



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

Procès-verbal de la réunion du 10 octobre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7864 **Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral au travail (mobbing)**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'État (10.05.2022) et des chambres professionnelles
 - Examen de propositions d'amendements
2. **Divers**

*

Présents : Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Carlo Weber

M. Georges Engel, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

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

M. Maximilien Marinov, de la fraction LSAP, collaborateur du rapporteur

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean-Marie Halsdorf, M. Dan Kersch

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, M. Marc Spautz, Vice-présidents de la Commission

1. 7864 Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral au travail (mobbing)

Monsieur le Président de la commission, Dan Kersch, ne peut pas assister à la présente réunion en raison d'une maladie. Il est remplacé, dans un premier temps, par Monsieur le Vice-Président Charles Margue, et, dans un second temps, par Monsieur le Vice-Président Marc Spautz.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue donne d'abord la parole à Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, Georges Engel.

Monsieur le Ministre Georges Engel rappelle qu'une présentation du projet de loi sous rubrique avait été faite à la commission par le Ministre du Travail de l'époque, Monsieur Dan Kersch, le 30 septembre 2021. L'orateur rappelle encore que le sujet que le présent projet de loi entend régler a connu une longue phase de démarrage : les deux ministres compétents en matière de travail qui précédaient l'orateur dans cette fonction s'étaient penchés successivement sur la thématique.

En résumé, l'actuel projet de loi introduit un nouveau chapitre VI au Code du travail. Ce nouveau chapitre est exclusivement et entièrement consacré à la lutte contre le harcèlement moral (« mobbing »).

Par définition, il relèvera de la responsabilité de l'employeur de tout mettre en œuvre pour protéger son personnel contre des faits et gestes d'harcèlement moral, qu'ils proviennent des collègues de travail, des supérieurs hiérarchiques ou de la part de clients. La loi en projet prévoit de plus l'introduction d'une nouvelle procédure qui confère à l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) un important rôle pour concilier les différends.

Monsieur le Ministre indique que le Conseil d'État a formulé cinq oppositions formelles à l'égard du projet de loi tel qu'il fut déposé. Le gouvernement entend proposer six amendements.

Monsieur le Ministre présente de manière générale les amendements proposés, avant qu'un fonctionnaire du ministère ne décrive plus en détail ces amendements.

Le Conseil d'État a d'abord observé que l'intitulé devra être modifié pour tenir compte du fait que le projet de loi vise les relations de travail. L'orateur propose d'y faire droit.

Une première opposition formelle de la part du Conseil d'État concerne la définition du concept d'harcèlement moral. Monsieur le Ministre explique que la Haute Corporation signale que la définition retenue au projet de loi diffère de celle applicable dans le secteur public et qu'il s'agit dès lors d'une inégalité de traitement. Monsieur le Ministre explique que le ministère voudrait retenir la définition applicable dans le secteur public, pour ainsi permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle et pour suivre de cette manière la préférence exprimée par la Haute Corporation.

Monsieur le Ministre explique par la suite que le nouvel article L. 246-3 proposé par le projet de loi comprend des redondances. Le Conseil d'État le fait remarquer en les précisant en détail. L'orateur signale que le ministère entend faire sienne les remarques faites par le Conseil d'État à cet endroit.

Une deuxième opposition formelle concerne le terme « appropriées » employé à l'article L. 246-3 de la loi en projet. Monsieur le Ministre propose de suivre le Conseil d'État et de supprimer ce terme. Toutefois, l'orateur suggère de ne pas suivre le Conseil d'État en ce qui concerne la suppression du bout de phrase « ou, à défaut, l'ensemble du personnel ».

Concernant le paragraphe 6 initial de l'article L. 246-3, Monsieur le Ministre signale que le Conseil d'État relève que l'auteur d'un harcèlement moral devra, le cas échéant, être écouté dans le cadre de la procédure dont sera chargée l'ITM. Monsieur le Ministre suggère de reformuler le dispositif en y intégrant cet aspect.

Concernant les oppositions formelles du Conseil d'État relatives à l'article L. 246-7 et au non-respect du principe de la légalité des peines, Monsieur le Ministre propose de suivre le Conseil d'État et de préciser dans la loi les actes sanctionnables et les sanctions.

La fonctionnaire du ministère du Travail précise à l'égard de la modification à apporter à l'intitulé du projet de loi que l'intitulé initial parlait d'un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral au travail, mais qu'il est, suivant la remarque pertinente du Conseil d'État à cet égard, plus judicieux de parler de manière générale d'un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail. En effet, le projet de loi vise également, par exemple, des situations pouvant survenir lors de formations ou de voyages d'affaires. L'oratrice signale que la modification de l'intitulé n'appelle pas à faire un amendement, entre autres du fait que le Conseil d'État propose lui-même de faire cette modification.

