



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

Procès-verbal de la réunion du 23 février 2023

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes du 23 septembre, 9 novembre 2022 et 25 janvier 2023 ainsi que des réunions des 19, 26 et 30 janvier 2023**
2. **7864** **Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail**
- Rapporteur : Monsieur Dan Kersch
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État (7.2.2023)
3. **Divers**

*

Présents : M. Gilles Baum remplaçant M. Frank Colabianchi, Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Paul Galles, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Dan Kersch, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Carlo Weber, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

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, Mme Roberta Pinto, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, M. Carlo Weber

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Kersch, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes du 23 septembre, 9 novembre 2022 et 25 janvier 2023 ainsi que des réunions des 19, 26 et 30 janvier 2023

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés

2. 7864 Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail

Monsieur le Président de la commission parlementaire, Dan Kersch, rappelle les étapes du projet de loi sous rubrique : le Conseil d'État avait émis une série d'oppositions formelles à l'égard du projet initial. La commission a soumis des amendements parlementaires à la Haute Corporation et celle-ci vient d'émettre à ce sujet un avis complémentaire qui fait l'objet d'un examen lors de la présente réunion.

Monsieur Georges Engel, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, rappelle que le projet de loi à l'ordre du jour a déjà fait de nombreuses fois l'objet d'échanges au sein de la présente commission parlementaire. L'orateur rappelle que les oppositions formelles émises par le Conseil d'État ont toutes été levées à la suite des six amendements parlementaires qui lui ont été soumis.

Monsieur le Ministre rappelle, dans l'ordre, les différents amendements.

L'amendement 1 a modifié la définition du harcèlement moral retenue par la loi en projet. Une définition qui est celle applicable pour la fonction publique a finalement été retenue, en réponse à une suggestion avancée par le Conseil d'État.

L'amendement 2 répondait à la demande du Conseil d'État de raccourcir et de simplifier le texte relatif aux mesures de prévention. Le Conseil d'État, qui n'avait pas émis une opposition formelle à cet endroit, est d'accord avec le texte amendé.

L'amendement 3 répond à l'opposition formelle 2 du Conseil d'État. Le qualificatif « appropriées » pour désigner les mesures à prendre par l'employeur en cas de survenance d'un harcèlement moral y est supprimé. Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

L'amendement 4 prévoit que l'ITM puisse éventuellement entendre l'auteur présumé d'un harcèlement moral. Le Conseil d'État propose dans son avis complémentaire une formulation légèrement différente, assurant par-là que l'auteur présumé, en tant que tiers intéressé, doit être entendu par l'ITM, alors que d'autres salariés soient éventuellement entendus. Il est décidé d'accepter la proposition de texte faite par le Conseil d'État à cet endroit.

L'amendement 5 confère une base légale aux peines administratives en cas de non-respect de l'injonction de l'ITM.

L'amendement 6 répond à deux oppositions formelles du Conseil d'État, à savoir une opposition formelle émise au sujet de la légalité des peines, qui nécessitait une définition claire et précise des infractions dans la loi, d'une part, et, d'autre part, une opposition formelle relative au non-respect du principe *non bis in idem*, qui nécessitait de départager les peines administratives et les peines pénales.

Le Conseil d'État ayant été en mesure de lever toutes les oppositions formelles et ne s'étant pas opposé à des modifications introduites par la voie des amendements, le texte du projet de loi tel qu'il se présente est satisfaisant pour la Haute Corporation, conclut l'orateur.

Monsieur le Député Marc Spautz rappelle à la suite de la présentation faite par Monsieur le Ministre Georges Engel qu'il n'a certes pas un problème avec l'approche de Monsieur le Ministre, mais l'orateur a un problème avec le positionnement induit par le Conseil d'État, relatif à la définition du harcèlement moral. Monsieur le Député déplore qu'avec une définition du harcèlement moral qui est identique à celle applicable au secteur public, tous les éléments de définition contenus dans l'accord interprofessionnel de 2009 et fondé sur des négociations entre les partenaires sociaux en 2007, que l'orateur juge d'ailleurs pertinents, ne seront plus d'application. Monsieur le Député suggère d'instaurer un véritable statut unique effaçant une fois pour toutes les distinctions entre travailleurs du secteur privé et du secteur public si de toute façon, à la suite de la suggestion du Conseil d'État et par souci de traitement égalitaire, on en arrive à imposer par le biais du présent projet de loi une seule définition - celle du secteur public - pour qualifier des actes d'harcèlement moral.

