



Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 18 juillet 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 29 avril et 6 juin 2019
2. Convention concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail (demande du groupe politique CSV)
3. Divers

*

Présents : M. Marc Baum, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Mme Djuna Bernard remplaçant M. Charles Margue
M. Marc Hansen remplaçant M. Carlo Back
Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Claude Haagen

M. Tom Oswald, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Mme Nadine Welter, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Carlo Back, M. Mars Di Bartolomeo, M. Claude Haagen, M. Charles Margue

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 29 avril et 6 juin 2019

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. Convention concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail (demande du groupe politique CSV)

Monsieur le Président de la commission, Georges Engel, rappelle que le groupe politique CSV a demandé de convoquer la présente réunion afin de permettre aux membres de la commission de recevoir de la part du Ministre du Travail des informations au sujet de la Convention 190 que l'Organisation Internationale du Travail (OIT) a adoptée le 21 juin 2019 à Genève et qui concerne l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail. Monsieur le Président demande à Monsieur le Député Marc Spautz d'exposer les questions que le groupe politique CSV soulève à l'égard de ladite Convention.

Monsieur le Député Marc Spautz rappelle que l'Organisation Internationale du Travail célèbre en 2019 son 100^{ème} anniversaire. L'orateur estime qu'il s'agit d'une circonstance favorable pour que cette organisation internationale adopte une convention dirigée contre la violence et le harcèlement dans le monde du travail. Le Député rappelle quelques étapes qui ont marqué le processus législatif et réglementaire en matière de lutte contre la violence et le harcèlement. En 1989 a été adoptée une directive européenne à ce sujet¹. Les partenaires sociaux européens ont négocié au cours des années 2003 à 2007^{2 3} des accords-cadres au sujet de la lutte contre le stress et en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail. Des discussions au sujet d'une loi anti-harcèlement (anti-mobbing) ont été menées au Luxembourg au fil des années. Mais l'orateur constate également qu'une telle loi n'y a jamais été adoptée. Monsieur le Député demande à Monsieur le Ministre, si la Convention susmentionnée de l'OIT pourrait éventuellement constituer le coup d'envoi pour que le Grand-Duché puisse enfin légiférer en la matière. Monsieur le Député Marc Spautz constate encore que le texte de la Convention 190 de l'OIT n'est pas un texte fort, mais constitue plutôt le plus petit commun dénominateur pour les parties signataires. L'orateur constate également que d'autres pays sont déjà allés plus loin que ladite Convention en ce qui concerne la mise en place d'un arsenal législatif en matière de lutte contre les violences et le harcèlement dans le monde du travail.

Monsieur le Député demande en particulier à Monsieur le Ministre s'il entend déposer un projet de loi contre le mobbing. L'orateur rappelle dans ce contexte une récente étude

¹ Directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

Cette directive-cadre oblige les employeurs à prendre des mesures de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et, dans ce cadre, la gestion des risques psychosociaux doit figurer dans les stratégies des entreprises pour la santé et la sécurité.

² Accord-cadre du 8 octobre 2004 des partenaires sociaux européens sur le stress au travail.

³ Accord-cadre européen concernant le harcèlement et la violence au travail, signé par la CES, BUSINESSEUROPE, l'UEAPME et le CEEP le 26 avril 2007. Il s'agit du troisième accord autonome négocié par les partenaires sociaux européens au niveau interprofessionnel à la suite d'une consultation organisée par la Commission européenne au titre de l'article 138 du traité CE.

publiée par la Chambre des Salariés⁴ qui dresse un état des lieux actualisé et chiffré du phénomène. L'orateur signale également que les calmants et les somnifères sont parmi les 10 médicaments les plus prescrits au Luxembourg, ce qui témoigne, selon la conviction de l'orateur, d'une situation préoccupante liée aux conditions de travail.

Monsieur Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, estime qu'en effet, l'adoption de la Convention 190 de l'Organisation Internationale du Travail est un moment fort pour discuter à nouveau de la mise en place d'une législation contre le mobbing. Monsieur le Ministre rappelle que ladite convention fut adoptée par une majorité impressionnante. En effet la convention a recueilli 439 votes favorables, sept votes défavorables et 30 abstentions.

Monsieur le Ministre constate que la convention qui concerne l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail est la première grande convention que l'OIT a adoptée depuis 2011.

Concernant la suite qu'il entend donner à la Convention 190, Monsieur le Ministre explique que le gouvernement est en attente d'une déclaration générale de la part du Conseil européen des ministres. L'orateur constate que la matière en question fait l'objet d'une compétence partagée entre la Commission européenne et les Etats membres. La Commission européenne a informé le gouvernement qu'elle voudrait que le Conseil des ministres donne le feu vert aux Etats membres pour transposer la convention de l'OIT. Monsieur le Ministre explique qu'à partir de ce moment, le gouvernement pourra légiférer notamment sur différents éléments ponctuels compris dans la convention. Dan Kersch estime que la grande majorité des dispositions contenues dans ladite convention sont déjà garanties au Grand-Duché par différents articles du Code du travail, à savoir : l'article L. 312-2 du Code du travail, qui consacre le principe de l'obligation des employeurs de garantir l'intégrité physique et psychique des travailleurs et l'article L. 251-1 du Code du travail, qui consacre l'égalité de traitement, l'interdiction de toute discrimination directe ou indirecte, et le harcèlement considéré comme étant une discrimination. L'Inspection du Travail et des Mines (ITM) est en charge du contrôle et peut sanctionner les contrevenants.