L'article 1^{er} de la loi en projet n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 2 du projet de loi vise à introduire un nouveau chapitre au Code du travail. Ce chapitre contient les nouveaux articles L. 246-1 et suivants.

Quant à l'article L. 246-1, le Conseil d'État ne fait pas d'observation quant au fond.

Quant à l'article L. 246-2, la Haute Corporation émet une opposition formelle. Le Conseil d'État soulève un risque de confusion qui peut naître entre l'existence de deux définitions et il souligne que le principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, est violé. En effet, la loi en projet prévoit pour le secteur privé une définition différente de celle applicable dans le secteur public. Le ministère propose de rejoindre le Conseil d'État en retenant, dans le cadre d'un premier amendement, la définition actuelle qui s'applique au secteur public, ceci afin de permettre à la Haute Corporation de retirer son opposition formelle.

L'oratrice ajoute dans ce contexte que le projet de loi déposé prévoit un second alinéa, consacré aux voyages professionnels, aux formations

professionnelles et à des communications liées au travail, et elle souligne que, en toute logique, l'observation du Conseil d'État et son opposition formelle ne touchent pas cet alinéa, ceci d'autant plus que le Conseil d'État avait suggéré de modifier justement l'intitulé du projet de loi au regard des situations visées à l'alinéa 2. Partant, l'alinéa 2 ne sera pas modifié.

Monsieur le Député Marc Spautz voudrait savoir à propos de la définition, pour quelle raison l'on ne reprend pas celle qui figure dans l'accord-cadre portant sur le harcèlement et la violence au travail, signé le 26 avril 2007 entre les partenaires sociaux européens, et qui s'applique au secteur privé.

Monsieur le Ministre explique que l'on est confronté à une opposition formelle émise par le Conseil d'État, qui relève l'existence de deux définitions : celle du projet de loi et celle applicable au secteur public. L'orateur ne veut pas considérer une troisième définition, car l'opposition formelle risque alors d'être maintenue. La définition applicable au secteur public dispose de l'aval du Conseil d'État, précise encore Monsieur le Ministre.

Monsieur le Député Marc Spautz comprend l'approche, mais il estime que la définition du harcèlement moral contenue dans l'accord-cadre européen est bien meilleure.

Monsieur le Ministre précise à cet égard que cet accord-cadre interprofessionnel continue à exister et à sortir ses effets parallèlement à la loi en projet. L'accord interprofessionnel est d'obligation générale. L'orateur estime aussi que la définition retenue dans ledit accord est très valable.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue demande si les deux définitions, celle de l'accord européen et celle applicable pour le secteur public qui sera reprise dans le projet de loi, ne se heurtent pas l'une à l'autre. L'orateur demande s'il faut en effet considérer les deux définitions.

Monsieur le Ministre explique que l'on veut justement éviter une inégalité issue de l'application de deux définitions, l'une pour le secteur public, l'autre pour le secteur privé.

Madame la Députée Carole Hartmann fait remarquer que l'avis de la Chambre des Salariés (CSL) et l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers relèvent aussi l'existence de la définition contenue dans l'accord interprofessionnel européen, donc d'un accord issu de négociations entre les partenaires sociaux, notamment de négociations qui, au préalable, avaient été menées entre partenaires sociaux au niveau européen. Il en découle, suivant l'oratrice, qu'il existe bel et bien un cadre européen à ce sujet.

Madame la Députée signale qu'elle aurait aimé que la définition de l'accord interprofessionnel soit retenue. A ce stade, Madame la Députée estime que l'on est en présence de trois définitions, la troisième étant celle du projet de loi initial.

La fonctionnaire du ministère fait considérer que le Conseil d'État relève une inégalité devant la loi qui ne sera pas résorbée si l'on dispose d'une définition distincte pour le secteur privé par rapport au secteur public. Si l'on devait retenir dans le projet de loi la définition contenue dans l'accord interprofessionnel, le secteur public serait obligé de reprendre pour sa part

cette définition, afin d'éviter ladite inégalité devant la loi.

Il convient de considérer que l'on est ici en présence de deux normes juridiques du même niveau, à savoir : le dispositif réglant le secteur public et le projet de loi qui vise à régler les relations dans le secteur privé.

Quant à la définition qui existe dans l'accord interprofessionnel, on verra par la suite, quelle définition sera la plus favorable pour les salariés - celle de l'accord ou celle qui sera finalement retenue dans le projet de loi sous examen, précise l'oratrice.

Monsieur le Ministre précise que le projet de loi déposé contient une autre définition que celle de l'accord interprofessionnel. Or, le Conseil d'État s'y est opposé formellement. Dès lors, il est proposé de suivre le Conseil d'État et de s'aligner sur la fonction publique pour éviter une inégalité devant la loi.

