

2.12.2003

N° 5241

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant

la sécurité et la santé des travailleurs au travail

(Dépôt: le 18.11.2003)

SOMMAIRE:

[1\) Arrêté Grand-Ducal de dépôt \(17.11.2003\)](#)

[2\) Texte du projet de loi](#)

[3\) Exposé des motifs et commentaire des](#)

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Travail et de l'Emploi et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.- Notre Ministre du Travail et de l'Emploi est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

Palais de Luxembourg, le 17 novembre 2003

HENRI

Le Ministre du Travail et de l'Emploi,

François BILTGEN

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique.- 1. L'article 1er, point 2 est complété comme suit:

„2. A cette fin, elle comporte les principes généraux concernant la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé physique,

psychique et sociale, l'élimination des facteurs de risque et d'accident, l'information, la consultation, la participation équilibrée des employeurs et des travailleurs, la formation des travailleurs et de leurs représentants, ainsi que des lignes générales pour la mise en oeuvre desdits principes."

2. A l'article 3, le point i) est ajouté:

"i) santé physique, psychique et sociale, état global de santé de la personne comportant l'intégrité physique, l'équilibre psychique, une coopération sociale au sein d'un système de gestion du personnel, un comportement éthique responsable ainsi qu'un environnement sain pour effectuer un travail sensé et décent ne perturbant pas le développement durable des équilibres écologiques."

3. Il est ajouté un article 5bis suivant:

"Art. 5bis. - Obligations particulières

1. L'employeur doit prendre toutes les mesures pour assurer et améliorer la protection de la santé physique et psychique des travailleurs, notamment en assurant des conditions de travail ergonomiques suffisantes, en évitant dans la mesure du possible le travail répétitif, en organisant le travail de manière appropriée et en prenant les mesures nécessaires afin que les travailleurs soient protégés de manière efficace contre les émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui.

2. Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens du présent article toute conduite, qui, par sa répétition ou sa systématisation, porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychique, sociale ou physique d'une personne.

L'employeur ainsi que chaque travailleur doivent s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail-

La prévention des risques par l'employeur concerne également le risque de harcèlement moral.

Afin de le prévenir, l'employeur doit élaborer un concept visant à sensibiliser et former le personnel respectivement à organiser les relations de travail afin que l'entreprise soit exempte de risques de harcèlement moral.

L'employeur est obligé de veiller à ce que tout harcèlement moral dont il a connaissance cesse immédiatement. En aucun cas, les mesures destinées à mettre fin au système harceleur/harcelé ne peuvent être prises au détriment de la victime du harcèlement.

L'employeur est tenu de prendre toutes les mesures de prévention nécessaires pour assurer la protection de la dignité de toute personne à l'occasion des relations de travail. Ces mesures doivent comprendre des mesures de formation et d'information.

3. Sans préjudice de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail et portant modification de différentes autres lois, la prévention des risques par l'employeur comporte le risque du harcèlement sexuel."

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

EXPOSE DES MOTIFS ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

1. INTRODUCTION

La réalité socio-économique actuelle nous est présentée en des termes comme:

- réduction du coût social de la main-d'oeuvre;
- retards en matière d'adaptations et de réformes indispensables dans une économie se mondialisant par secteurs;
- recul de la date de départ à la retraite;
- explosion des coûts des traitements médicaux;
- délocalisation des sites de production hors Luxembourg, etc. etc.

Des plaintes tous azimuts! L'heure est à la réduction des coûts "à tout prix". Le démantèlement des acquis sociaux et des richesses est à craindre et les tensions sociales sont préprogrammées. Est-ce que le progrès a atteint ses limites?

Est-ce que l'envergure des prestations sociales devient prohibitive?

Faut-il réduire nos ambitions?

En analysant les causes profondes des coûts de l'insécurité et de l'absentéisme en entreprise pour cause de maladie, on est obligé de constater qu'il ne s'agit pas prioritairement d'un problème de financement. Ce n'est pas le manque de crédits, mais plutôt les problèmes psychosociaux s'aggravant d'une manière dramatique qui en sont la cause.

Le stress, la négativité, la résignation, le harcèlement moral et sexuel et partant un manque de motivation, d'esprit d'initiative, de créativité, de responsabilité, d'aide mutuelle aggravent les conséquences multiples dans un cycle infernal. Des développements socio-économiques risqués explosent comme des bulles de savon, la malhonnêteté des bilans annuels trafiqués et le "management dicté par l'égoïsme et le matérialisme" aboutissent aux ralentissements, voire à une récession économique mondiale accompagnée d'une croissance du chômage sans égal. D'une manière globale les "facteurs stressants" augmentent tant pour l'être humain que pour l'environnement. C'est en ces matières qu'il y a lieu de procéder à des réductions, voire à faire des "économies"!

Le stress et les problèmes par lui engendrés entraînant des pertes et des coûts doivent faire l'objet de "plans d'économies" voire d'augmentation du profit.

Un changement radical d'une culture de compétition vers une culture de coopération s'impose notamment dans les domaines des conditions de travail et de sécurité et de santé au travail. Le travailleur en tant qu'individu avec la connaissance de la technologie, du système de gestion, des facteurs physiques, psychologiques et sociaux du travail, de l'image de marque et des propriétaires de sa société, maîtrisera l'ensemble d'une manière souveraine tout en se concentrant sur sa tâche spécifique. "Penser globalement et agir localement" pour assurer un développement social et environnemental durable!

Le niveau de perception subjective des situations par l'homme et de son rôle dans la vie socioprofessionnelle doivent évoluer vers un niveau notablement plus élevé c'est-

à-dire permettre au travailleur son épanouissement et donner un sens au résultat de son travail qu'il est appelé à fournir dans un délai donné.