Monsieur le Ministre passe ensuite en revue les articles de la Convention 190 de l'OIT, à commencer par l'article 1^{er}, consacré aux définitions. L'orateur constate que le harcèlement y est défini de façon générale d'une part, et, d'autre part, d'une manière plus particulière en ce qu'il concerne le harcèlement fondé sur le genre. Les articles 2 et 3 de la convention traitent de son champ d'application. Monsieur le Ministre estime que dans ce domaine, le Luxembourg sera appelé à légiférer ponctuellement, notamment en ce qui concerne les précisions à apporter sur les catégories de personnes qui tombent sous l'application de la convention et qui présentent des situations très variées : il s'agit d'employés, de stagiaires, de travailleurs licenciés, de bénévoles, de demandeurs d'emploi, de candidats pour un poste, mais également de décideurs en entreprise etc. Une situation particulière qu'il conviendra de préciser est la violence et le harcèlement s'exerçant pendant les trajets entre le domicile et le lieu de travail. Monsieur le Ministre estime encore qu'il conviendra de préciser davantage les implications lorsque des tierces personnes sont concernées.

⁴ En juin 2019, la Chambre des Salariés publie une étude selon laquelle le nombre de cas de troubles morbides liés au mobbing – un état qu'elle définit comme une « prévalence du harcèlement moral au travail » – a augmenté entre 2014 et 2018. Sur la période, le nombre de personnes interrogées, indiquant être concernées par la mobbing, est passé de 12,4% à 18,1%, soit une hausse de près de 50%. L'étude s'appuie sur l'Enquête européenne 2015 sur les conditions de travail (European Working Condition Survey, EWCS), ainsi que sur l'étude «Quality of Work (enquêtes QoW de 2014 à 2018)» réalisée auprès des salariés du Luxembourg.

Les articles 4 à 6 de la convention sont consacrés aux principes de base, comme par exemple à la liberté d'association et à l'interdiction du travail forcé. Monsieur le Ministre souligne que ces aspects sont couverts par la législation luxembourgeoise.

Les articles 7 à 9 de la convention traitent de la protection et de la prévention. Monsieur le Ministre relève plus particulièrement dans ce contexte l'article L. 312-2 du Code du travail qui oblige les employeurs à prendre toutes les mesures de prévention en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail.

L'article 10 de la convention prévoit des mécanismes de contrôle et des moyens de recours. Autant d'éléments qui existent au Luxembourg, où, en particulier, ce rôle revient à l'ITM.

L'article 11 est consacré à la formation. Monsieur le Ministre rappelle à cet égard l'existence de l'Ecole supérieure du travail (EST) ainsi que les programmes de formation offerts par les chambres professionnelles. Monsieur le Ministre informe les Députés qu'il entend procéder de manière régulière et répétée à des campagnes de sensibilisation au sujet de la violence et du harcèlement dans le monde du travail.

Les derniers articles de la Convention 190 de l'OIT contiennent, comme il est de coutume, les dispositions transitoires.

Monsieur le Ministre rappelle qu'il est en attente du feu vert de la part des instances européennes pour légiférer ponctuellement à la suite de la convention de l'OIT. L'orateur est d'avis qu'une telle décision se fera dans les plus brefs délais et qu'il n'est pas besoin d'attendre que la nouvelle Commission européenne soit constituée. Dan Kersch s'attend déjà à un signal donné à l'occasion du prochain Conseil des Ministres du Travail. Il estime qu'il s'agira d'une pure formalité.

Monsieur le Ministre signale finalement qu'il entend déposer un projet de loi contre le harcèlement moral (mobbing), qui devra rassembler tous les éléments qui existent déjà à l'heure actuelle sur le plan législatif, tout en affinant les dispositions en la matière.

Echange de vues

Monsieur le Député Jeff Engelen, du groupe technique ADR, donne à considérer qu'il est difficile d'apporter la preuve que quelqu'un est devenu la victime d'un harcèlement ou d'un mobbing. Il relève que le point de vue des personnes impliquées peut jouer un rôle important dans l'appréciation des faits. L'orateur est à se demander de quelle manière un règlement interne d'une entreprise ou le texte d'une loi peuvent tenir compte de cette difficulté particulière.

Monsieur le Ministre du Travail pense pour sa part qu'il s'agit en effet d'une difficulté, mais il donne à considérer qu'il existe déjà des exemples de législations sur le sujet et il souligne qu'il pourrait être possible d'ancrer dans une législation destinée à lutter contre le mobbing un renversement de la charge de la preuve. Monsieur le Ministre évoque cette approche en tant que possibilité, sans affirmer qu'il entend y recourir.