Madame la Députée Carole Hartmann estime que le projet de loi initial propose une troisième définition, car elle n'équivaut pas à celle de l'accord interprofessionnel. L'oratrice précise que le Conseil d'État suggère de reprendre la définition valable pour le secteur public, sans pour autant l'imposer.

Si on reprenait la définition de l'accord interprofessionnel, Madame la Députée pense que la fonction publique devrait ensuite s'y aligner. Elle ne craint pas une nouvelle opposition formelle de la part du Conseil d'État dans ce cas.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue demande si les définitions sont contradictoires. Il suggère d'apporter des précisions supplémentaires dans le commentaire des articles du présent projet de loi.

Monsieur le Député Marc Spautz estime que la discussion à mener se présente encore différemment. Il soulève la doléance exprimée par les chambres professionnelles qui ont fait remarquer qu'il n'y avait pas eu de consultation préalable avec leurs ressortissants.

La fonctionnaire du ministère signale que la définition la plus favorable s'imposera en pratique.

Monsieur le Député Marc Spautz craint que les interprétations y relatives vont compliquer l'application du dispositif.

Monsieur le Ministre rappelle qu'une évaluation de l'accord interprofessionnel reste à faire. Il rappelle également que l'aspect de la violence au travail n'est pas repris dans l'actuel projet de loi et devra être adressé à l'avenir.

Monsieur le Ministre demande à la Chambre de savoir si elle estime que l'actuelle définition applicable au secteur public n'est pas suffisamment précise et si cette définition devait être modifiée.

Madame la Députée Carole Hartmann estime que la définition du harcèlement moral, telle qu'elle s'applique au secteur public, ne pose pas de problème. Mais elle craint qu'il y ait une insécurité juridique si deux définitions peuvent s'appliquer au secteur privé. Il y aura alors des discussions devant les tribunaux. Il s'agit, selon Madame la Députée, d'une question de cohérence.

L'oratrice estime qu'une seule définition applicable au secteur privé serait souhaitable.

Monsieur le Ministre rappelle à cet endroit que l'inégalité devant la loi subsiste dans ce cas de figure. L'orateur relit le passage de texte du Conseil d'État, relatif à la problématique débattue, et notamment le passage suivant lequel la Haute Corporation « préfère » que l'on s'aligne sur la définition applicable au secteur public.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue suggère de soutenir l'amendement proposé par le Gouvernement.

Monsieur le Député Marc Spautz propose de se donner le temps de la réflexion et de revenir sur ce point.

La fonctionnaire du ministère poursuit la présentation détaillée des amendements proposés.

En ce qui concerne l'article L. 246-3, le Conseil d'État ne fait pas d'observation relative aux paragraphes 1 et 2.

Par contre, quant au paragraphe 3, qui contient une liste des mesures préventives à appliquer par un employeur, le Conseil d'État fait remarquer que cette liste contient des incohérences et des redites. La Haute Corporation propose dès lors une reformulation et une compression de la liste, sans pour autant faire une proposition de texte à ce sujet.

Le ministère propose pour les points 1, 3 et 5, une fusion et un résumé.

Un ajout au point 2 est à prévoir. Il convient, suivant l'oratrice, d'y préciser « harcèlement moral à l'occasion des relations de travail » au lieu d'écrire « harcèlement moral au travail ».

Quant au point 4, il reste inchangé, mais devient le point 3 à la suite de la fusion des trois points prémentionnés (1, 3 et 5).

Partant, le point 6 initial devient le point 4 nouveau. Ce point sera reformulé, mais la référence à l'information du personnel en cas de défaut d'une délégation y sera maintenue.

Ces changements doivent se faire dans le cadre d'un amendement. Le ministère propose dès lors un deuxième amendement à cet endroit.

Madame la Députée Carole Hartmann rappelle que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont soulevé une question. Faut-il vraiment que l'ensemble du personnel soit informé s'il n'existe pas de délégation dans une entreprise ? L'oratrice craint que cela va compliquer l'application du présent dispositif légal.

Madame la Députée demande pour quelle raison l'on ne veut pas suivre le Conseil d'État sur ce point et supprimer la disposition suivant laquelle l'ensemble du personnel doit être informé, le cas échéant. Madame la

Députée estime qu'il s'agit d'un double emploi, car le personnel est déjà mis au fait en cas de survenance d'une situation d'harcèlement.

Monsieur le Ministre constate que le Conseil d'État n'a pas émis d'opposition formelle quant à ce point. L'orateur explique que les entreprises qui ne disposent pas d'une délégation du personnel sont les entreprises de moins de 15 salariés. Or, un nombre de salariés compris entre une et 14 personnes est, suivant l'orateur, une quantité de gens facilement appréhendable. Monsieur le Ministre estime encore que la disposition qu'il est prévue de maintenir ajoute un surplus de sécurité dont peuvent bénéficier les salariés lorsqu'ils entendent défendre leurs droits personnels.