L'innovation, la dynamique et la créativité seront d'autant plus libérées et rendues disponibles que les conditions permettant le développement du bien-être au travail, sans stress, une activité intéressante et sensée dans un environnement harmonieux, seront propices à des performances d'excellence sans incident et sans maladie.

Ce changement culturel vers un bien-être du travailleur, vu son optique préventive, évitera avant leur apparition les problèmes psychiques et psychosociaux au travail.

Les "parts en capital" type stress, incapacité, incompétences, incidents et accidents dans le bilan d'une entreprise seraient à la baisse et l'influence du succès et de la satisfaction d'avoir su éviter les problèmes à l'avance seraient à la hausse. La prévention respectivement la réduction du stress, entraîneront irrémédiablement plus de paix sociale et un niveau de vie plus élevé.

Le niveau socio-économique du Luxembourg ne pourra pas seulement être maintenu mais amélioré quantitativement et qualitativement d'une manière durable!

2. ETAT ACTUEL: STATISTIQUES ET ORIENTATIONS ACTUELLES

2.1. Conformément à la 3ème enquête (2002) de la Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, les conditions de travail dans l'Union Européenne se sont dégradées. Ces constatations, énumérées ci-dessous, vont à contre-courant d'un certain nombre d'idées reçues: les conditions de travail ne s'améliorent pas "naturellement" suite aux développements technologiques.

- Les problèmes de santé liés au travailles plus répandus sont:

-les douleurs dorsales et lombaires (citées par 33% des travailleurs)

-le stress (28%)

-les douleurs musculaires (cou et épaules) (23%)

-la fatigue générale (23%).

- Il existe un lien direct entre les problèmes de santé et les mauvaises conditions de travail, notamment en ce qui concerne les cadences de travail accrues et le travail répétitif.
- L'exposition à des environnements physiques contraignants (bruit, vibrations, produits dangereux, chaleur, froid, etc.) et à une mauvaise conception des postes de travail (port de charges lourdes et positions de travail pénibles) demeure importante.
- Le travail s'est intensifié: plus de la moitié des travailleurs doivent suivre des cadences élevées ou respecter des délais rigoureux pendant au moins un quart de leur temps de travail
- Le stress prolongé au travail peut devenir une cause importante de troubles dépressifs (4ème cause la plus importante de maladie au niveau mondial); il peut également devenir une cause importante de syndromes métaboliques (troubles des lipides sanguins, diabète, hypertension et insuffisance coronarienne). D'autre part, le stress prolongé peut devenir un des facteurs

qui fait décroître l'optimalité des prises de décisions (évaluation erronée du risque; difficultés décisionnelles).

2.2. Certains facteurs favorisent l'émergence de situations de stress

- La réduction des effectifs, la délocalisation de la production, la sous-traitance, la mondialisation et les changements qui en découlent dans les modèles de travail.
- Des exigences de flexibilité adressées aux travailleurs, en ce qui concerne leur nombre, leurs fonctions ou leurs compétences. La flexibilité s'applique à tous les domaines: temps de travail (travail 24 heures sur 24 et travail à temps partiel); organisation du travail (polyvalence, travail en équipe, 20% des employés de l'Union Européenne signalent des contrats à durée déterminée). Les travailleurs temporaires (salariés avec des contrats à durée déterminée et intérimaires) font toujours état de facteurs de risque plus élevés que les travailleurs permanents
- L'autonomie dans le travail n'a pas augmenté de manière significative: un tiers des travailleurs déclarent avoir peu ou pas de contrôle sur leur travail, tandis que seuls trois travailleurs sur cinq peuvent fixer la date de leurs congés.
- La violence, le harcèlement et l'intimidation sont toujours présents sur le lieu de travail. 4 à 15% des travailleurs dans différents pays signalent avoir été victimes d'intimidation.

2.3. La reconnaissance des troubles liés au stress au travail en Europe s'avère difficile.

Aucun pays européen ne reprend les maladies imputables au stress dans sa liste officielle des maladies professionnelles.

Dans certains pays, notamment en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède, le phénomène du stress est intégré dans des conventions collectives visant ainsi à intégrer la politique antistress au niveau des entreprises dans la politique générale de prévention.

"La convention collective de travail No 72 du 30 mars 1999 concernant la gestion de la prévention du stress occasionné par le travail (Belgique) définit le stress par un: état perçu comme négatif par un groupe de travailleurs, qui s'accompagne de plaintes ou dysfonctionnements au niveau physique, psychique et/ou social et qui est la conséquence du fait que des travailleurs ne sont pas en mesure de répondre aux exigences et attentes qui leur sont posées par leur situation de travail."

Une telle convention a pour objet de mettre en place un régime visant à prévenir le stress occasionné par le travail et/ou à y remédier.

2.4. Des dispositions indirectes relatives à différents aspects du stress existent dans la législation européenne.

La directive-cadre 89/391/CEE, transposée par la présente loi, vise à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, dispose que l'employeur est obligé d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail. Plus particulièrement, l'employeur est tenu de planifier la prévention en y intégrant la prévention technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants au travail.

Conformément à la présente loi, l'employeur est obligé d'évaluer les risques pour la santé des travailleurs compte tenu de la nature des activités de l'entreprise. La prévention du stress doit faire également partie d'un ensemble de mesures visant à promouvoir la santé des travailleurs au travail.

Directive 90/270/CEE (travail sur des équipements à écran de visualisation):

"Les employeurs sont tenus de faire une analyse des postes de travail afin d'évaluer les conditions de sécurité et de santé qu'ils présentent pour leurs travailleurs, notamment en ce qui concerne les risques éventuels pour la vue et les problèmes physiques et de charge mentale."

