l'insistance des auteurs, le Conseil d'Etat pourrait éventuellement marquer son accord avec un texte qui, à l'instar de la loi belge, introduirait dans la loi une définition de la notion de bien-être au travail et des obligations découlant de ce concept. Aussi invite-t-il les auteurs à reformuler le texte de l'article 3, point i) et de l'article 5bis qu'il propose d'intégrer à l'article 5.

En ce qui concerne l'article 5bis, paragraphe 2, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales sur le harcèlement moral et rappelle qu'il ne saurait marquer son accord à un texte lacunaire qui ne satisfait pas au prescrit européen.

Le Conseil d'Etat se propose d'examiner le contenu des différents alinéas de l'article 5bis, paragraphe 2, ensemble avec celui des articles de la proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail, avec lequel il se confond en grande partie.

Dans l'hypothèse où les auteurs seraient disposés à étendre tout le système de la gestion des risques au harcèlement dans toutes ses formes, le Conseil d'Etat recommande l'ajout d'une référence au harcèlement sexuel et moral à l'article 5, paragraphe 2 énumérant les principes généraux de prévention. L'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 5bis, de même que le paragraphe 3 de l'article 5bis deviendront ainsi superfétatoires et seront à supprimer. En effet, conformément aux obligations générales contenues dans l'article 5, les employeurs doivent prendre des mesures pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, qui comprennent, d'ores et déjà, des activités de prévention des risques professionnels, d'information et de formation ainsi que la mise en place d'une organisation et de moyens nécessaires (article 5, paragraphe 1er) et devraient être suffisants pour atteindre l'objectif visé par les auteurs, sans pour autant imposer de nouvelles obligations particulières.

II. Proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail

Pour autant que tant la proposition de loi que le projet de loi reprennent certaines dispositions de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, le Conseil d'Etat renvoie à ses avis y relatifs (*Doc. parl. No 4432*) dont il maintient le contenu et sur lesquels il n'entend plus revenir à l'heure actuelle. Par ailleurs, conformément à ses développements dans les considérations générales, le Conseil d'Etat estime judicieux d'aligner la législation sur le

harcèlement moral sur celle du harcèlement sexuel. Le dispositif élaboré pour combattre le harcèlement sexuel contient en effet des règles précises relatives notamment à la responsabilité de l'employeur, à la protection des victimes et des témoins, à la rupture du contrat de travail, aux moyens d'agir, au rôle des délégations du personnel et finalement au partage de la charge de la preuve, de sorte qu'il répond au mieux aux prescriptions des directives européennes antidiscriminatoires. Le Conseil d'Etat accueille partant favorablement la proposition de loi qui étend ces dispositions au harcèlement moral et établit ainsi des règles communes à toutes les formes de harcèlement, qu'il ait une connotation sexuelle ou non.

La proposition de loi inclut dans son champ d'application personnel non seulement le secteur privé mais également le secteur public. Le Conseil d'Etat rappelle qu'une disposition assurant la protection contre le harcèlement moral a été intégrée dans la loi du 19 mai 2003 modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat, de sorte qu'il fera abstraction de ce volet de la proposition de loi qu'il serait oiseux d'examiner alors que le législateur est déjà intervenu. Il appartiendra cependant au Gouvernement d'examiner si ces dispositions répondent à suffisance aux exigences des directives européennes ci-avant mentionnées, qui s'appliquent également au secteur public. Le dispositif actuel devrait, le cas échéant, être complété en conséquence.

La proposition de loi a en plus l'avantage de proposer une définition qui s'inspire des directives européennes et, tout en reproduisant largement la définition belge, ne se limite pas aux conduites répétées et abusives, mais inclut également un comportement ou un acte isolé s'il présente la gravité nécessaire. Le Conseil d'Etat est conscient que la définition proposée par les auteurs correspond à la définition du harcèlement moral contenue dans l'article 10 de la loi précitée réformant le statut du fonctionnaire de l'Etat. Cependant, comme le Gouvernement est en train de transposer les directives antidiscriminatoires et se voit dans l'obligation d'y adapter son dispositif législatif, le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'une définition uniforme du harcèlement moral qui se réfère, sans pour autant s'y limiter, à des situations constitutives de discrimination au sens des directives.

Dans la mesure où le partage de la charge de la preuve prévu à l'article 7 de la proposition de loi s'inscrit dans la logique de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, de la loi du 28 juin 2001 relative à la charge de la preuve dans le cas de discrimination fondée sur le sexe et des directives 2000/78/CE et 2000/43/CE, le Conseil d'Etat y marque son accord.

Les directives prévoient une série de mécanismes visant à contrecarrer les difficultés d'application dont notamment l'amélioration de la défense des droits par un renforcement de l'accès à la justice, p.ex. en donnant la possibilité à des organisations d'exercer les droits reconnus à la victime d'une discrimination (*cf. avis du Conseil d'Etat du 7 décembre 2004 sur le projet de loi portant transposition de la directive 2000/78/CE et de la directive 2000/43/CE; Doc. parl. Nos 5249, 5248*). Ni le projet ni la proposition de loi n'abordent cet aspect qu'il y aura cependant lieu d'intégrer dans le futur dispositif.

Finalement, le Conseil d'Etat estime que l'article 3(4) de la proposition de loi aurait sa place plutôt dans la législation antidiscrimination en voie d'élaboration et propose sa suppression dans le présent projet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5241/05

N° 5241⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994
concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail**

* * *

**RETRAIT DU ROLE DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE**

(11.10.2006)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer qu'en la séance publique de ce jour la Chambre des Députés a décidé de retirer du rôle le projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail – No 5241.

J'adresse copie de la présente à Madame Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Veillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

Service Central des Imprimés de l'Etat