Madame la Députée Carole Hartmann pense que les salariés seront de toute façon informés et elle maintient qu'il s'agit d'un double emploi.

Monsieur le Député Marc Spautz relève à ce propos l'avis de la CSL qui renvoie au dispositif de l'accord interprofessionnel.

La fonctionnaire du ministère précise qu'il ne s'agit pas seulement d'une information relative à une ou plusieurs mesures mises en place, le cas échéant, mais d'une information relative à l'obligation de l'employeur d'agir dans une situation d'harcèlement moral. Il est important de savoir, en tant que salarié, qu'il est possible de s'adresser à son employeur, en cas d'harcèlement. Cette connaissance est rassurante et permet au salarié de réagir adéquatement au lieu de subir un harcèlement sans se défendre.

Monsieur le Ministre constate qu'il y a une différence d'informer sur des mesures, d'une part, ou sur une obligation, d'autre part.

Monsieur le Vice-Président Charles Marque en conclut que la disposition prévoyant l'information de l'ensemble du personnel renforce les possibilités d'agir des salariés.

La fonctionnaire du ministère explique que les entreprises sans délégation, celles qui occupent entre un et 14 salariés, expliquent donc la loi à leur personnel et encouragent de ce fait les victimes d'un harcèlement à demander l'assistance de l'employeur.

Monsieur le Vice-Président Charles Marque confirme qu'il y a de nombreuses entreprises sans délégation et que le harcèlement moral n'est pas un phénomène rare.

La fonctionnaire du ministère du Travail poursuit ses explications et précise à l'égard du paragraphe 5 initial de l'article L. 246-3, que le Conseil d'État s'oppose formellement à la notion de « mesures appropriées », en raison du caractère subjectif lié aux possibles interprétations de ce qui serait approprié. La Haute Corporation signale qu'une telle disposition se heurte au principe constitutionnel de la légalité des peines, étant donné qu'il convient de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions. La Haute Corporation propose de supprimer le terme « appropriées », ce qui lui permet de lever son opposition formelle. L'oratrice explique que le ministère entend suivre le Conseil d'État et propose de supprimer ce terme.

Par ailleurs, l'oratrice constate que le Conseil d'État propose de fusionner les paragraphes 4 et 5 initiaux en un seul paragraphe afin de clarifier le texte. Le ministère entend suivre le Conseil d'État sur ce point, sauf que la Haute Corporation propose de supprimer le bout de phrase « ou à défaut, l'ensemble du personnel », alors que le ministère entend maintenir cette disposition. Le fait de ne reprendre qu'une partie de la refonte proposée par le Conseil d'État à l'endroit des paragraphes 4 et 5, et de vouloir maintenir le bout de phrase prémentionné, nécessite qu'un amendement précise cette décision. L'amendement contient dès lors le libellé du nouveau paragraphe 4 de l'article L. 246-3.

Madame la Députée Carole Hartmann se réfère à un passage de l'avis du Conseil d'État, qui stipule qu'il « ne s'agit pas ici d'imposer à l'employeur une simple obligation de moyen basée sur son appréciation personnelle du caractère « approprié » des mesures à mettre en place, mais bien d'une obligation de résultat pour « faire cesser immédiatement les actes de harcèlement moral » ». L'oratrice donne à considérer qu'un employeur confronté à une situation douteuse au départ qui s'avère ne pas être un cas de harcèlement moral, ne pourra pas être tenu à observer une obligation de résultat.

Monsieur le Ministre fait remarquer qu'en effet, la notion d'obligation de résultat est une réflexion faite par le Conseil d'État dans son avis du 10 mai 2022. Les auteurs du projet de loi sous examen n'ont pas inscrit une telle obligation dans le texte.

La fonctionnaire du ministère précise que le paragraphe 4 dispose que si une situation de harcèlement est portée à la connaissance de l'employeur, celui-ci est obligé d'agir. Toutefois, s'il ne s'agit pas d'un harcèlement, l'obligation d'agir ne peut bien entendu pas jouer.

Monsieur le Vice-Président Charles Marque demande à quel moment intervient un tel constat.

La fonctionnaire du ministère rappelle à cet égard la procédure prévue auprès de l'ITM.

Monsieur le Ministre rappelle que le projet de loi sous examen n'a pas retenu le renversement de la charge de la preuve, étant donné la complexité des situations.

Madame la Députée Carole Hartmann rappelle la possibilité des auteurs et des victimes d'un harcèlement moral de présenter des versions fort différentes et parfois mensongères des faits, ce qui devrait à son sens écarter une obligation de résultat dans le chef de l'employeur.

L'oratrice demande que l'on précise pour le moins dans le rapport écrit relatif au présent projet de loi qu'il n'y a pas d'obligation de résultat. L'oratrice constate qu'elle avait compris la remarque du Conseil d'État d'une autre manière que celle qui vient d'être expliquée.

Monsieur le Vice-Président Charles Marque souhaite que le texte de la loi soit rendu le plus clair possible en raison de la complexité des situations rencontrées.

Madame la fonctionnaire du ministère revient encore une fois au nouveau paragraphe 4 fusionné et fait remarquer qu'au début de ce paragraphe, il convient d'ajouter dans le cadre de l'amendement y relatif le bout de phrase « à l'occasion des relations de travail ». Il s'agit d'une précision qui doit en toute logique s'appliquer à cet endroit et qui d'ailleurs a été suggérée par le Conseil d'État au niveau de l'intitulé.

A la suite de la fusion des paragraphes initiaux 4 et 5, pour former un nouveau paragraphe 4, il en résulte que le paragraphe 6 initial est à renuméroter. Le paragraphe initial 6 devient dès lors le nouveau paragraphe 5. Il s'agit d'un élément important du présent projet de loi, dans la mesure où il consacre l'introduction de la nouvelle procédure auprès de l'ITM, c'est-à-dire la saisine de l'ITM.

Concernant justement cette procédure, le Conseil d'État a constaté un oubli. L'auteur présumé d'un harcèlement n'est, dans le texte initial du projet de loi, pas entendu par l'ITM. La Haute Corporation suggère de modifier le texte en incluant cette possibilité. Le ministère entend suivre le Conseil d'État sur ce point et prévoit un amendement à cet effet. L'alinéa 2 du nouveau paragraphe 5 est donc complété par les termes suivants : « ...ainsi qu'éventuellement l'auteur présumé... ».

Madame la Députée Carole Hartmann comprend ce nouvel amendement. Elle tient à rappeler toutefois par rapport au nouveau paragraphe 5 que le Conseil d'État, tout comme les chambres professionnelles, suggère de prévoir une médiation. L'oratrice souligne qu'une telle possibilité de faire intervenir un médiateur est donc également souhaitée de la part des partenaires sociaux, qui semblent estimer qu'une médiation est un cadre plus approprié que celui de passer par l'ITM. L'oratrice révèle par ailleurs que les avis des chambres professionnelles indiquent que les partenaires sociaux n'ont pas été consultés au préalable, notamment au niveau du Comité permanent du travail et de l'emploi (CPTÉ).

L'oratrice suggère de saisir le CPTÉ, ceci d'autant plus qu'il semble exister une sorte de préaccord entre les partenaires sociaux, en ce qui concerne la question d'une médiation. Une telle médiation pourrait s'intercaler entre les mesures prises par l'employeur et la procédure impliquant l'ITM, pense l'oratrice.

Monsieur le Ministre explique que le CPTÉ est un comité qui se réunit trois fois par an et dont la mission consiste à discuter de problèmes relatifs au chômage, à l'emploi et aux mesures y afférentes. Le CPTÉ n'a pas vocation à examiner au préalable les projets de loi que le ministère dépose. Le projet de loi sous examen, qui vise la lutte contre le harcèlement moral dans les relations de travail, répond à un objectif formulé dans l'accord de coalition de l'actuel Gouvernement. Monsieur le Ministre signale encore, qui si l'on voulait consulter au préalable du dépôt d'un projet de loi le CPTÉ, cela représenterait une énorme charge de travail pour ce conseil qui devrait alors se réunir pour le moins toutes les deux semaines.

Quant au médiateur, Monsieur le Ministre signale qu'il apprécie grandement le travail que peuvent effectuer les médiateurs. Or, encore faut-il disposer de suffisamment de médiateurs qui disposent de la formation nécessaire.

Monsieur le Ministre estime que l'ITM, de par ses missions et modalités de fonctionnement, est une forme de médiateur institutionnalisé, étant donné que ses collaborateurs visent à concilier des différends plutôt que de vouloir sanctionner à tous les coups des infractions.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue relève qu'une médiation peut en effet faire traîner inopinément une instruction relative à une situation d'harcèlement moral.

Madame la Députée Carole Hartmann répète que les chambres professionnelles ont regretté dans leurs avis respectifs ne pas avoir été consultées.

Concernant la médiation, l'oratrice estime que l'ITM devra aussi disposer d'un effectif plus élevé pour assurer le fonctionnement de la nouvelle procédure prévue par le projet de loi. Madame la Députée rappelle que lors de la présentation du projet de loi, l'on estimait un besoin supplémentaire d'effectifs de 8 à 10 personnes auprès de l'ITM.

En ce qui concerne le rôle de médiateur qui semble revenir à l'ITM, Madame la Députée demande que ce rôle soit précisé dans le rapport relatif au présent projet de loi.