Par ailleurs, Monsieur le Député revient à une situation qu'il avait également déjà évoqué lors de réunions précédentes. L'orateur s'inquiète de ce qu'il perçoit comme étant un double rôle assumé par l'Inspection du travail et des mines (ITM) qui, d'une part, doit concilier des positions divergentes en tant que médiateur dans un conflit de harcèlement moral, et, d'autre part, doit sanctionner des comportements qui seraient contraires à la loi.

Monsieur le Député relève encore les avis de la Chambre des Salariés et des Chambres des employeurs. L'avis de la Chambre des Salariés s'exprime de façon mitigée par rapport au présent projet de loi. L'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers demande le retrait du projet et le maintien exclusif des dispositions de l'accord interprofessionnel prémentionné.

Madame la Députée Carole Hartmann revient à une remarque qu'elle avait déjà faite lors des réunions précédentes. Elle relève que la Chambre des Salariés est à se demander quelle définition du harcèlement moral sera retenue dans un cas d'espèce lorsqu'on est en présence d'une définition issue de l'accord interprofessionnel de 2009, d'une part, et d'une autre définition issue de la présente loi en projet. L'oratrice évoque que, suivant la définition retenue, une affaire pourrait avoir une issue plus ou moins favorable pour les concernés.

Madame la Députée relève ensuite une remarque faite par la Chambre des Salariés à propos de l'amendement parlementaire numéro 3. La CSL aperçoit dans son avis complémentaire une redondance entre le paragraphe 2, alinéa

1^{er}, de l'article L. 246-3 et son paragraphe 4. L'oratrice demande ce qu'il convient de faire à ce sujet.

Par la suite, Madame la Députée se demande si l'ITM est compétente pour revêtir le rôle de médiateur dans des cas d'harcèlement moral ou s'il ne serait pas plus utile de d'abord laisser le soin de la médiation à une autre instance, qui pourrait intervenir en amont au niveau de l'entreprise concernée, avant que l'ITM ne s'occupe de la situation. L'oratrice souligne que d'éventuelles solutions sont plus faciles à dégager au niveau de l'entreprise, parce que les personnes concernées sont plus proches du dossier et voient plus clairement les solutions envisageables, alors que l'ITM en est quand-même assez éloignée. L'oratrice évoque à ce propos les avis des chambres professionnelles qui, d'une manière ou d'une autre, font référence à une telle procédure préalable et elle évoque aussi l'avis du Conseil d'État qui se demande si l'ITM est suffisamment à même pour instruire les différentes situations dans le cadre de la procédure de 45 jours prévue par le projet de loi.

Madame la Députée relève encore une fois la doléance exprimée par les différentes chambres professionnelles, suivant laquelle le texte du présent projet de loi n'aurait pas été discuté au préalable avec les partenaires sociaux, et en particulier, au sein du Comité permanent du travail et de l'emploi (CPTÉ).

D'une manière plus générale, Madame la Députée signale qu'il pourrait y avoir des contradictions entre la loi et l'accord interprofessionnel, au niveau de la définition, des mesures préventives, de la gestion d'une situation et des procédures. L'oratrice craint une insécurité juridique qui en découle. Elle estime que les partenaires sociaux étaient satisfaits de l'accord interprofessionnel puisqu'aucune partie ne l'a dénoncé.

Monsieur le Président Dan Kersch informe les députés que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont adressé une lettre au Premier ministre, demandant le retrait du projet de loi sous rubrique. Une copie de cette lettre avait été adressée à l'orateur.