Directive 93/104/CE sur l'aménagement du temps de travail- Article 13: Rythme de travail:

"Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que l'employeur qui envisage d'organiser le travail selon un certain rythme tienne compte du principe général de l'adaptation du travail à l'homme, notamment en vue d'atténuer le travail monotone et le travail cadencé en fonction du type d'activité et des exigences en matière de sécurité et de santé, particulièrement en ce qui concerne les pauses pendant le temps de travail."

Le Livre Vert présenté par la Commission européenne (juillet 2001) promeut un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises. Dans le cadre de ce projet, un des défis majeurs des entreprises est d'attirer et de garder des travailleurs qualifiés. Dans un tel contexte, des mesures adéquates pourraient inclure l'éducation et la formation tout au long de la vie, la responsabilisation du personnel, une amélioration de l'information dans l'entreprise, un meilleur équilibre entre travail, famille et loisir.

2.5. Les obstacles à la prévention

Dans l'Union Européenne d'aujourd'hui, la plupart des approches relatives à la prévention du stress s'orientent vers la prévention secondaire (diminution des effets du stress sur la santé) ou tertiaire (traitement des maladies causées par le stress). En Europe, la prévention primaire est rare.

A de rares exceptions près, les inspecteurs du travail d'Europe ne s'occupent généralement pas de ces facteurs, ceci faute d'effectif ou de formation suffisante et même lorsque c'est le cas, très peu de pays incluent ces données sur le stress dans leur rapport annuel.

Les divers facteurs de stress (organisationnels, psychologiques, psychosociaux) ne sont pas systématiquement incorporés dans l'évaluation des risques (imposée par la directive 89/391) réalisée par les spécialistes en prévention.

Le projet de réforme de la loi-cadre sur l'Inspection du travail et des mines prévoit l'inclusion du contrôle du système d'organisation de la prévention en entreprise.

2.6. Actions des syndicats

Les syndicats européens ont beaucoup de problèmes face au stress lié au travail: ils manquent de connaissances et d'experts qualifiés; d'autre part, ils ne disposent pas de l'appui officiel dont ils ont besoin pour élaborer des stratégies de prévention. Le bureau technique syndical européen a pour sa part défini 3 sortes de stratégies pour l'avenir en vue d'améliorer la prévention du stress en Europe:

- a) Initiatives visant à améliorer les connaissances sur le stress: mise en place d'experts, formation intensive, mise au point de méthodologies valables; connaissances des effets du stress.
- b) Initiatives ayant pour but d'obtenir un cadre européen plus contraignant concernant la prévention et la reconnaissance du stress.
- c) Initiatives destinées à élargir les activités en matière de prévention des délégués des travailleurs, en leur permettant d'avoir davantage voix au chapitre quant à l'organisation du travail.

3. LE PLAN D'ACTION DU GOUVERNEMENT A L'EGARD DU HARCELEMENT MORAL

Le Gouvernement a récemment (cf. Doc parl. 4979(1),4.11.2002) proposé un plan d'action en 4 étapes à l'égard d'un de ces fléaux, le harcèlement moral.

Le mal ne peut être combattu qu'en le prenant à sa racine, le mauvais climat au travail, les mauvaises conditions de travail.

Le Gouvernement propose, au lieu de légiférer par une loi spécifique ad hoc, et surtout, sans avoir dûment "labouré" auparavant le terrain, un plan d'action à quatre étapes:

- sensibilisation,
- prévention,
- médiation,
- répression.

1) La sensibilisation, en vue de la prise de conscience générale, doit continuer à se faire systématiquement au niveau national et sectoriel, mais surtout au niveau des entreprises.

2) La prévention doit commencer par une amélioration du climat de travail.

Le sujet rentre certainement dans les responsabilités des entreprises.

Ce sujet est donc à aborder dans le cadre du débat sur la responsabilité sociale des entreprises qui est en cours au niveau de l'UE et que le Ministre du Travail et de l'Emploi vient de lancer au niveau national.

D'ailleurs une amélioration du climat de travail augmente la motivation et donc la productivité et est donc dans l'intérêt même de l'entreprise.

3) La médiation compensera obligatoirement le désavantage d'une approche se limitant à une législation purement répressive et qui est constituée par une intervention tardive (souvent après le licenciement ou la démission de la victime).

Il faut donc agir avant que le harcèlement moral ne devienne concret. Encore une obligation du chef d'entreprise. Car très souvent le mobbing part moins des hiérarchiquement très haut placés que des "petits chefs", presque collègues de travail.

Les points 1) à 3) (sensibilisation, prévention, médiation) peuvent être atteints par trois biais:

- par le partenariat social: comme pour le harcèlement sexuel, le projet de loi, concernant les relations collectives de travail, le règlement des conflits collectifs de travail et l'Office National de Conciliation, oblige les partenaires sociaux à discuter obligatoirement des possibilités de reconnaître et de prévenir des situations potentiellement créatrices de harcèlement moral. De même, la réforme en voie de préparation des lois sur les délégations et les comités mixtes tentera de donner des compétences en la matière à ces institutions;
- par le dialogue social national et/ou interprofessionnel; à nouveau, la nouvelle loi sur les relations collectives de travail donnera aux partenaires sociaux un cadre légal pour négocier des accords sur des sujets à intérêt général, qu'une procédure ad hoc de déclaration d'obligation générale permettra d'étendre à toutes les entreprises et à tous les salariés;
- en ce qui concerne finalement la médiation, nous avons besoin d'un point de contact pour les victimes; ce point sera rattaché au Comité permanent du travail et de l'emploi, en création formelle par un projet qui est introduit simultanément avec le présent projet.

Malheureusement beaucoup de salariés ont peur de faire le premier pas; la question reste posée, si le sujet peut être sous-traité, sous le contrôle de l'Inspection du Travail et des Mines, à des personnes ou associations spécialisées. Voilà pourquoi le Ministère de la Santé (stress) et le Ministère du Travail et de l'Emploi (harcèlement moral) envisagent de conventionner des acteurs privés.

4) Les étapes 1 à 3 sont indispensables pour lutter efficacement contre le harcèlement moral, même si, en tant que quatrième et dernière étape, la lutte répressive, ne pourra pas être évitée, mais ne devrait pas intervenir de manière précoce.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi a lui-même prévu, qu'une approche législative partielle sera suivie lors de la transposition de la Directive UE 2000/78 sur la lutte contre la discrimination dans l'emploi. Cette transposition devra intervenir avant fin 2003. La directive interdit des discriminations des salariés pour cause de religion, d'âge, de convictions notamment politiques, de handicaps ou d'orientation sexuelle. Or très souvent ces minorités affaiblies, qui ont le moins de potentiel de se défendre, deviennent aussi victimes du harcèlement moral.

Le Gouvernement met en garde contre un traitement du phénomène se limitant à la dernière étape 4, donc la répression. Une telle approche comporte au moins trois risques:

- Pour beaucoup, l'adoption d'une loi épuise simplement le sujet. Il n'a jamais été moins question, de manière systématique, de harcèlement sexuel qu'après l'adoption de la loi. Le sujet a disparu du débat public, tout en continuant certainement à exister.
- La répression joue trop tard: le mal est fait. Même un droit à réintégration n'aidera guère la victime lors de sa réapparition sur son lieu de travail.

Certes, une loi pourrait avoir un potentiel dissuasif.

Mais notre première intention devrait être de prévenir, notamment le phénomène, mais aussi les conséquences comme le licenciement ou la démission.

- Il y aura systématiquement des discussions sur la définition du phénomène et la qualification des faits, aussi devant les juridictions. Il en résultera des jugements négatifs ou des procédures difficiles qui retiendront les victimes d'agir en justice. Nous n'aurons donc pas progressé.

Comme le suggère le BIT, une précision de la notion de "santé" dans la loi-cadre du 17 juin 1994 concernant l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (89/391/CEE) et dans la loi organique de l'Inspection du travail et des mines du 4 avril 1974 est suffisante, en spécifiant qu'il s'agit de la "santé physique, psychique, psychosociale et sociale" au niveau de ces textes.

La prévention de ce problème exige une solidarité (tripartite) des acteurs et un engagement au niveau de l'inclusion de la dimension sociale dans les systèmes de gestion du personnel en entreprise. En plus le facteur humain individuel, c'est-à-dire la perception subjective de la situation nécessite un changement culturel de la compétition vers une culture de la coopération basée sur le respect mutuel et non la discrimination.

Ce n'est que dans le contexte d'un "système national d'inspection du travail" comportant des lois nationales, des stratégies nationales tripartites, des autorités compétentes et des acteurs au niveau opérationnel qu'une politique intégrée de prévention a un sens et s'avérera prometteuse de succès.

L'institutionnalisation d'un Comité permanent du travail et de l'emploi tripartite par le projet de loi déposé simultanément au présent projet créera la plate-forme pour cette politique systémique.

Les champs d'activités des différentes administrations compétentes sont ainsi précises et coordonnées par un "comité interministériel de coordination" qui garantit leur complémentarité, mais aussi l'assujettissement de l'ensemble des travailleurs privés, publics et des indépendants aux lois de prévention et de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

La politique préventive en entreprise ne peut être systémique et globale qu'en traitant sur le même pied et gérant selon des principes identiques la protection de la santé (psychosociale incluse), les coûts, le personnel, la production, la qualité, la protection de l'environnement et la protection contre les accidents.

Les services conseils de santé en entreprise, interentreprise ou national, ensemble avec 1^{er} coordinateurs chantiers, les travailleurs désignés et les délégués à la sécurité se complètent et assurent le niveau opérationnel en entreprise. L'inclusion du volet psychosocial dans les conventions collectives entre partenaires sociaux souligne leur engagement.

Une fois la prévention échouée, les victimes s'adressent à des organisations agréées et conventionnées par le Gouvernement et sont, le cas échéant, orientées vers des psychologues, voire psychiatres spécialisés dans les traitements des troubles psychosociaux.

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES .

L'article premier de la directive-cadre 89/391/CEE dispose que celle-ci a pour objet la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

Sans entrer dans les détails de ce texte, il apparaît que les aspects psychiques, psychosociaux et sociaux n'y sont pas mentionnés explicitement. L'article 6 porte sur la responsabilité des employeurs quant à l'évaluation des risques et l'adoption des

mesures nécessaires pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, mais il ne précise pas si cette responsabilité est censée couvrir les aspects psychiques, psychosociaux et sociaux du milieu de travail, par exemple.

En vertu de la directive-cadre sur l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (89/391/CEE), l'employeur est explicitement tenu d'évaluer et, si nécessaire, de prévenir les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs, "y compris dans le choix des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, et dans l'aménagement des lieux de travail".

Le Gouvernement est convaincu 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. A cette fin, la responsabilité des employeurs du fait du milieu de travail devrait être étendue et précisée. Une approche moderne dans ce domaine suppose la responsabilité de l'employeur quant aux actions systématiques qui en relèvent, y compris la recherche, la mise en oeuvre et le suivi des activités, de façon à pouvoir prévenir les risques pour la santé et la sécurité et à mettre en place une culture de bien-être des travailleurs.

L'action systématique liée au milieu de travail doit constituer un élément à part entière des activités quotidiennes et s'étendre à tous les aspects -y compris psychologiques et sociaux -qui se rapportent au milieu de travail. L'Inspection du travail et des mines estime que ces éléments doivent être spécifiés par les textes juridiques.

Il est proposé, à l'image d'autres pays européens, de considérer que le harcèlement moral et sexuel entre dans le champ d'application de la directive-cadre 89/391/CEE et dans son concept de santé. De nombreux éléments portent à croire que tel est le cas. On préciserait "diminuer tout risque pour la sécurité et la santé physique, psychique et sociale des travailleurs".

Lors de la réforme de la loi organique de l'Inspection du travail et des mines, une précision semblable sera incluse dans le champ d'application de ce texte.

Ad point 1) Commentaire de l'article 1er point 2

Le texte actuel est précisé dans le sens d'entendre par santé la santé physique, psychique et sociale.

Ad point 2) Commentaire de l'article 3 point i)

Une définition supplémentaire précise 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.

Ad point 3) Commentaire de l'article 5bis

Le BIT émet dans son audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché de Luxembourg au chapitre 14, points 6-7 (pp. 91 et suivantes) les considérations suivantes:

"Nouveaux risques (ergonomie, santé psychique, troubles musculo-squelettiques, harcèlement moral et sexuel, surveillance des travailleurs, fumée passive, etc.)

Ces notions sont très peu traitées dans la législation du Luxembourg (mis à part le cas du harcèlement sexuel qui fait l'objet d'un texte particulier). Elles se rapportent pourtant à des préoccupations de plus en plus présentes dans le monde du travail.

Plusieurs études européennes démontrent que les atteintes à la santé liées à une mauvaise prévention dans ces domaines occasionnent beaucoup plus d'absences que les accidents et les maladies professionnelles reconnues au sens du droit des assurances. Elles devraient donc faire l'objet d'une attention plus soutenue tant au niveau de la prévention qu'à celui de l'adaptation du cadre légal.

S'agissant de ce dernier point, il n'est pas forcément nécessaire de rédiger des dispositions très détaillées. Quelques articles généraux peuvent suffire. Par exemple:

- Rappeler que l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé physique et psychique des travailleurs.
- Ajouter qu'il doit en particulier faire en sorte qu'en matière d'ergonomie, les conditions de travail soient bonnes, que le travail répétitif doit être évité, que le travail soit organisé de manière appropriée, que les mesures doivent être prises afin que les travailleurs ne soient pas incommodés par la fumée d'autres personnes, qu'aucun système soit installé pour surveiller le comportement des travailleurs, etc.

Toutes ces notions pourraient être détaillées dans un commentaire de la loi, ce qui est un moyen très souple car de tels commentaires peuvent être modifiés facilement en dehors des procédures de consultation habituelles.

La question du harcèlement moral (mobbing) devrait également faire l'objet d'une disposition " générale. La mission est d'avis que la législation dans ce domaine ne devrait pas être répressive, mais préventive. Les principaux éléments d'une telle approche -qui seraient également précisés dans des commentaires -pourraient être les suivants:

- Rappel de la responsabilité de l'employeur.
- Elaboration d'un concept visant à sensibiliser, former (les cadres en particulier), organiser le (travail afin que l'entreprise soit exempte de risques de harcèlement moral.
- Publication -par exemple dans le règlement d'entreprise -d'une déclaration d'intention selon laquelle l'employeur ne tolère pas de tels comportements.
- Information du personnel sur les démarches que peut entreprendre une victime et sur les sanctions prévues à l'encontre des auteurs de tels actes.
- Désignation d'une personne de confiance auprès de laquelle les victimes peuvent obtenir des conseils confidentiels-
- Appel éventuel à des médiateurs extérieurs, etc.

A noter que ces mesures sont également tout à fait appropriées pour la prévention du harcèlement sexuel.

Rappelons qu'il est souhaitable que toutes les dispositions qui font l'objet de ce chapitre soient regroupées dans une même législation cohérente.

Ces aspects sont en effet le plus souvent indissociables. S'agissant du mobbing, par exemple, on sait qu'il est favorisé par une mauvaise organisation du travail, une définition peu claire des tâches et des responsabilités, les rythmes de travail, etc. Des solutions ne peuvent donc être trouvées qu'en prenant en considération

l'ensemble des conditions et du milieu de travail. Une analyse de certains facteurs isolés ne suffit pas."

En résumé, les dispositions de l'article 5bis sont inspirées comme suit:

Ad 1. Reprise de la suggestion du rapport du BIT

L'employeur doit prendre toutes les mesures pour assurer et améliorer la protection de la santé physique et psychique des travailleurs, notamment en assurant des conditions de travail ergonomiques suffisantes, en évitant dans la mesure du possible le travail répétitif, en organisant le travail de manière appropriée et en prenant les mesures nécessaires afin que les travailleurs soient protégés de manière efficace contre les émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui.

Le but de la dernière disposition est de supprimer le tabagisme au travail et d'offrir aux salariés en général et à la communauté du personnel de l'Inspection du travail et des mines en particulier, un environnement professionnel plus sain et plus agréable.

Ad 2. Reprise d'une suggestion du rapport du BIT

1^{ère} phrase: reprise de l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1 in fine du statut général de la fonction publique (loi du 19 mai 2003), en y ajoutant le terme "employeur" et en éliminant le terme "harcèlement sexuel".

-2^e phrase: reprise de l'article 10, paragraphe 2 alinéa final du statut général de la fonction publique (loi du 19 mai 2003). Le terme "sociale" y a cependant été ajouté.

-3^e phrase: reprise d'une suggestion du BIT.

-4^e phrase: Reprise d'une formulation prévue à l'article 4(2) de la loi du 6 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail et portant modification de différentes autres lois.

-5^e phrase: Reprise d'une formulation prévue à l'article 4(3) de la loi du 6 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail et portant modification de différentes autres lois.

Ad 3. Cette phrase tend à inclure dans les obligations spécifiques de l'employeur la protection contre le risque du harcèlement sexuel, sans toucher l'autonomie de cette loi.

23.4.2004

No 5241-02

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

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

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(25.3.2004)

Par lettre du 12 novembre 2003, Monsieur Biltgen, ministre du travail et de l'emploi, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le présent projet a pour objet d'introduire, sur suggestion du BIT, les notions de santé psychique et sociale et de harcèlement moral dans la législation sur la sécurité et la santé au travail.

° Des risques à ne plus ignorer en matière de sécurité et santé du travail

2. Les auteurs du projet estiment que les causes profondes des coûts de l'insécurité et de l'absentéisme en entreprise sont des problèmes d'origine psychosociale .

Le stress et les problèmes par lui engendrés entraînent des pertes et des coûts et doivent faire l'objet de "plans d'économies". Un changement radical de culture s'impose en matière de conditions de travail et de sécurité et de santé au travail.

Il convient aux yeux des auteurs du projet de passer d'un esprit de compétition vers un esprit de coopération sociale dans l'entreprise ; ce changement de culture pour le bien-être des travailleurs devrait éviter l'apparition de troubles psychiques et psychosociaux au travail.

3. Plusieurs études européennes montrent que les atteintes à la santé liées à une mauvaise prévention en matière de "nouveaux risques" (ergonomie, santé psychique, harcèlement, tabagisme passif, etc.) occasionnent beaucoup plus d'absences que les accidents et les maladies professionnelles reconnues au sens du droit des assurances .

La dernière enquête européenne sur les conditions de travail dans l'Union européenne (2000) indique que celles-ci se sont dégradées, démantelant ainsi les idées reçues qui veulent que les conditions de travail s'améliorent naturellement suite aux développements technologiques.

Les problèmes de santé au travail les plus répandus sont les douleurs de dos, le stress, les douleurs musculaires et la fatigue générale. Il existe un lien direct entre les problèmes de santé et les mauvaises conditions de travail, notamment en termes de cadences de travail et de travail répétitif.

4. Paradoxalement, alors que le stress prolongé au travail suscité par des facteurs de type économique (réduction d'effectifs, délocalisation, flexibilité, etc.) ou humain (violence, intimidation) favorise les troubles de la santé, aucun pays européen ne reprend les maladies qui lui sont imputables sur sa liste officielle des maladies professionnelles. En outre, les inspections du travail ne s'occupent généralement pas de la prévention primaire du stress faute d'effectif ou de formation suffisante.

° Un plan d'action et une base légale pour s'attaquer au harcèlement moral

5. La prévention des risques pour la santé concerne également le harcèlement moral . Pour le harcèlement, le gouvernement a d'ailleurs proposé l'année dernière un plan d'action en quatre étapes que sont la sensibilisation (surtout au niveau des entreprises), la prévention (qui relève de la responsabilité sociale des entreprises), la médiation (obligation du chef d'entreprise) et la répression. Ces quatre étapes seront déclinées au travers de lois liées au monde du travail .

Les auteurs du projet pensent que les trois premières étapes peuvent être achevées

" par le biais du partenariat social (discussions obligatoires engendrées par les futures lois sur les relations collectives de travail et les délégations du personnel),

" par le dialogue social national et/ou interprofessionnel (cf. la loi sur les conventions collectives et la déclaration d'obligation générale relatives à des sujets d'intérêt général),

" ainsi que par la création d'un point de contact "médiation" pour les victimes (projet de loi créant un Comité permanent du travail et de l'emploi). Des conventions pourront toutefois toujours être signées avec des acteurs privés spécialisés.

L'institutionnalisation de ce CPTe tripartite devrait permettre la présence d'une plateforme pour une politique globale intégrée reposant sur un système national d'inspection du travail, des lois, des stratégies nationales tripartites et des acteurs au niveau opérationnel.

Parallèlement, un projet a été déposé pour organiser le contrôle par l'Inspection du travail du système d'organisation de la prévention en entreprise (réforme de la loi sur l'Inspection du travail).

6. La quatrième étape du plan d'action contre le harcèlement est axée sur la répression qui sera partiellement mise en oeuvre par la transposition prochaine d'une directive qui visera à protéger des minorités qui sont très souvent victimes de harcèlement (voir projet de loi ad hoc).

Toutefois, les auteurs du projet considèrent que le volet répressif ne peut constituer le volet dominant en la matière. Le gouvernement veut axer sa politique sur la prévention qui suppose, dans une approche moderne, la mise en exergue de la responsabilité de l'employeur qui doit agir de manière systématique sur tous les aspects évoqués, y compris psychologiques et sociaux.

° Résultat: modification de la loi sur la sécurité et la santé au travail

7. L'article unique du projet de modification de la loi sur la sécurité et la santé au travail vise par conséquent à renforcer dorénavant la prévention et la protection en matière d'état global de la santé, c'est-à-dire de santé physique, psychique et sociale du salarié.

Une approche globale est souhaitée; elle comporte un ensemble d'éléments comme l'intégrité physique et l'équilibre psychique du salarié, une coopération sociale au

sein du système de gestion du personnel, un comportement éthique responsable ainsi qu'un environnement sain pour effectuer un travail sensé et décent ne perturbant pas le développement durable des équilibres écologiques.

8. L'employeur sera obligé de prendre toutes les mesures pour assurer des conditions de travail ergonomiques suffisantes , pour organiser le travail de manière appropriée et pour éviter dans la mesure du

possible le travail répétitif . Il lui revient aussi d'offrir un environnement professionnel plus sain et plus agréable en protégeant de manière efficace le travailleur des émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui (suppression du tabagisme au travail) .

9. Le projet stipule que la prévention des risques inclut le harcèlement moral et sexuel, le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail y étant défini comme "toute conduite, qui, par sa répétition ou sa systématisation, porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychique, sociale ou physique d'une personne" .

10. L'employeur doit donc veiller à l'absence de tout fait de harcèlement à l'occasion des relations de travail et à la cessation immédiate de tout comportement de mobbing. Les mesures destinées à mettre fin au système harceleur/harcelé ne peuvent être prises au détriment de la victime.

11. L'employeur devra élaborer un concept visant à sensibiliser et former le personnel et à organiser les relations de travail en vue d'exempter son entreprise de tout risque de harcèlement moral. Les mesures de préventions à prendre par l'employeur devront comprendre des mesures de formation et d'information.

° Commentaires de la CEP°L

1. Une redéfinition de la santé au travail qui était urgente et attendue

12. La Chambre des Employés Privés prend bonne note de l'objectif du projet de renforcer dorénavant la prévention et la protection en matière d'état global de santé des travailleurs.

Elle salue la nouvelle définition de la santé au travail proposée par le projet qui introduit, au-delà de la santé physique, les notions de santé psychique et sociale ainsi que de harcèlement moral.

13. Considérant en effet que le phénomène du stress et les problèmes psychosociaux prennent de plus en plus d'ampleur au coeur des entreprises et qu'il en résulte une augmentation notable de l'absentéisme pour cause de maladie psychologique ainsi que de la consommation de médicaments liés au système nerveux, notre Chambre estime que l'amélioration durable des conditions de travail des salariés est impérative, non seulement sur le plan de l'environnement physique mais aussi au niveau de l'environnement psychique .

Les auteurs du projet pointent des facteurs tels la culture compétitive des entreprises, les cadences accrues de travail, le travail répétitif, la réduction des effectifs, la délocalisation de la production, la sous-traitance, la mondialisation et les changements qui en découlent en termes de modèles de travail mais aussi la flexibilité exigée des travailleurs comme étant générateurs de stress prolongé au travail . Celui-ci peut devenir une cause importante de troubles dépressifs ou de syndromes métaboliques.

Les problèmes de santé affectant les salariés, notamment en matière de santé psychique, relèvent, pour beaucoup, de la responsabilité sociale des employeurs que le projet devrait contribuer à accroître et développer, ce que notre Chambre salue.

2. Une définition précise du harcèlement

14. Aux yeux de notre Assemblée, l'action préventive en matière de nouveaux risques est donc la bienvenue et répond à un réel besoin.

Les auteurs du projet indiquent à ce sujet que la politique mise en place relève essentiellement d'une dimension préventive axée autour de la responsabilisation des employeurs mais aussi autour du partenariat et du dialogue sociaux.

A cet égard, dans son avis du 8 juillet 2003 sur le projet de loi concernant les relations collectives de travail, la CEP°L avait réclamé, puisque ce projet rend obligatoire les négociations entre partenaires sociaux sur la lutte contre les harcèlements moral et sexuel, une définition juridique du mobbing ainsi que la conception de sanctions en la matière par le législateur.

15. Le présent projet répond, partiellement, à cette requête en livrant une définition précise du harcèlement moral, ce dont la CEP°L se félicite.

Consciente des difficultés qui se présentent lorsqu'il s'agit de définir en des termes objectifs une notion subjective, notre Chambre professionnelle consent à ce que la définition de cet acte suscitant des conditions de travail hostiles insiste sur le fait que les comportements visés doivent revêtir un caractère répétitif pour être répréhensibles aux termes du présent projet de loi.

Cette précision nous paraît importante afin d'éviter des accusations purement gratuites ou se fondant sur un fait unique et de gravité mineure.

3. mais une réponse incomplète en termes de sanctions

16. La question de l'élaboration de sanctions en matière de harcèlement moral, posée dans l'avis du 8 juillet 2003 sur le projet de loi concernant les relations collectives de travail, reste par ailleurs toujours ouverte.

Si la Chambre des Employés Privés partage l'analyse des auteurs du projet qui jugent risqué de se limiter à une approche purement répressive de la problématique, elle s'étonne cependant de l'absence

quasi totale d'un volet juridique répressif (limité, selon les auteurs, à la législation en projet portant sur la lutte contre la discrimination dans l'emploi).

17. Dans un savant dosage entre prévention et répression, reflet certain d'une politique équilibrée, la dimension répressive ne pourrait-elle en effet pas exercer un rôle dissuasif sur les harceleurs et contribuer à la création d'un véritable instrument de lutte contre le harcèlement moral ?

Le projet n'est en outre assorti d' aucune sanction en cas de violation des dispositions y contenues. Dans le souci de garantir la pleine efficacité du dispositif mis en place et de souligner son caractère contraignant, ne serait-il dès lors pas opportun de prévoir des sanctions pénales au cas où l'employeur ne satisferait pas aux obligations qui lui sont imposées par la loi. Ces sanctions pourraient s'envisager

sous la forme d'amendes dont le taux serait susceptible d'être augmenté en cas de récidive.

18. Le projet sous avis fournit un instrument légal aux acteurs de terrain qui tentent de combattre le fléau et de venir en aide aux victimes de harcèlement. Alors que les auteurs du projet font souvent référence à la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel, voire s'en sont inspirés, le présent projet paraît toutefois moins audacieux que la législation sur le harcèlement sexuel .

C'est ainsi que le projet sous avis ne prévoit, par exemple, aucune mesure de recours auprès du tribunal du travail afin qu'une victime de harcèlement licenciée abusivement puisse par simple requête faire constater la nullité du licenciement et obtenir par provision l'indemnité de chômage complet, le cas échéant remboursée par l'employeur ou le salarié reconnu coupable, dans l'attente de la résolution du litige.

4. Nécessité d'intégrer la médecine du travail et les représentants du personnel dans le dispositif contre le harcèlement

19. La Chambre des Employés Privés est d'avis qu' il ne faut pas uniquement fonder les espoirs

d'amélioration des conditions de travail sur les seules conventions collectives ou négociations sociales .

Si celles-ci peuvent permettre la mise en place de régimes visant à prévenir le stress ou le harcèlement moral occasionnés dans le cadre des relations de travail et à y remédier, l'adoption des conventions entre partenaires sociaux ne suffit pas à garantir une lutte efficace contre le harcèlement sur le terrain.

20. Notre Chambre considère que les partenaires sociaux doivent être soutenus dans leur action par les différents services compétents qui peuvent agir en matière de prévention primaire.

C'est pourquoi la CEP°L salue la réforme en cours de l'Inspection du travail et des mines qui se voit confier le contrôle des systèmes d'organisation de la prévention et de l'évaluation des risques en entreprise.

21. Elle demande également que les médecins du travail, par le biais des services de santé au travail qui au vu de la loi du 17 juin 1994 ont pour objet d'assurer la protection de la santé des travailleurs sur les lieux du travail et celle des tiers par l'organisation de la surveillance médicale et de la prévention des accidents et des maladies professionnelles, puissent jouer un rôle plus actif dans le domaine , en collaboration avec les services de protection et de prévention instaurés par la loi sur la sécurité et santé au travail.

Ces services devraient obtenir la mission officielle de traiter en amont et en aval la problématique du harcèlement moral.

22. La CEP°L s'interroge également sur l'absence des représentants des salariés dans le projet de loi sous rubrique. Alors que la loi sur le harcèlement sexuel confère un rôle précis aux délégations du personnel ou aux comités mixtes , le texte reste muet en la matière.

La CEP°L exige que, dans le contexte du harcèlement moral, les représentants des salariés soient au minimum informés une fois par an des mesures prises par l'employeur pour éviter les situations de harcèlement et pour les faire cesser, comme cela est prévu par le projet de loi.

23. Les délégations devraient également être autorisées à intervenir auprès des services de santé au travail et leur prodiguer , le cas échéant, des conseils . La

CEP°L souhaite mettre en exergue que, actuellement, les délégations ne sont pas reconnues comme interlocuteurs légitimes de ces services mis en place par les employeurs.

24. Il convient en tout cas que les structures en prise directe avec les problèmes de harcèlement moral dans l'entreprise, quelles qu'elles soient, disposent des moyens nécessaires pour agir, par exemple en termes d'infrastructures et de personnel qualifié.

5. Assistance psychologique pour les victimes: collaborer aussi avec les ONG

25. Les auteurs du projet indiquent qu'un point de contact "médiation" est créé pour les victimes auprès du futur Comité permanent de l'emploi et du travail.

Aux yeux de notre Chambre, il importe, au-delà de l'aspect juridique des choses, de fournir une

assistance d'ordre psychologique aux victimes . Suivant la gravité des actes qu'elles ont subis, les victimes ont en effet besoin d'être remises en confiance, de pouvoir s'exprimer librement sur les événements et surtout d'être encadrées de personnes expérimentées qui sont à l'écoute.

26. La CEP°L estime donc que le "point de contact", en ayant recours par exemple aux psychologues prochainement recrutés par l'ITM, devrait également s'atteler à cette tâche.

Une telle mission pourrait en outre être utilement menée en collaboration avec le service de santé au travail, dont la mission primaire est de se préoccuper de la santé (au sens large du terme) des travailleurs au travail.

27. Toutefois, il est possible que le caractère institutionnel de ces services puisse freiner nombre de salariés dans leurs démarches. C'est pourquoi notre Assemblée se félicite de l'intention des ministres de la Santé et du Travail de sous-traiter la médiation à des acteurs privés conventionnés.

La Chambre des Employés Privés demande que l'Etat exerce un droit de regard à l'égard du professionnalisme de ces ONG qui ont développé ces activités de soutien ainsi que de la qualité de leur travail.

6. Suppression du tabagisme: analyser les dispositions complémentaires à prendre

28. Enfin, notre Assemblée accueille favorablement la création par le présent projet d'une base légale visant à supprimer le tabagisme dans le monde de l'entreprise.

Elle observe néanmoins que, pour un secteur tel que l'Horeca ou dans les secteurs dont l'activité est localisée dans des lieux affectés à un usage collectif (transports, etc.), les mesures qui doivent être instaurées s'étendent donc également aux clients/consommateurs, afin que les travailleurs soient protégés de manière efficace contre les émanations résultant de la consommation de tabac d'autrui.

29. Notre Chambre se demande alors s'il n'est pas impératif, pour garantir l'efficacité de la disposition dans ces secteurs, que le gouvernement prenne des mesures identiques à celles récemment mises en place en Irlande, ce qui nécessiterait notamment la révision de la loi sur la santé publique.

L'Irlande bannit le tabagisme du lieu de travail avec effet au 29 mars 2004 en incluant notamment les débits de boissons et les restaurants. S'il est interdit de fumer sur les lieux de travail clos, il est laissé à la discrétion de l'employeur de fournir une zone fumeur extérieure, c'est-à-dire une zone sans toit ou entourée de murs à concurrence de 50%.

La question mérite certainement une réflexion plus approfondie.

30. Sous réserve des observations formulées ci-avant, notre Chambre approuve le présent projet.

Luxembourg, le 25 mars 2004

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,

Norbert TREMUTH

Le Président,

Jean-Claude REDING