



Projet No 29/2010-1

11 mai 2010

## Harcèlement moral

### *Texte de la proposition*

Proposition de loi du 4 juillet 2002 relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail ;

#### Informations techniques :

|                              |                                     |
|------------------------------|-------------------------------------|
| <b>No du projet :</b>        | 29/2010                             |
| <b>Date d'entrée :</b>       | 11 mai 2010                         |
| <b>Remise de l'avis :</b>    | meilleurs délais                    |
| <b>Ministère compétent :</b> | Ministère du Travail et de l'Emploi |
| <b>Commission :</b>          | Commission Sociale                  |

..... Procédure consultative .....

N° 4979

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

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

\* \* \*

*(Dépôt, M. Lucien Lux: le 4.7.2002)***SOMMAIRE:**

|   | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Exposé des motifs.....               | 1           |
| 2) Texte de la proposition de loi ..... | 5           |
| 3) Commentaire des articles .....       | 8           |

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

Il n'existe aucun doute: les conditions de travail, au lieu de s'améliorer, se dégradent à de nombreux égards. Au Luxembourg, il ressort des statistiques de l'Inspection du Travail et des Mines que la moyenne annuelle des accidents de travail s'élève à 23.400, ce qui correspond à un taux de 12% de la population active. Chiffre effrayant, qui met en lumière que, malgré le cadre législatif en vigueur – notamment dans le domaine de la médecine du travail et de l'assurance accident – la sécurité et la santé sur les lieux de travail sont loin d'être garanties.

Alors que le nombre d'accidents s'explique en partie par un non-respect des mesures de sécurité dans les entreprises, les rythmes et cadences de travail en augmentation et l'utilisation de techniques et de procédés nouveaux englobant l'utilisation de substances dangereuses, un nouveau fléau gagne de plus en plus en importance: le stress avec toutes ses réactions et répercussions, telles que fatigue, nervosité, anxiété, troubles physiques et psychiques, nervosité, pertes de mémoire. Selon l'Organisation internationale du Travail, 10% des salariés souffrent de dépressions, de stress ou du phénomène appelé „burn-out“ et le coût engendré pour les entreprises par des troubles psychiques est évalué à 3% du PIB des Etats membres de l'Union européenne.

Or, parmi les éléments du stress pouvant mener à des maladies psychiques graves, un facteur, à savoir le „mobbing“ ou harcèlement moral, est en train de se développer considérablement, pouvant entraîner des conséquences néfastes, tant pour le salarié concerné que pour l'entreprise. L'objet de la présente proposition de loi consiste ainsi à donner une base légale à la lutte contre ce phénomène.

Bien que le harcèlement moral au travail soit aussi vieux que le travail lui-même, ce n'était que dans les années 80 qu'il a été identifié par Heinz Leymann, psychosociologue allemand, sous le terme de „mobbing“. En raison de la complexité de ce phénomène, il est difficile de fournir une définition exacte et précise.

En effet, le verbe anglais „to mob“ signifie „assaillir, agresser, tourmenter“ et pour Heinz Leymann le „mobbing“ désigne une relation conflictuelle sur le lieu de travail, aussi bien entre collègues qu'entre supérieurs et salariés. La personne harcelée, la victime, est agressée de façon répétitive sur une période de six mois au moins, le but étant de l'exclure.

Pour l'association française „Mots pour Mieux au travail“, le harcèlement moral est un ensemble de conduites ou d'agissements infligeant une souffrance sur le lieu de travail, de façon durable, répétitive

et/ou systématique par une ou des personnes à une autre, par tous les moyens relatifs aux relations, à l'organisation, aux contenus ou aux conditions de travail en les détournant de leur finalité, manifestant ainsi une intention consciente ou inconsciente de nuire ou d'exclure.

Il existe une multitude de définitions, mais la plupart d'entre elles regroupe les éléments suivants:

- le „mobbing“ se produit sur le lieu de travail (depuis quelque temps également au niveau de l'enseignement). Ceci est important du fait que nous ne sommes pas libres de nous choisir nos collègues de travail, mais, au contraire, qu'une communauté forcée nous est imposée. Une personne qui ne se sent pas à l'aise dans cette communauté, n'a pas toujours la possibilité de la quitter;
- le comportement vis-à-vis de la victime est blessant, cruel, humiliant. Il peut s'agir de gestes, de paroles ou d'attitudes;
- ce comportement est exercé régulièrement et de manière permanente au cours d'une période plus ou moins longue.

Selon un avis de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme du 29 juin 2000, le „mobbing“ remet en cause les principes contenus dans les textes fondateurs des Droits de l'Homme et constitue une atteinte à la dignité du salarié, à l'intégrité de sa personne et à son droit au travail. Il met en danger, non seulement l'équilibre personnel, mais également la santé de l'individu et de sa famille.

Les conséquences psychologiques, physiques et sociales du harcèlement moral sont souvent incalculables pour les travailleurs victimes de ce harcèlement sans oublier bien entendu le coût pour l'entreprise et la société. En effet, les situations de harcèlement moral impliquent au niveau des entreprises une diminution de la rentabilité, de la productivité et de l'efficacité économique, ainsi qu'un accroissement de l'absentéisme.

Au niveau des statistiques, la France, l'Argentine, le Canada et l'Angleterre sont les pays où la fréquence des agressions sur le lieu de travail est la plus élevée. C'est ce que dévoile le Bureau international du Travail (BIT), soulignant cependant la difficulté de comparer les taux de violence entre les différents pays: des statistiques officielles relatives aux homicides et aux agressions physiques et sexuelles perpétrés sur le lieu de travail, ainsi qu'aux cas de harcèlement sexuel et de violence psychologique sont souvent inadéquates ou carrément inexistantes. Tel est également le cas pour le Luxembourg, où jusqu'à cette date, aucune étude n'a été menée pour déterminer l'ampleur du phénomène.

Par ailleurs, une enquête de l'Union européenne, réalisée en 2000 et basée sur 21.500 interviews dans les quinze Etats membres, révélait les faits suivants:

- a) 4% des travailleurs (soit 6 millions de personnes) avaient été soumis à des violences physiques au cours de l'année antérieure
- b) 2% (3 millions de personnes) avaient été victimes de harcèlement sexuel
- c) 9% (13 millions de personnes) avaient subi des actes d'intimidation et des brimades.

(Source: European Foundation for the improvement of working and living conditions – Third European Survey on Working Conditions)

Même si la violence ne s'exprime pas toujours sous des formes extrêmes, il n'en est pas moins vrai que la plupart des travailleurs sont concernés par des comportements de harcèlement ou de persécutions. Ainsi, plus d'un travailleur sur deux se déclare persécuté sur son lieu de travail (53% – Health and Safety Executive, United Kingdom, 1996).

Au cours de l'année 2000, le pourcentage de salariés ayant subi du harcèlement moral est de 4% en Italie pour atteindre 16% au Royaume-Uni.

En Allemagne, une étude récente (juin 2002; effectuée sur 4.400 salariés) du ministère du travail a révélé les chiffres suivants:

- 800.000 salariés subissent un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail (2,7%)
- les victimes sont principalement des femmes, des jeunes salariés ou des travailleurs âgés
- chaque 9e salarié est victime de harcèlement moral au cours de sa carrière professionnelle
- pour 52% des victimes le harcèlement finit par une dissolution des relations de travail
- 43,9% des concernés deviennent malades
- pour 7% des salariés victimes de harcèlement moral l'état de santé est tel qu'ils ne sont plus aptes pour le marché du travail et demandent la pension d'invalidité.

En ce qui concerne le processus, le harcèlement psychologique exercé par le groupe à l'encontre d'un individu se produit lorsque plusieurs personnes s'allient pour persécuter un salarié ciblé en le soumettant à un harcèlement qui peut prendre les formes suivantes: faire constamment des remarques négatives sur cette personne, la critiquer sans arrêt, l'isoler en la laissant sans contact social et médire ou diffuser de fausses informations sur elle.

Le déroulement d'un harcèlement moral est souvent identique.

Au départ, la victime ne s'aperçoit pas qu'elle est manipulée. Les relations entre la victime et le harceleur débutent souvent sous forme de rapports de séduction. Le harceleur attaque ensuite de façon indirecte de manière à déstabiliser le travailleur. Celui-ci désiste ou se soumet de manière à éviter le conflit ouvert.

A ce moment, un sentiment de confusion apparaît chez la victime, engendrant du stress. D'autant plus, la victime s'interrogera sur ses propres compétences et capacités. Le doute finit par s'installer. Souvent, la victime imagine qu'elle est à l'origine du comportement du harceleur et recherche des causes logiques au comportement.

Finalement, les rapports se dégradent petit à petit et mènent le harceleur à des comportements violents vis-à-vis de la victime. Cette dernière prend peur. Soit elle est terrorisée et elle se soumet. Dans ce cas, le harceleur et parfois l'entourage professionnel diront qu'elles sont des victimes nées. Soit elle réagit violemment et elle sera accusée d'être responsable de l'échec de la relation professionnelle ou d'être violente.

Celle-ci ne perçoit pas directement cette violence. Souvent ce n'est qu'en recourant à des spécialistes extérieurs (médecins, psychologues, syndicalistes etc.) qu'elle est à même de comprendre la manipulation qui est exercée sur elle.

La phase ultime du harcèlement se traduit souvent par le départ de la victime (changement de service, licenciement ou démission) ou parfois, mais beaucoup plus rarement, par le départ du harceleur.

Sachant que les comportements subis par la victime peuvent avoir des répercussions sur sa vie privée, la personne désespérée finira parfois par se suicider: „Stress, harcèlement moral, délocalisation, plans sociaux: les pressions du monde du travail se multiplient, poussant parfois le salarié à choisir le suicide comme ultime porte de sortie.“ (Patrick Legeron, psychiatre à Paris, lors des Journées internationales pour la prévention du suicide, février 2002)

Les causes du mobbing sont multiples et tiennent à l'individu harcelé, au milieu et aux conditions de travail, aux rapports entre les employés, aux rapports entre ces derniers et les clients et, enfin, entre la direction et les salariés. Si le mobbing s'exerce pour des raisons économiques en tant que moyen de pression, il est également utilisé par pure sadisme.

Selon des études réalisées dans les pays scandinaves, il existe quatre causes principales, qui se manifestent pour la plupart du temps ensemble. Il s'agit notamment de l'organisation du travail, du pouvoir de direction des supérieurs, de la position sociale de l'individu et du niveau moral du particulier.

L'auteur de la présente proposition de loi estime que le harcèlement moral sur le lieu de travail constitue un processus qui porte atteinte à la dignité de la personne. Il ne saurait y avoir de justifications tant pour ces actes de violence que pour le comportement des individus qui s'y livrent ou qui les tolèrent.

Malheureusement, les moyens légaux de lutte contre les agissements développés ci-avant sont insuffisants. Notre droit positif actuel ne donne pas de réponse adéquate au phénomène du harcèlement moral au travail. Ainsi, au plan pénal, un fait relevant du harcèlement moral peut, le cas échéant, tomber sous le coup des dispositions pénales relatives aux atteintes à l'honneur ou à la considération des personnes (articles 443 à 452 du Code pénal) ou encore sous les dispositions relatives au racisme, du révisionnisme et d'autres discriminations (articles 454 à 457-4 du Code pénal).

Dans le domaine régissant les relations de travail, la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail peut s'appliquer, de même que la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail.

Enfin, l'article 27, paragraphe 1 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail autorise chacune des parties à résilier le contrat de travail sans préavis ou avant l'expiration du terme, pour un ou plusieurs motifs graves procédant du fait ou de la faute de l'autre partie, avec dommages et intérêts à charge de la partie dont la faute a occasionné la résiliation immédiate. Le deuxième paragraphe de cet article précise: „Est considéré comme constituant un motif grave pour l'application des dispositions du paragraphe qui

*précède, tout fait ou faute qui rend immédiatement et définitivement impossible le maintien des relations de travail."*

Sur base de cette disposition, la victime peut donc immédiatement démissionner et demander une indemnisation. Obtenir justice en démissionnant constitue néanmoins un droit limité pour la victime, d'autant plus que cette disposition présuppose que les juridictions soient suffisamment sensibilisées à la problématique du „mobbing“.

De manière générale, le problème majeur réside, quelle que soit la base légale invoquée par la victime, au niveau de la preuve du harcèlement moral. L'issue de l'affaire dépendra souvent de celui qui sera cru. De plus, les accusés affirmeront pour leur défense que ce comportement était provoqué par la victime, qu'elle l'a imaginé ou déformé ou qu'elle n'a subi aucun préjudice réel.

Pour protéger efficacement les victimes d'un harcèlement moral, il faut donc mettre en place une législation spécifique. Tel est également l'avis des spécialistes du terrain. Ainsi, le médecin responsable de la santé au travail auprès du ministère de la santé, Dr Carlo Steffes se prononçait comme suit lors d'un interview: *„Wichtig wäre eine legale Basis zu haben, was im Moment jedoch nicht der Fall ist.“* (Gemengebued, février 2002)

Vu que la victime a souvent du mal à prouver les faits qui sont à l'origine de la discrimination ou du harcèlement moral, un aménagement de la charge de la preuve s'impose en ce qu'il appartient à la victime de produire les indices et faits à la base du harcèlement moral (témoins, déclarations ...) et à l'employeur, respectivement à l'agresseur, de prouver que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas fondés. De cette manière, la charge de la preuve est partagée et il existe un équilibre entre les parties en cause, qui ne met pas en péril les relations professionnelles et individuelles en général. Tel serait le cas avec un renversement complet de la charge de la preuve.

Par parallélisme à 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, l'auteur de la présente proposition de loi estime qu'il n'y a pas lieu d'ériger le harcèlement moral en une infraction pénale, mais de conférer une protection accrue à la victime d'un acte ou d'un comportement de harcèlement moral sur le plan du droit du travail.

La proposition de loi devrait trouver un large consensus au niveau politique, sachant que Monsieur le Ministre du Travail s'est prononcé lors de la réception de Nouvel An 2002 pour une promotion du climat de travail et la prévention du „mobbing“. En effet, les rapports humains ont un impact important sur la santé psychique et psychologique des gens, de même que sur leur productivité.

Finalement, la nécessité de protéger les salariés contre les agissements décrits a été reconnue lors de l'élaboration du projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, déposé en date du 19 décembre 2001, qui dispose dans l'exposé des motifs: *„Afin de renforcer le principe général de la convivialité entre collaborateurs d'une même unité administrative, l'interdiction du harcèlement professionnel, plus communément connu sous le terme français de „mobbing“, a été inscrite de manière expresse dans le nouveau statut. Comme il s'agit en effet d'une situation qui malheureusement se rencontre de plus en plus souvent dans les administrations, il est devenu nécessaire de la prévoir parmi les nouvelles dispositions du statut général.“* Notons qu'une loi spécifique a néanmoins le mérite de s'appliquer tant au secteur public, que privé.

A titre de conclusion, notons qu'à côté de toute réglementation législative, la prévention du harcèlement moral est le moyen le plus adapté pour épargner aux salariés des situations de stress, d'inquiétude et d'anxiété. A cet effet, la nécessité pour toutes les entreprises et administrations de dresser un „bilan social“ à côté des bilans financiers et économiques serait un pas à franchir vers une plus grande humanisation des conditions de travail.

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1er.**— Aux fins de la présente loi on entend par travailleurs tous les salariés tels que définis à l'article 1er de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, les stagiaires, les apprentis et les élèves et étudiants occupés pendant les vacances scolaires, ainsi que les personnes bénéficiaires d'une mesure d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou d'une mesure de placement.

**Art. 2.**— Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de la présente loi tout comportement ou acte, ainsi que toute conduite abusive et répétée de toute origine, externe ou interne à l'entreprise ou l'institution, qui se manifeste notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes et des écrits unilatéraux, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur ou d'une autre personne à laquelle le présent article est d'application, lors de l'exécution de son travail, de mettre en péril son emploi ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

**Art. 3.**— (1) L'employeur et le travailleur doivent s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

(2) Par ailleurs, 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 harcèlement moral ne peuvent être prises au détriment de la victime du harcèlement.

(3) L'employeur est encore 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 d'information.

(4) Plus particulièrement, l'employeur doit veiller à observer le principe de non-discrimination et de l'égalité des chances dans les domaines touchant:

- aux mesures personnelles;
- aux initiatives de formation;
- aux mesures sociales et d'organisation.

**Art. 4.**— (1) Le travailleur ne peut faire l'objet de représailles en raison de ses protestations ou refus opposés à un acte ou comportement de harcèlement moral de la part de son employeur ou tout autre supérieur hiérarchique, de collègues de travail ou de personnes extérieures en relation avec l'employeur.

(2) De même, aucun travailleur ne peut faire l'objet de représailles pour avoir témoigné des agissements définis ci-dessus ou pour les avoir relatés.

(3) Toute disposition ou tout acte contraire aux deux paragraphes qui précèdent, et notamment tout licenciement en violation de ces dispositions, est nul de plein droit.

En cas de résiliation du contrat de travail le travailleur peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la résiliation, par simple requête au président de la juridiction du travail qui statue d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées, de constater la nullité du licenciement et d'ordonner son maintien, ou le cas échéant sa réintégration conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe (4) de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. L'ordonnance du président de la juridiction du travail est exécutoire par provision; elle est susceptible d'appel qui est porté par simple requête, dans les quarante jours à partir de la notification par la voie du greffe, devant le magistrat présidant la Chambre de la Cour d'appel à laquelle sont attribués les appels en matière de droit du travail. Il est statué d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées.

Les convocations par voie de greffe prévues à l'alinéa qui précède contiendront à peine de nullité les mentions prescrites à l'article 80 du nouveau code de procédure civile.

**Art. 5.**— (1) La délégation du personnel, s'il en existe, est chargée de veiller à la protection du personnel salarié contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail. A cet effet, elle peut proposer à l'employeur toute action de prévention qu'elle juge nécessaire.

(2) La délégation du personnel est habilitée à assister et à conseiller le travailleur qui fait l'objet d'un harcèlement moral. Elle est tenue de respecter la confidentialité des faits dont elle a connaissance à ce titre, sauf à en être dispensée par la personne harcelée.

Le travailleur qui fait l'objet d'un harcèlement moral a le droit de se faire accompagner et assister par un délégué dans les entrevues avec l'employeur, ou le représentant de celui-ci, qui ont lieu dans le cadre de l'enquête sur le harcèlement moral.

**Art. 6.**– Le travailleur victime d'un acte de harcèlement moral peut refuser de poursuivre l'exécution du contrat de travail et résilier le contrat de travail sans préavis pour motif grave avec dommages et intérêts à charge de l'employeur dont la faute, appréciée par référence à l'article 3 ci-dessus, a occasionné la résiliation immédiate.

**Art. 7.**– Lorsqu'une personne qui justifie d'un intérêt établi devant la juridiction compétente des faits qui permettent de présumer l'existence de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail. la charge de la preuve qu'il n'y a pas eu harcèlement moral incombe à la partie défenderesse.

**Art. 8.**– L'Inspection du Travail et des Mines est chargée de veiller à l'application des dispositions de la présente loi.

### Dispositions modificatives

**Art. 9.**– La loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet est amendée comme suit:

1) L'article 14, paragraphe 2, alinéa premier prend la teneur suivante:

„Dans le cas d'un licenciement pour motif grave ou d'une démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou moral, le demandeur d'emploi peut, par voie de simple requête, demander au président de la juridiction du travail compétente d'autoriser l'attribution par provision de l'indemnité de chômage complet en attendant la décision judiciaire définitive du litige concernant la régularité ou le bien-fondé de son licenciement ou de sa démission.“

2) La première phrase de l'article 14, paragraphe 5, alinéa premier, est remplacée comme suit:

„Le jugement ou l'arrêt déclarant abusif le licenciement du travailleur ou justifiée la démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou moral condamne l'employeur à rembourser au fonds pour l'emploi les indemnités de chômage par lui versées au travailleur pour la ou les périodes couvertes par les salaires, traitements ou indemnités que l'employeur sera tenu de verser en application du jugement ou de l'arrêt.“

3) Le premier alinéa de l'article 14, paragraphe 6 prend la teneur suivante:

„Le jugement ou l'arrêt déclarant abusif le licenciement du travailleur ou justifiée la démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou moral condamne ce dernier à rembourser au fonds pour l'emploi, le cas échéant de façon échelonnée, tout ou partie des indemnités de chômage lui versées par provision.“

**Art. 10.**– Est ajouté au paragraphe (3) de l'article 4 de la loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail un nouveau point 6 qui est rédigé comme suit:

„6. l'inscription d'une déclaration de principe concernant le harcèlement moral ou le „mobbing“ et des sanctions disciplinaires qui peuvent être prises.“

**Art. 11.**– A l'article 942 du nouveau code de procédure civile est ajouté un quatrième alinéa qui est rédigé comme suit:

„Le président du tribunal de travail a le pouvoir d'enjoindre à l'employeur de mettre fin, dans un délai qu'il fixe, à tout agissement qu'il reconnaît comme constituant un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de l'article 2 de la loi du ... relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.“

**Art. 12.-** L'article 1er, point a) de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines est modifié comme suit:

- „a) d'assurer l'application des dispositions légales (...), à la protection contre le harcèlement sexuel ou moral à l'occasion des relations de travail, et d'autres matières connexes, dans la mesure où le personnel de l'Inspection du Travail et des Mines est chargé d'assurer l'application desdites dispositions.“

**Art. 13.-** La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est modifiée et complétée comme suit:

- 1) A l'article 10, il est rajouté un nouveau paragraphe 3, l'actuel paragraphe 3 devenant un nouveau paragraphe 4. Le nouveau paragraphe 3 prendra la teneur suivante:

„3. Le fonctionnaire doit s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de la présente loi tout comportement ou acte, ainsi que toute conduite abusive et répétée de toute origine, externe ou interne à l'entreprise ou l'institution, qui se manifeste notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes et des écrits unilatéraux, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur ou d'une autre personne à laquelle le présent article est d'application, lors de l'exécution de son travail, de mettre en péril son emploi ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.“

- 2) Le paragraphe 4 de l'article 32 est complété comme suit:

„4. L'Etat protège le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire contre tout outrage ou attentat, toute menace, injure ou diffamation dont lui-même ou les membres de sa famille vivant à son foyer seraient l'objet en raison de sa qualité ou de ses fonctions ainsi que contre tout acte de harcèlement sexuel ou moral. Dans la mesure où il l'estime nécessaire, l'Etat assiste l'intéressé dans les actions que celui-ci peut être amené à intenter contre les auteurs de tels actes.“

**Art. 14.-** La loi modifiée du 24 décembre 1985 concernant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée et complétée comme suit:

- 1) A l'article 12, il est rajouté un nouveau paragraphe 4 ainsi libellé:

„4. Le fonctionnaire doit s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de la présente loi tout comportement ou acte, ainsi que toute conduite abusive et répétée de toute origine, externe ou interne à l'entreprise ou l'institution, qui se manifeste notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes et des écrits unilatéraux, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur ou d'une autre personne à laquelle le présent article est d'application, lors de l'exécution de son travail, de mettre en péril son emploi ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.“

- 2) Le paragraphe 4 de l'article 36 est remplacé comme suit:

„4. La commune protège le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire contre tout outrage ou attentat, toute menace, injure ou diffamation dont lui-même ou les membres de sa famille vivant à son foyer seraient l'objet en raison de sa qualité ou de ses fonctions ainsi que contre tout acte de harcèlement sexuel ou moral. Dans la mesure où elle l'estime nécessaire, la commune assiste l'intéressé dans les actions que celui-ci peut être amené à intenter contre les auteurs de tels actes.“

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 1er

#### 1) Les victimes d'un harcèlement moral

La proposition de loi spécifie en son article 1er que peuvent être victimes d'un acte ou comportement de harcèlement moral les catégories de personnes suivantes:

- les salariés tels que définis à l'article 1er de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;
- les stagiaires, les apprentis, les élèves et étudiants occupés pendant les vacances scolaires;
- les personnes bénéficiant d'une mesure d'insertion, de réinsertion professionnelle ou de placement.

Afin de sauvegarder le principe de l'égalité devant la loi consacrée à l'article 11(2) de la Constitution, sont également visés par la présente proposition de loi les fonctionnaires de l'Etat et des communes (voir dispositions modificatives).

Le régime de protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail s'adresse donc tant au secteur privé qu'au secteur public.

#### 2) Les auteurs d'un harcèlement moral

La proposition de loi concerne le harcèlement moral „à l'occasion des relations de travail“. Ceci englobe tous les contacts internes et externes à une entreprise qu'un travailleur peut avoir dans l'exercice de sa fonction.

Ainsi peuvent, le cas échéant, être considérés comme auteurs d'un harcèlement moral les clients et les fournisseurs y compris les prestataires de services, outre les employeurs, les supérieurs hiérarchiques et les collègues de travail de la victime.

### Article 2

En ce qui concerne la notion de harcèlement moral, la proposition de loi se réfère explicitement à la définition reprise à l'article 2,3 de la directive 2000/43/C.E. 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, ainsi qu'à la loi belge, récemment adoptée, relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.

L'article 2 reprend ainsi une définition du harcèlement moral en essayant d'inclure une panoplie d'éventualités pouvant se présenter, afin de protéger efficacement les travailleurs. En effet, le harcèlement moral peut se manifester tant par un acte, un comportement, des paroles, des discriminations quant à l'avancement, des remarques désobligeantes etc. Le comportement de l'agresseur est intentionnel et se répète au cours d'une période plus ou moins longue.

Le harcèlement moral se manifeste de différentes manières (liste non exhaustive):

- *Empêcher le travailleur de s'exprimer*: hurler, interrompre la personne qui parle, détruire le travail réalisé, menacer
- *Isoler le travailleur*: ne plus lui parler, ne plus lui adresser la parole en public, nier sa présence, l'éloigner, le priver des moyens de communication (téléphone, ordinateur, courrier ...)
- *Déconsidérer le travailleur*: répandre des rumeurs, ridiculiser, humilier, mettre en cause ses convictions ou sa vie privée, injurier ou harceler sexuellement
- *Discréditer le travailleur*: ne plus lui donner des tâches à réaliser, l'obliger à réaliser des actions dévalorisantes, absurdes ou inférieures à ses compétences, mettre le travailleur en échec, simuler des fautes professionnelles, le dénigrer devant les autres
- *Compromettre la santé du travailleur*: obliger le travailleur à réaliser des travaux dangereux, menacer, empêcher la prise de congés, agresser le travailleur
- *Déstabiliser le travailleur*: se moquer de ses convictions, de ses goûts, de ses choix politiques, de ses points faibles, faire des allusions désobligeantes sans jamais les expliquer, mettre en doute ses capacités de jugement et de décision
- *Discriminer le travailleur*: notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classement, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement du contrat de travail

Un trait essentiel du harcèlement moral est qu'il affecte la dignité du salarié, qu'il porte atteinte à l'intégrité de sa personne et à son droit du travail. L'ambiance créée par ce comportement peut devenir insoutenable pour la personne qui en est la cible. Par conséquent, le comportement de harcèlement moral qui crée un climat d'intimidation, d'hostilité ou d'humiliation à l'égard de la victime est pareillement visé par la présente proposition de loi.

#### *Article 3*

Cet article fixe les obligations de l'employeur quant à la lutte contre le harcèlement moral et la discrimination à l'occasion des relations de travail. Il va de soi que celles-ci comprennent d'abord pour l'employeur l'obligation de s'abstenir de tout acte de harcèlement moral et de toute discrimination.

Par ailleurs, l'employeur est obligé de faire cesser le harcèlement moral en prenant des mesures qui ne doivent pas être au détriment de la victime. En principe, aucune mesure impliquant la victime devrait être prise sans son accord.

L'employeur, en sa qualité de détenteur du pouvoir de direction et du pouvoir disciplinaire dans l'entreprise, est responsable de la bonne marche de l'entreprise et donc des conditions de travail. Ainsi, il est tenu de prévoir des mesures préventives, adaptées à son entreprise, dans le domaine du harcèlement moral. Bien qu'il soit libre de décider des mesures à prendre, rappelons que sa responsabilité pourra être engagée s'il ne prend aucune mesure ou si les mesures prises sont insuffisantes pour assurer la protection de la dignité et de l'intégrité des salariés.

Dans tout état de cause, il doit informer ses subordonnés du caractère illicite du harcèlement moral et, le cas, échéant, attirer leur attention sur le fait que des sanctions disciplinaires seraient prises à l'égard des auteurs de harcèlement moral.

#### *Article 4*

La crainte de représailles est une des principales causes pour lesquelles beaucoup de victimes de harcèlement moral subissent en silence.

Le fait d'utiliser les protestations de la victime contre le harcèlement moral subi soit pour la désavantager dans son emploi, soit pour mettre fin à la relation de travail est illégal.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux personnes qui apportent leur témoignage sur les actes en question en raison du fait que par leur témoignage elles sont exposées aux mêmes rétorsions que la victime.

Toute stipulation ou tout acte contraire est nul de plein droit. L'acte contraire est réputé n'avoir jamais existé et dans le cas de nullité du licenciement, la juridiction de travail doit ordonner le maintien du salarié dans l'entreprise si ce dernier demande sa réintégration dans son emploi. Cet article étend la procédure judiciaire permettant au salarié dont le licenciement est frappé de nullité en vertu d'un texte légal, d'obtenir le maintien ou la réintégration dans son emploi par voie d'ordonnance du président de la juridiction du travail.

Si le salarié ne demande pas sa réintégration, il a droit à l'indemnité compensatoire de préavis et à l'indemnité de départ, ainsi qu'à des dommages-intérêts compte tenu du dommage subi en raison du fait de son licenciement.

#### *Article 5*

Un rôle important dans la prévention du harcèlement moral incombe à la délégation du personnel en l'habilitant à formuler des propositions d'action de prévention à l'employeur. La mission d'assistance de la délégation consiste à aider la victime à constituer un dossier, à l'encourager à porter plainte si le dossier le permet, à l'accompagner dans ses entrevues avec l'employeur si la victime le souhaite, et à la soutenir pendant la période qui suit la sanction de l'agresseur.

Dans le cadre de ses attributions, la délégation du personnel présentera à l'employeur les réclamations contre des agissements tombant sous la définition du harcèlement moral et tâchera de résoudre le problème de façon informelle. En cas d'échec de la procédure informelle, la délégation pourra saisir l'Inspection du Travail et des Mines d'une plainte officielle.

#### *Article 6*

Il se peut que la victime coupe elle-même les relations de travail, si l'ambiance au sein de l'entreprise est devenue intolérable.

La victime qui invoque des faits de harcèlement moral soit dans le chef de l'employeur, soit dans le chef d'un collègue de travail ou d'une tierce personne en relation avec l'employeur peut rompre son contrat sans préavis, si l'employeur a manqué à ses obligations telles qu'elles sont définies à l'article 3 ci-dessus.

Elle a droit à des dommages-intérêts à charge de l'employeur dont la faute a occasionné la résiliation immédiate. Même si l'employeur n'est pas l'auteur du harcèlement, il est également responsable des actes de harcèlement perpétrés par un membre de son personnel ou même d'une tierce personne avec laquelle il est en relation, s'il n'a pas pris les dispositions nécessaires pour protéger la victime.

#### *Article 7*

Dans l'état actuel du droit, ce sera en principe la victime du harcèlement moral qui devra assumer la charge de la preuve, que l'action soit dirigée contre l'employeur ou contre un subordonné.

Or, en cas de harcèlement moral, la preuve est particulièrement difficile à apporter par la victime, de sorte qu'un partage de la charge de la preuve est un compromis indispensable pour sauvegarder les rapports égalitaires.

La victime a l'obligation d'établir des faits qui permettent de présumer l'existence d'un harcèlement moral. Dès lors, il incombe à la partie défenderesse de fournir la preuve que les accusations ne sont pas fondées.

#### *Article 8*

L'Inspection du Travail et des Mines, qui a dans ses attributions l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, est désignée par la présente disposition comme l'organe de contrôle, qui doit veiller à l'application de la présente proposition de loi.

#### *Article 9*

Pour assurer une protection efficace de la victime d'un harcèlement moral qui a été contrainte à donner sa démission suite aux agissements fautifs de l'employeur, il est indispensable qu'elle soit autorisée à toucher l'indemnité de chômage en attendant la décision judiciaire du litige, alors que l'abandon du travail se justifie pleinement par le comportement fautif de l'employeur. La procédure de référé prévue à l'article 14.2 de la loi du 30 juin 1976 est étendue au travailleur démissionnaire pour voir statuer sur l'applicabilité de l'exclusion inscrite à l'article 14.1. Si le travailleur, victime d'un harcèlement moral, ne peut pas être relevé de l'interdiction de toucher les indemnités de chômage par une procédure accélérée, les risques financiers l'empêcheront de faire usage de son droit de rompre unilatéralement le contrat de travail, même si les conditions de travail deviennent insupportables.

Selon l'issue du procès, ou bien l'employeur ou bien le travailleur sera condamné à rembourser au fonds pour l'emploi les indemnités de chômage versées par provision.

#### *Article 10*

Les relations entre l'employeur et les salariés, ainsi que les conditions générales de travail sont réglées dans de nombreuses entreprises par une convention collective. Il importe donc d'insérer de manière expresse dans ces conventions des mesures „antiharcèlement“.

Parmi les mentions expresses, les partenaires sociaux sont tenus d'inscrire une déclaration de principe stipulant que le harcèlement moral est inadmissible sur les lieux de travail et que tout fait de harcèlement moral constitue un manquement aux devoirs professionnels sanctionné selon la gravité des faits par une mesure disciplinaire. La convention collective devra indiquer clairement les sanctions auxquelles les harceleurs s'exposent si cette infraction est commise.

#### *Article 11*

Selon l'article 811-4 du Code de procédure civile, le président du tribunal de travail peut toujours prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.

De ce fait, la victime d'un harcèlement moral doit pouvoir prononcer par la voie du référé, une injonction destinée à empêcher que le harcèlement moral puisse se perpétrer sans réaction de la part de l'employeur et causer des dommages plus graves encore.

Le juge fixe un délai à l'employeur dans lequel il doit mettre fin à la situation qu'il reconnaît comme harcèlement moral et il peut assortir l'injonction d'une peine d'astreinte.

*Article 12*

Cette disposition modifie le texte organique de l'Inspection du Travail et des Mines afin qu'il tienne compte de l'attribution qu'elle a reçue par le biais de l'article 8.

*Article 13*

La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est modifiée par l'insertion dans le contexte du fonctionnariat de la définition du harcèlement moral. Le fonctionnaire de l'Etat est donc soumis au même régime de protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail que les salariés.

La définition du fait matériel du harcèlement moral est similaire dans l'article 2 de la présente proposition de loi. L'obligation de s'abstenir de tout harcèlement moral est également formulée à l'encontre du fonctionnaire, tandis qu'elle est incorporée dans l'article relatif au devoir de protection de l'Etat vis-à-vis de ses fonctionnaires en ce qui concerne l'Etat-employeur.

*Article 14*

La loi modifiée du 24 décembre 1985 concernant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée par l'insertion dans le contexte du fonctionnariat de la définition du harcèlement moral. Le fonctionnaire communal est donc soumis au même régime de protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail que les salariés.

L'article 14 de la présente proposition de loi reprend, en les adaptant, les obligations imposées à la protection conférée au fonctionnaire de l'Etat prescrit à l'article 13.

Lucien LUX

**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 essentielle 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

Le 10/05/2014, le directeur de l'Agence de l'énergie atomique a adressé à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie, une lettre de transmission relative à la demande de permis de construire déposée par la commune de [nom de la commune] pour la construction d'un bâtiment de bureaux de surface de [surface] m<sup>2</sup>, sis à [adresse].

Le dossier de demande de permis de construire est composé de [nombre] plans et de [nombre] documents justificatifs. Le dossier a été transmis à l'Agence de l'énergie atomique pour avis. L'Agence a procédé à la vérification des plans et des documents justificatifs et a constaté que le dossier est complet et conforme aux prescriptions de l'arrêté du 12/09/2007 relatif aux prescriptions techniques de sûreté des installations nucléaires de base.

En conséquence, l'Agence a émis un avis favorable en date du [date] et a transmis le dossier à M. le préfet de [département] pour avis. Le dossier a été transmis à M. le préfet de [département] le [date]. M. le préfet de [département] a émis un avis favorable en date du [date] et a transmis le dossier à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie pour avis. Le dossier a été transmis à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie le [date].

M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie a émis un avis favorable en date du [date] et a transmis le dossier à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie pour avis. Le dossier a été transmis à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie le [date].

En conséquence, M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie a émis un avis favorable en date du [date] et a transmis le dossier à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie pour avis. Le dossier a été transmis à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie le [date].

M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie a émis un avis favorable en date du [date] et a transmis le dossier à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie pour avis. Le dossier a été transmis à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie le [date].

En conséquence, M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie a émis un avis favorable en date du [date] et a transmis le dossier à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie pour avis. Le dossier a été transmis à M. le ministre de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie le [date].