L'oratrice considère que la question d'une médiation est importante dans la mesure où elle a été soulevée par les chambres professionnelles.

Monsieur le Député Marc Spautz soulève un autre aspect des missions revenant à l'ITM. Il demande si l'ITM peut, d'une part, exercer sa fonction de contrôle de l'application du droit du travail, et, d'autre part, exercer une fonction de médiateur.

Monsieur le Ministre précise qu'un médiateur bénéficie d'une formation spéciale qui lui permet de concilier les parties d'un conflit. L'ITM revête aussi un rôle de conciliateur en observant trois niveaux d'intervention : l'ITM communique au départ à une entreprise qu'il y a un problème. Ensuite, dans un deuxième temps, l'ITM signale à l'entreprise que, le cas échéant, le problème subsiste et qu'il n'a pas encore été résorbé de manière satisfaisante. Finalement, en troisième lieu, l'ITM a la possibilité de sanctionner les concernés. Il en découle, selon Monsieur le Ministre, que dans le fonctionnement habituel de l'ITM, l'on retrouve déjà les rôles de celui qui explique et de celui qui tâche de concilier.

Monsieur le Ministre donne encore à considérer qu'il existe environ 40.000 entreprises au Luxembourg. Le nombre de médiateurs formés devrait être énorme si on voulait passer par une médiation.

Monsieur le Ministre rappelle que lors de la présentation du projet de loi, le 30 septembre 2021, il était relevé que la « Mobbing ASBL », qui travaille depuis de nombreuses années dans la conciliation des cas de harcèlement moral au travail, dispose de collaborateurs qui pourraient être repris par l'ITM. Cela permettrait de disposer de gens expérimentés et de disposer d'un premier noyau du personnel que nécessite la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

Monsieur le Député Marc Spautz répète que l'on devrait essayer d'éviter de rencontrer des surprises au niveau juridique pour le cas où d'aucuns

considèrent que l'administration s'occupe de missions peu compatibles les unes par rapport aux autres.

La fonctionnaire du ministère signale que l'ITM, dans le cadre de la nouvelle procédure envisagée, se trouve dans son rôle normal qui est celui de faire de la prévention, voire de la résorption de problèmes. Si un salarié a besoin d'aide, sans nécessairement devoir passer par un tribunal, il peut bénéficier de l'intervention de l'ITM. Il en serait de même si l'appui dont le salarié avait besoin était relié à des questions de sécurité ou d'autres questions de droit du travail.

Monsieur le Vice-Président Charles Marque donne à considérer que les deux parties peuvent s'entendre aussi longtemps que durera la conciliation. Par-delà, l'affaire aboutira devant les tribunaux.

Madame la fonctionnaire du ministère confirme ce constat. Elle précise que l'on peut considérer les dispositions du projet de loi comme une opportunité pour les salariés de régler une affaire avant qu'elle n'aboutisse devant un tribunal. L'oratrice donne aussi à considérer que très souvent, les salariés craignent une démarche juridique et s'en abstiennent.

Monsieur le Vice-Président Charles Marque signale encore que l'ITM dispose aujourd'hui de ressources et de moyens plus importants que jadis.

Madame la Députée Carole Hartmann espère que l'on garde à l'esprit la piste de la médiation. Elle précise à cet égard qu'une formation spécifique en médiation est à présent offerte auprès de l'Université du Luxembourg. Par conséquent, selon l'oratrice, il ne faut pas craindre une pénurie de médiateurs. L'oratrice constate ensuite que l'ITM suit en fait une procédure classique, notamment en assumant une mission de prévention, si elle applique la nouvelle procédure relative à la conciliation d'un conflit d'harcèlement moral. Madame la Députée estime toutefois dans ce contexte que le délai de 45 jours pour permettre à l'ITM d'intervenir est très court.

Monsieur le Ministre confirme que ce délai est sec, le conflit étant, le cas échéant, fort compliqué. Mais il s'agit d'une raison de plus pour accélérer une prise de décision. Quant aux remarques de Madame la Députée Carole Hartmann, Monsieur le Ministre estime qu'il serait judicieux de préciser dans le commentaire des articles le rôle de l'ITM en tant qu'organe de médiation, sans que l'on y parle d'un « médiateur » au sens strict du terme.

Monsieur le Vice-Président Charles Marque approuve cette suggestion.

La fonctionnaire du ministère poursuit ses explications et elle en vient à l'alinéa 4 du paragraphe initial 6, devenu par la suite le paragraphe 5.

Le ministère propose de suivre la proposition faite par le Conseil d'État et de supprimer le terme « éventuels » puisqu'il n'y aura pas d'injonction à prononcer au cas où les actes de harcèlement sont de nature hypothétique, comme le fait remarquer la Haute Corporation. Il n'y a pas lieu de faire un amendement à cet égard, il suffit de reprendre la proposition du Conseil d'État.

Ensuite, en ce qui concerne le dernier alinéa du paragraphe initial 6, le Conseil d'État a formulé une opposition formelle pour atteinte au principe de la

légalité des peines. En effet, l'article L. 614-13 ne prévoit pas de sanction administrative sur la base d'une infraction à l'article L. 246-3, nouveau paragraphe 5. En d'autres termes, les sanctions administratives prévues par le projet de loi en cas de non-respect de l'injonction du directeur de l'ITM ne disposent pas de base légale. Pour remédier à cet état des choses et afin de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, le ministère propose un cinquième amendement qui complète l'article L. 614-13 par une lettre d), indiquant qu'une infraction à l'article L. 246-3, paragraphe 5, est passible d'une sanction administrative, mais uniquement lorsqu'une injonction prononcée par le directeur de l'ITM n'a pas été suivie.

En réponse à une question de Madame la Députée Carole Hartmann, l'oratrice précise qu'une telle sanction administrative consiste en une amende administrative, dont le montant peut être fixé entre 25 euros et 25.000 euros.

L'oratrice précise encore, en le soulignant, qu'une injonction de la part de l'ITM peut s'adresser à l'employeur ainsi qu'au salarié. Cet instrument de sanction devrait dès lors contribuer à enrayer d'éventuelles descriptions mensongères d'une situation, avancées par l'un ou par l'autre.

Monsieur le Ministre précise à cet endroit que l'article L. 614-13 se réfère en effet non seulement à l'employeur, mais encore à son délégué et au salarié.

Monsieur le Député Marc Spautz fait remarquer à ce propos que l'avis du Conseil d'État ne se réfère qu'au seul employeur. Il demande de pouvoir tenir en main les amendements tels que proposés par le ministère.

Madame la collaboratrice du ministère précise que le Conseil d'État ne cite pas dans ce contexte le Code du travail, mais se limite à énoncer une remarque.

Monsieur le Vice-Président Charles Marquie demande que l'on précise dans le rapport relatif au présent projet de loi que l'amende administrative peut être décidée à l'égard tant de l'employeur, que de son délégué ainsi que par rapport au salarié, lorsqu'ils ignorent une injonction leur adressée par le directeur de l'ITM.

Madame la Députée Carole Hartmann fait remarquer que le libellé du dernier alinéa de l'article L. 246-3, tel qu'initialement prévu par les auteurs du projet de loi, n'indique que le seul employeur, quitte à ce que l'on y renvoie à l'article L. 614-13. L'oratrice comprend que, suivant ce qui vient d'être expliqué, cette phrase sera remplacée selon le sens visé par l'article L. 614-13.

Monsieur le Ministre signale que les membres de la commission recevront les amendements ainsi qu'un texte coordonné.

Monsieur le Vice-Président Charles Marquie pense qu'il convient de réduire tant que faire se peut le nombre de renvois dans un texte législatif afin de rendre sa lecture plus facile et d'éviter ainsi des confusions.

Madame la fonctionnaire du ministère explique que le Conseil d'État avait émis deux oppositions formelles qui ont trait à l'article L. 246-7, qui détermine les sanctions pénales à encourir par les personnes qui ne respectent pas les obligations inscrites à l'article L. 246-3 et à l'article L. 246-4, paragraphes 1^{er} et 2.

La Haute Corporation fait remarquer que les alinéas 1^{er} à 3 de l'article L. 246-3, paragraphe 6, ne contiennent pas d'éléments dont le non-respect serait sanctionnable. Le principe de la légalité des peines, qui implique la nécessité de définir dans la loi les infractions en des termes claires et précis pour éviter l'arbitraire, n'y est donc pas respecté. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à l'article en question.

La Haute Corporation relève de plus que les comportements et sanctions visés aux articles L. 246-7 et L. 246-3, paragraphe 6, alinéa 5, sont susceptibles de donner lieu à des procédures parallèles, contrevenant ainsi au principe *non bis in idem*. Le Conseil d'État s'y oppose formellement et exige que les auteurs optent pour une des deux voies de répression, administrative ou pénale.

Le ministère propose par conséquent de disposer de la manière suivante : il sera infligé une sanction administrative dans le seul cas de figure du non-respect d'une injonction de l'ITM. Toutes les autres obligations découlant du dispositif de lutte contre le harcèlement moral, qui ne seraient pas respectées, entraîneraient une sanction pénale.

Il en résulte la nécessité de reformuler l'article L. 246-7 en conséquence et d'y préciser les infractions visées.