Monsieur le Ministre privilégie le recours à la médiation en matière de lutte contre le harcèlement. Il considère que les structures et services en place dans la Fonction publique, qui offrent au personnel de l'Etat la possibilité de régler leurs différends par la voie d'une médiation, font preuve d'une grande efficacité. Au-delà du recours à des structures de médiation, le volet pénal n'est pas exclu car en effet, en dépit des possibilités qu'offre une médiation, il subsistera des cas graves qui entraîneront des suites et des dossiers pénales. Un défi particulier consiste à formuler les dispositions législatives de telle manière que les

tribunaux n'auront qu'une marge d'interprétation réduite et peuvent bénéficier des définitions et termes claires de la loi.

Monsieur le Député Jeff Engelen suggère de mettre en place un numéro de téléphone qui permet aux concernés de trouver aide et appui en cas d'harcèlement à leur égard. Il rappelle une expérience personnelle concernant le départ dans une entreprise d'un important nombre de salariés à la suite d'harcèlements répétés. Monsieur le Député rend les membres de la commission attentif au fait qu'un harcèlement ne concerne pas uniquement la victime directe de ces faits et gestes mais aura toujours une répercussion néfaste sur la famille de la personne concernée.

Monsieur le Ministre explique que l'Etat n'est pas totalement inactif. Il rappelle l'existence de la « Mobbing a.s.b.l. » dont l'activité est quasiment exclusivement financée par l'Etat. Monsieur le Ministre informe les membres de la commission que des entrevues avec les responsables de cette association ont régulièrement eu lieu et qu'il entend intégrer l'expérience du terrain des membres de la « Mobbing a.s.b.l. » dans le texte de la loi à venir.

Monsieur le Ministre estime que le harcèlement moral est une notion difficile à cerner en pratique. Même si certaines personnes se sentent déjà harcelées lorsqu'on leur enjoint de travailler, force est de reconnaître que le phénomène du mobbing est bien réel. Les différents cas, parfois très choquants, dont fait état la « Mobbing a.s.b.l. » en témoignent.

Monsieur le Député Aly Kaes, du groupe politique CSV, souligne que le recours au harcèlement peut constituer dans le chef de l'agresseur un moyen de se défendre contre des attaques provenant d'autrui. Il ajoute que la disposition psychique d'un salarié joue un rôle important dans ce contexte.

Monsieur le Ministre souligne l'importance de l'aide offerte aux victimes d'un harcèlement à travers les lieux de consultation, tant dans le secteur public qu'auprès de la « Mobbing a.s.b.l. ». L'orateur signale que notamment ladite a.s.b.l. connaît des cas où il se révèle au fil d'une consultation que les personnes concernées ne sont pas nécessairement victimes d'un véritable harcèlement. Or, dans d'autres cas, il devient évident qu'il y a lieu de considérer qu'un harcèlement grave et intentionnel a eu lieu. C'est notamment pour remédier à ces derniers cas qu'il convient d'agir.

Monsieur le Député Paul Galles, du groupe politique CSV, demande ce qu'implique concrètement la disposition de l'article 10 g) de la Convention 190 de l'OIT qui stipule que « ...tout travailleur a le droit de se retirer d'une situation de travail dont il a des motifs raisonnables de penser qu'elle présente un danger imminent et grave pour sa vie, sa santé ou sa sécurité, en raison de violence et de harcèlement, sans subir de représailles ni autres conséquences indues, ... ».

Monsieur le Ministre explique son entendement de la disposition évoquée. Il y voit une analogie à la disposition du Code du travail qui permet déjà aujourd'hui à un salarié de refuser d'exécuter un ordre dont il estime qu'il est illégal ou constitue un danger pour sa personne, sans pour autant que cela constitue un refus de travail. Or, la question de la preuve est soulevée dans de pareils cas. Si un refus sous de pareils circonstances entraîne un licenciement, le salarié concerné peut recourir au tribunal du travail, auquel il appartient alors de trancher la question. Monsieur le Ministre estime que le recours à un tribunal devrait toutefois être du dernier ressort et qu'il convient d'élaborer des textes législatifs clairs qui contiennent des définitions non équivoques. Monsieur le Ministre souligne qu'il est ouvert à toutes les propositions qui peuvent s'avérer utiles dans l'élaboration d'un bon texte législatif. L'orateur ne veut pas traiter le sujet à la lumière d'éventuels positionnements politiques.

Monsieur le Député Marc Baum, de la sensibilité politique « Déi Lénk », rappelle que deux conventions de l'OIT, à savoir les Conventions 122 et 144⁵ n'ont pas encore été ratifiées par le Grand-Duché. Monsieur le Député exige que ce soit rapidement réalisé.

Monsieur le Ministre estime que le 100^{ème} anniversaire de l'OIT est une belle occasion pour transposer lesdites conventions dans les meilleurs délais.

3. Divers

Aucun élément n'est discuté sous le point « divers ».

Luxembourg, le 17 octobre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et
de la Sécurité sociale,
Georges Engel

⁵ Convention n°122 sur la politique de l'emploi, 1964 ;
Convention n°144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail,
1976.