

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 CPTe 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, reflète-t-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