Monsieur le Président rappelle que l'ordre du jour de la présente réunion prévoit une discussion sur l'avis complémentaire du Conseil d'État et que bon nombre de sujets évoqués par les intervenants précédents ont déjà été discutés lors des réunions précédentes de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

Monsieur le Ministre du Travail, Georges Engel, confirme que ces discussions ont déjà été menées. Il fait cependant encore certaines remarques.

Par rapport à l'intervention de Monsieur le Député Marc Spautz relative à la définition du harcèlement moral, Monsieur le Ministre rappelle la définition initiale prévue par le projet de loi. Il s'agissait d'une définition qui était voulue par le gouvernement. Le Conseil d'État a ensuite évoqué la nécessité d'un traitement égal et suggéré de retenir la définition applicable à la fonction publique. Suggestion qui a été retenue afin de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Mais l'idée de départ était en effet de disposer d'une autre définition. Encore faut-il respecter la procédure législative, rappelle l'orateur.

Monsieur le Ministre n'exclut d'ailleurs pas qu'à l'avenir on revienne sur la définition et que l'on décide de retenir la définition initiale pour le secteur privé ainsi que pour le secteur public.

Quant à la compétence de l'ITM pour régler des situations d'harcèlement moral, Monsieur le Ministre rappelle que l'ITM voudra faire appel des gens de la « Mobbing ASBL » qui ont une expérience de longue date pour résoudre de tels conflits. Monsieur le Ministre rappelle encore le rôle de l'ITM, qu'elle revête également dans d'autres situations : l'ITM donne des conseils, ensuite elle fait des mises en garde et, finalement, elle décide de sanctionner des actes. Il s'agit d'une façon de procéder qui est propre à l'ITM et qui n'exclut aucunement que cette administration fasse preuve de suffisamment de sensibilité et de doigté pour appréhender des cas d'harcèlement moral.

Quant au reproche que l'on n'ait pas discuté le présent projet de loi avec les partenaires sociaux, Monsieur le Ministre réfute cette accusation. Il rappelle ce qu'il avait déjà expliqué lors d'une réunion précédente par rapport aux missions du CPTÉ et il rappelle que le programme de coalition 2018-2023 prévoit de légiférer en la matière.

Concernant d'éventuelles contradictions entre la loi et l'accord interprofessionnel, Monsieur le Ministre rappelle que les dispositions les plus avantageuses pour les travailleurs seront retenues, ce qui sera dans l'intérêt des concernés.

Monsieur le Ministre tient encore à souligner que les différents partenaires sociaux ne partagent pas en tout état de cause la même vue. L'orateur estime qu'il y a des positions divergentes qui apparaissent dans les avis des uns et des autres.

Monsieur le Président de la commission, Dan Kersch, prend position pour le parti LSAP. Il souligne qu'il est faux d'affirmer qu'il n'y aurait pas eu un dialogue social au sujet d'une législation introduisant un mécanisme de lutte contre le harcèlement moral. L'orateur souligne que le CPTÉ n'est pas l'enceinte pour de tels échanges mais qu'il y a eu au préalable des discussions avec le côté salarial et celui des employeurs. Monsieur le Président rappelle qu'à la suite de tels échanges, l'idée du renversement de la charge de la preuve, tel que demandé par le côté salarial et tel que rejeté par les employeurs, n'a finalement pas été retenu dans le projet de loi. Le projet de loi constitue un compromis qui est conforme aux termes de l'accord de coalition 2018-2023.

Par rapport à la remarque de Monsieur le Député Marc Spautz relative au double rôle assumé par l'ITM, Monsieur le Président constate que Monsieur le Ministre y a déjà répondu en partie. L'orateur souligne que l'ITM, dans son fonctionnement, procède par étapes, tel que le Ministre vient de le décrire. Monsieur le Président souligne que l'ITM ne prend pas d'office une décision dirigée contre l'employeur. Tel n'est pas l'objectif de ce projet de loi et la pratique va montrer que ce ne sera en effet pas le cas, estime Monsieur le Président.

Quant à la coexistence de la loi et de l'accord professionnel, Monsieur le Président rappelle la hiérarchie des normes, qui n'exclut pas une coexistence entre les deux, mais qui signifie aussi qu'un accord ne peut pas contrevenir à un dispositif légal.

Une fonctionnaire du ministère du Travail confirme qu'en pratique, les dispositions les plus favorables seront retenues, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi. L'oratrice signale que la jurisprudence va résoudre les cas d'espèce avec le temps. La loi et l'accord interprofessionnel peuvent exister en parallèle et il n'y aura pas de désavantages pour les salariés.

Monsieur le Député Marc Spautz pense qu'il serait plus adéquat de parler d'un dilemme dans lequel se trouve l'ITM si l'on considère les différents aspects de ses missions.

A l'adresse du Ministre du Travail, Monsieur le Député propose de maintenir la définition initialement prévue du harcèlement moral et de passer par un deuxième vote constitutionnel si le gouvernement veut effectivement faire prévaloir son approche et pense réellement que sa définition est meilleure que celle retenue finalement dans l'actuel projet de loi.

Madame la Députée Carole Hartmann reprend l'accusation faite par les partenaires sociaux dans les avis des chambres professionnelles respectives qu'ils n'auraient pas été entendus au préalable au sujet du présent projet de loi.

Monsieur le Président souligne que cette accusation porte sur une exigence de mener de telles discussions au sein du CPTÉ.

Madame la Députée entend bien qu'il y a une divergence entre les partenaires sociaux quant à la question du renversement de la charge de la preuve, mais elle maintient que sur d'autres éléments, les vues des partenaires sociaux se rejoignent.

Madame la Députée veut bien que l'ITM s'adjoigne les services d'experts issus de la « Mobbing ASBL », mais elle demande ce qu'il en est des autres fonctionnaires de l'ITM. Sont-ils déjà formés pour résoudre des conflits d'harcèlement moral ? Sont-ils à même de décider endéans la procédure des 45 jours visée par la loi en projet ?

L'oratrice relève que la Chambre des Salariés aurait privilégié l'existence d'un groupe d'experts spécialisé pour traiter des plaintes relatives au harcèlement moral. Madame la Députée voudrait encore que le projet de loi prévoie une évaluation à court terme de la procédure prévue.

Monsieur le Ministre du Travail souligne que les personnes auprès de l'ITM chargées de traiter des plaintes relatives au harcèlement moral seront formées. Il en existe d'ailleurs qui suivent déjà une formation. Quant aux personnes issues de la « Mobbing ASBL », elles disposent d'une expérience de 25 années en la matière.

Monsieur le Ministre met en exergue que le cadre d'assistance auquel les victimes d'un harcèlement moral peuvent désormais faire appel obtient une autre qualité. L'ITM agira avec toute la circonspection nécessaire, affirme l'orateur.

Quant à la définition du harcèlement moral, Monsieur le Ministre répète qu'il n'est pas exclu qu'à l'avenir une autre définition, applicable au secteur public et au secteur privé, puisse être décidée.

Monsieur le Président Dan Kersch partage le souci de Madame la Député Carole Hartman, qu'il est essentiel que les personnes qui doivent gérer un cas d'harcèlement moral disposent d'une bonne formation et d'une expérience spécifique. Dans cet ordre d'idées, l'orateur salue la volonté de recourir à des personnes faisant partie de la « Mobbing ASBL ».

Par ailleurs, Monsieur le Président relève une contradiction dans le positionnement de la Chambre des Salariés : demander une phase préliminaire d'enquête au niveau des entreprises signifie que l'on charge des personnes qui n'ont pas une expérience bien ancrée en ce qui concerne la résorption des litiges dus à un harcèlement moral, d'où l'importance de faire appel à l'ITM.

Monsieur le Président propose qu'un projet de rapport relatif au projet de loi 7864 soit rapidement préparé de sorte qu'il puisse être adopté par la commission parlementaire jeudi le 2 mars 2023. Les membres de la commission sont d'accord avec cet agenda.

3. Divers

Aucun élément n'est discuté sous la rubrique « divers ».

Luxembourg, le 27 février 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact