

**N<sup>os</sup> 5241<sup>4</sup>  
4979<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

---

**PROJET DE LOI**

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

**PROPOSITION DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(15.11.2005)

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

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

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

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

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

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

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

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EXAMEN DES TEXTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