Madame la Députée Carole Hartmann critique que, selon son entendement, les étapes précédant celle de la procédure auprès de l'ITM seraient donc passibles, le cas échéant, d'une sanction pénale, la sanction administrative n'étant liée qu'au non-respect d'une injonction de la part du directeur de l'ITM. L'oratrice considère qu'une telle sanction pénale à un stade aussi précoce d'une problématique d'harcèlement moral est une punition très sévère. Elle donne encore à considérer que justement au cours des premières tentatives de conciliation des parties, l'on vise à éviter une approche trop formaliste, ceci d'autant plus qu'il peut s'avérer, le cas échéant, que l'on ne soit pas en présence d'un harcèlement moral. En conséquence des considérations qui précèdent, l'oratrice ne peut pas comprendre l'approche esquissée par le ministère.

Monsieur le Ministre fait remarquer que l'application des sanctions se fait différemment de ce qui vient d'être évoqué par Madame la Députée.

La fonctionnaire du ministère précise que la sanction pénale n'intervient qu'à la fin du processus, lorsque le salarié est obligé de saisir un tribunal. Le tribunal aura à considérer les éléments de preuve qui lui sont soumis. La sanction pénale ne sera dès lors qu'un moyen ultime, n'intervenant qu'après la procédure auprès de l'ITM, explique l'oratrice.

Madame la Députée Carole Hartmann se réfère au libellé du paragraphe 3 de l'article L. 246-3 suivant lequel « L'employeur détermine [...] les mesures à prendre pour protéger les salariés contre le harcèlement moral au travail. » Madame la Députée considère que suivant l'approche esquissée par le ministère, les sanctions pénales viseraient également cette obligation. L'oratrice souligne qu'il s'agit d'une obligation, car le libellé emploie le terme « détermine » et non pas les termes « peut déterminer ».

La fonctionnaire du ministère répète que la sanction pénale ne peut être

décidée qu'à la suite d'une saisine d'un tribunal et s'il existe un préjudice. S'il s'avère que l'on n'est pas en présence d'un harcèlement moral, l'employeur n'est pas tenu à prendre des mesures. Il n'y aura pas de procédure devant un tribunal.

Monsieur le Ministre considère à ce propos qu'il serait étonnant de poursuivre un employeur qui n'aurait pas pris de mesures alors que rien ne s'est passé.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue demande que ces aspects soient précisés dans le commentaire des articles. Par ailleurs, il propose de ne pas approuver les amendements lors de la présente réunion, mais, soit d'y consacrer, à brève échéance, une nouvelle réunion, soit de demander un accord aux membres de la commission par la voie d'une lettre circulaire. En tout cas, l'orateur aimerait que les suites à donner se fassent rapidement afin d'évacuer le présent projet de loi dans les meilleurs délais.

Monsieur le Ministre enverra les amendements aux membres de la commission, qui, s'ils en décidaient ainsi, pourraient y répondre par le biais d'une lettre circulaire, ou, s'il devait subsister des questions, pourraient de nouveau se réunir.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue penche en faveur d'une lettre circulaire, Madame la Députée Carole Hartmann préfère examiner les textes des amendements afin de pouvoir y revenir pour poser d'éventuelles questions.

Monsieur le Vice-Président Charles Margue constate que l'on verra ce qui sera finalement retenu. Il cède ensuite la présidence de la présente réunion à Monsieur le Vice-Président Marc Spautz.

Monsieur le Vice-Président Marc Spautz demande si quelqu'un aimerait encore poser des questions ou faire une remarque.

Madame la Députée Francine Closener rappelle qu'on doit encore désigner un rapporteur pour le projet de loi 7864. Elle propose de désigner le Président de la commission, Monsieur Dan Kersch.

Les membres de la commission sont d'accord avec cette proposition.

Monsieur le Président Dan Kersch est par conséquent désigné comme Rapporteur pour le projet de loi 7864.

Monsieur le Vice-Président Marc Spautz remercie les membres de la commission et propose de se concerter le lendemain au bord d'une réunion plénière de la Chambre, pour déterminer de quelle manière l'on poursuivra les travaux d'examen des amendements relatifs au projet de loi sur la lutte contre le harcèlement moral.

2. Divers

Il n'y a pas d'interventions sous le point « divers » de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 2 novembre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Session ordinaire 2021-2022

JS/LW

P.V. TESS 28

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

Projet de

Procès-verbal de la réunion du 10 octobre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7864 **Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral au travail (mobbing)**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'État (10.05.2022) et des chambres professionnelles
 - Examen de propositions d'amendements

2. **Divers**

*

Présents : Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Carlo Weber

M. Georges Engel, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

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

M. Maximilien Marinov, de la fraction LSAP, collaborateur du rapporteur

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean-Marie Halsdorf, M. Dan Kersch

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, M. Marc Spautz, Vice-présidents de la Commission

*

1. 7864 **Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral au travail (mobbing)**

2. **Divers**

Luxembourg, le 10 octobre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact