

A V I S N° 1.808

Séance du mardi 17 juillet 2012

Prévention de la charge psychosociale (dont le harcèlement moral ou sexuel au travail) –
Évaluation de la législation

x x x

A V I S N° 1.808

Objet : Prévention de la charge psychosociale (dont le harcèlement moral ou sexuel au travail) – Évaluation de la législation

Par lettre du 28 avril 2011, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances de l'époque, a consulté le Conseil national du Travail sur :

- un rapport de recherche d'ISW Limits (KUL), intitulé « Évaluation de la législation relative à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail, dont la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail », et
- des statistiques et des évaluations complémentaires sur le même sujet, communiquées par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 17 juillet 2012, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 28 avril 2011, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances de l'époque, a consulté le Conseil national du Travail sur :

- un rapport de recherche d'ISW Limits (KUL), intitulé « Évaluation de la législation relative à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail, dont la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail », et
- des statistiques et des évaluations complémentaires sur le même sujet, communiquées par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Le Conseil a également pris connaissance du communiqué de presse publié le même jour par la ministre (« Une lutte de tous les instants contre le harcèlement au travail »), qui présente les résultats de la recherche ainsi que les pistes pour l'avenir proposées par la ministre, dont un certain nombre de propositions d'adaptation de la réglementation.

Depuis début 2011, la Commission des affaires sociales de la Chambre évaluait la même législation, organisant pour ce faire un certain nombre d'auditions. Le rapport de recherche d'ISW Limits a également été communiqué à la Chambre par la ministre et discuté dans ce cadre.

La Commission des affaires sociales de la Chambre a émis un rapport sur ces auditions le 14 juillet 2011.

Différentes propositions de lois et de résolutions avaient été déposées à la Chambre :

- une proposition de loi modifiant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, déposée le 27 octobre 2010 par madame Gerken et consorts ;

- une proposition de loi instaurant une évaluation périodique de la loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail, déposée le 29 décembre 2010 par madame De Block et consorts ;
- une proposition de loi modifiant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social, afin de porter la prescription à dix ans en cas de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail, déposée le 21 janvier 2011 par madame Fonck ;
- une proposition de loi créant un point-contact « harcèlement au travail », déposée le 25 janvier 2011 par madame Demir et monsieur Uyttersprot et consorts ;
- une proposition de loi réprimant la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail, déposée le 25 janvier 2011 par madame Demir et monsieur Uyttersprot et consorts ;
- une proposition de résolution visant à renforcer le contrôle de l'application de la législation relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, en particulier en ce qui concerne la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail, déposée le 17 février 2011 par monsieur Mayeur et consorts ;
- une proposition de loi instaurant la désignation obligatoire de personnes de confiance et déterminant les compétences requises de ces personnes de confiance, déposée le 17 mars 2011 par mesdames Vanlerberghe et Kitir ;
- une proposition de résolution pour un renforcement de la lutte contre la charge psychosociale et le harcèlement au travail, déposée le 17 mai 2011 par mesdames Fonck et Lanjri ; et
- une proposition de loi modifiant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail en vue d'un renforcement de la lutte contre la charge psychosociale et le harcèlement au travail, déposée le 17 mai 2011 par mesdames Fonck et Lanjri.

Un certain nombre de recommandations relatives au harcèlement sur le lieu de travail ont été adoptées le 20 juillet 2011 en séance plénière de la Chambre. Certaines d'entre elles contiennent des propositions concrètes d'adaptation de la réglementation, d'autres demandent au gouvernement (éventuellement en concertation avec les partenaires sociaux) et aux services publics compétents d'agir dans différents domaines ou d'approfondir l'examen de certaines questions.

Le Conseil rappelle enfin que les partenaires sociaux européens ont adopté l'accord-cadre du 6 avril 2007 sur le harcèlement et la violence au travail, qui a pour objectif de fournir aux employeurs, aux travailleurs et à leurs représentants un cadre proposant des actions concrètes pour reconnaître, prévenir et gérer les situations de harcèlement et de violence sur le lieu de travail.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Introduction

Le Conseil a examiné avec grand intérêt le rapport de ISW Limits ainsi que les évaluations et statistiques fournies par le SPF ETCS concernant la législation relative à la prévention de la charge psycho-sociale, dont le harcèlement sur le lieu de travail.

Il en va de même des différentes propositions de loi déposées à la Chambre des Représentants ainsi que des recommandations adoptées en juillet 2011 dont il a pris connaissance dans le cadre de ses travaux.

Suite aux travaux qu'il a menés sur cette thématique, le Conseil entend tout d'abord présenter l'approche qu'il préconise pour une politique renforcée de prévention de la charge psychosociale dans les entreprises. Cette approche se fonde sur certains constats qu'il y a lieu de faire, selon lui, sur la manière dont le cadre légal et réglementaire est actuellement appliqué sur le terrain.

Dans un second temps, le Conseil se propose d'examiner les modifications qu'il convient d'apporter, selon lui, à la législation et à la réglementation en vigueur. Cet examen prend en compte, en particulier, les pistes d'avenir de Mme MILQUET du 28 avril 2011, les propositions de loi déposées à la Chambre des représentants ainsi que les recommandations adoptées par la Chambre des Représentants le 20 juillet 2011.

Le Conseil se propose enfin d'indiquer dans le présent avis les actions qu'il entend mener à l'avenir pour mettre en œuvre et promouvoir l'approche qu'il préconise.

B. Approche préconisée pour une prévention renforcée

1. Constats

Suite à l'examen qu'il a réalisé de la présente saisine, le Conseil ne peut que constater que les dispositions légales et réglementaires en matière de prévention des risques psychosociaux demeurent insuffisamment appliquées en pratique au sein des entreprises. Ces dispositions apparaissent souvent comme étant complexes, en particulier dans les plus petites entreprises.

Les travaux qu'il a menés en son sein lui ont également permis de mettre en évidence un déficit d'outils concrets facilitant la mise en place dans les entreprises de politiques de prévention permettant de remédier réellement aux problèmes de charge psychosociale au travail.

2. Approche préconisée

a. Adopter une approche concrète, simple et praticable pour toutes les entreprises

Compte tenu de ces constats, le Conseil estime qu'il y a lieu de développer prioritairement des outils concrets à destination des acteurs de terrain permettant de faciliter la mise en place du cadre actuel de prévention et, de manière plus large, de créer une prise de conscience générale sur cette problématique.

Il convient d'éviter, autant que faire ce peut, d'introduire par cette démarche toute complexité supplémentaire, tout en veillant à faciliter l'implémentation des principes de base de la législation et de la réglementation (sans préjudice des pistes d'amélioration législatives évoquées infra, point C).

Un travail de clarification et de transparence apparaît nécessaire au Conseil par rapport aux trois phases de la prévention qui peuvent être distinguées, à savoir :

- La prévention au sens strict qui a pour but de prévenir de manière effective les situations problématiques par l'élimination des risques à la source.

Sont visés, à titre d'exemple, l'accueil, l'information, la formation, et la sensibilisation des travailleurs (prévention primaire).

- La phase informelle, qui intervient dès lors que certains problèmes se manifestent ou lorsque certains signaux d'alerte sont détectés de manière précoce et qui vise à remédier à la situation.

Entrent dans le champ de cette phase, par exemple, l'intervention de la personne de confiance dans le cadre de la procédure informelle en matière de harcèlement mais également l'intervention quotidienne de l'ensemble des acteurs (en particulier la ligne hiérarchique, et la délégation syndicale) en vue de détecter et de résoudre, de manière informelle, les problèmes qui peuvent se poser, de manière beaucoup plus large que le harcèlement, au sein de l'entreprise (prévention secondaire).

- La phase formelle qui s'enclenche dès lors qu'un problème de charge psychosociale est survenu et qui vise la prévention, par une aide, un accueil ou un accompagnement, d'atteintes chroniques et permanentes à la santé et des complications possibles.

Il s'agit, par exemple, de la procédure formelle suite au dépôt d'une plainte pour harcèlement, ou encore de l'accompagnement d'un travailleur en burn out en vue de sa réintégration (prévention tertiaire).

Employeurs, ligne hiérarchique, représentants des travailleurs au Comité pour la prévention et la protection au travail (CPPT), délégués syndicaux, les travailleurs eux-mêmes, conseillers en prévention, personnes de confiance, inspection : chacun doit savoir exactement quel est son rôle et sa responsabilité dans chacune des phases de la prévention au sens large et du traitement des situations problématiques.

Dans un souci de transparence et de clarté, il paraît également indiqué au Conseil que les éléments clés de la prévention soient effectivement repris dans le règlement de travail (sans qu'il faille préciser pour autant les mesures en tant que telles).

Le Conseil souligne enfin l'absolue nécessité de dégager des solutions pratiques qui soient applicables à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. De manière générale, le caractère praticable pour les PME doit être systématiquement vérifié avant qu'une pratique ne soit éventuellement encouragée ou préconisée.

b. Privilégier une approche aussi large que possible

Le Conseil considère que la politique en matière de prévention des risques psychosociaux devrait suivre deux axes : d'une part, elle doit faire partie d'une politique intégrale en matière de santé et de sécurité et, d'autre part, elle doit s'inscrire dans une politique globale du personnel. Une politique efficace doit ainsi englober et faire le lien entre les politiques de prévention dans le cadre de la loi sur le bien-être et la gestion des ressources humaines.

L'enjeu est de faire en sorte que certains facteurs pouvant jouer un rôle dans le développement d'une charge psychosociale négative soient au moins abordés et discutés dans l'entreprise.

Ces points de discussion concernent notamment :

- l'organisation du travail,
- les conditions de travail,
- les facteurs ambiants au travail,
- les relations de travail (rôle des personnes),
- le contenu du travail (adéquation entre les compétences et les tâches).

Ces différents facteurs doivent pouvoir être abordés, selon le Conseil, par tous les acteurs concernés et ce tant sous l'angle de la politique du bien-être au travail que sous l'angle de la gestion des ressources humaines.

Le Conseil souhaite enfin faire les remarques suivantes :

- Une politique de prévention doit pouvoir aborder les questions liées, entre autre, à l'organisation du travail dans un cadre large de la gestion des ressources humaines. Ces questions doivent pouvoir être abordées sans préjudice de la responsabilité de l'employeur pour définir le modèle de structure selon lequel est organisée l'entreprise.

- Il y a lieu de prévoir la souplesse nécessaire pour que ce débat interne soit mené de la façon la plus appropriée selon les activités, la taille et la structure de l'entreprise. Il faudra en particulier rechercher des modalités qui soient applicables pour les PME.

c. Valoriser les instruments actuels

Selon le Conseil, l'enjeu est de mettre en avant certains outils ou leviers permettant de mettre en œuvre concrètement cette approche large dans les entreprises.

Ces outils peuvent être trouvés dans :

1) La réglementation en matière de bien-être au travail

La réglementation actuelle comporte des moments clés en matière de prévention des risques au cours desquels ces questions peuvent être discutées :

- Plan global de prévention (cf. article 10 de l'AR du 27 mars 1998 relatif à la politique de bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail)

Le plan global est établi pour 5 ans par l'employeur en concertation avec les membres de la ligne hiérarchique et les services de prévention et de protection au travail. Il est soumis à l'avis du CPPT.

- Plan d'action annuel (cf. article 11 de l'AR du 27 mars 1998 précité)

Ce plan est établi chaque année par l'employeur en concertation avec les membres de la ligne hiérarchique et les services de prévention et de protection au travail. Il est également soumis à l'avis du CPPT.

- Rapport annuel du service interne (cf. article 7, 2°, b, de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail)

Ce rapport est transmis aux membres du CPPT (cf. article 24 de l'AR du 3 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement du CPPT). Un lien pourrait être prévu avec les mesures collectives proposées dans le cadre de plaintes individuelles (avis motivé, cf. infra).

Le Conseil tient également à souligner que l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique de bien-être au travail prévoit une compétence très étendue de la ligne hiérarchique pour exécuter la politique du bien-être dans l'entreprise. Les différents aspects de cette compétence sont précisés à l'article 13 de l'arrêté royal précité.

2) Les instruments de la gestion des ressources humaines

Sont visés notamment :

- L'information et la formation

L'information et la formation sont essentiels dans l'approche préventive, telle que préconisée, car elles permettent d'influencer le comportement des personnes en vue d'éviter que ne surviennent des situations problématiques. De plus, pour que les situations problématiques soient signalées rapidement, il est nécessaire que la thématique puisse être abordée dans l'entreprise et que chacun dans l'entreprise sache ce que l'on attend de lui, à qui il peut s'adresser et ce qu'il peut faire en cas de problème.

- L'accueil, le soutien et le coaching

L'accueil des travailleurs fait l'objet de la CCT n° 22 du 26 juin 1975. Le soutien et le coaching sont des outils de gestion des ressources humaines qui peuvent intégrer la dimension relative à la prévention de la charge psychosociale.

- Les réunions d'équipe et les entretiens individuels

L'accent est mis ici sur le fonctionnement du service et entre services et collaborateurs, ce qui peut être formalisé dans des réunions d'équipe ou éventuellement dans des entretiens dont le but est de pouvoir aborder, à intervalles réguliers, la question du fonctionnement de et au sein de l'entreprise dans une optique constructive.

- La définition de règles de comportement

Il peut être intéressant, dans une optique de prévention, d'indiquer les limites des comportements admissibles afin d'éviter des problèmes liés à une charge psychosociale négative. Chaque entreprise est différente et peut avoir ses propres points de vue et ses propres règles par rapport à certains comportements dans l'entreprise. C'est pourquoi, il est préférable que la formalisation de ces règles soit adaptée spécifiquement à l'entreprise.

Le Conseil tient à souligner ici l'importance fondamentale que revêt l'implication de la ligne hiérarchique et des organes de concertation pour la réussite d'une politique de prévention.

3) La CCT n° 72 et la brochure du Conseil national du Travail sur la prévention du stress au travail

Le Conseil relève que ces deux outils, élaborés par les partenaires sociaux, ont permis de réaliser un premier lien entre la réglementation du bien-être et la gestion des ressources humaines.

Les solutions pratiques qu'ils apportent aux entreprises en matière de prévention du stress pourraient servir à l'avenir d'inspiration, de manière plus large, pour la prévention de la charge psychosociale au travail.

d. Sensibilisation et bonnes pratiques

1) Projet FSE « Prévention des risques psychosociaux au travail »

Le Conseil a pris connaissance avec intérêt du projet mené par la Direction Humanisation du travail du SPF ETCS avec le soutien du Fonds social européen sur la prévention des risques psychosociaux au travail.

Ce projet comporte 17 activités parmi lesquelles une campagne de sensibilisation sur trois ans initiée en 2011 suite à la recommandation en ce sens du Parlement. De nombreuses initiatives en sont déjà à un stade de finalisation. En ce qui concerne spécifiquement la campagne de sensibilisation, il est prévu de s'adresser aux publics suivants :

- au second semestre 2012, le grand public ;
- en 2013 : les employeurs et la ligne hiérarchique, les délégués syndicaux ainsi qu'un rappel pour le grand public.

Le Conseil ne peut que constater, dans ce cadre, le manque de soutien des pouvoirs publics à la campagne de sensibilisation que les partenaires sociaux se proposent de mener dans le cadre de leur plan d'action 2013 (cf. infra. D. 3. et annexe I).

2) Campagne de sensibilisation 2013

Voir point II.D.3.

3) Programme OIRA

Le Conseil a pris connaissance des objectifs et intentions du programme européen OIRA qui offre, parmi d'autres instruments, des perspectives nouvelles en termes d'accès des entreprises aux bonnes pratiques et à l'information en matière d'analyse de risques. Les développements de ce programme devront être suivis et les liens avec les activités du Conseil devront être assurés.

e. Détection et traitement précoces des situations problématiques

1) Objectif poursuivi

Le Conseil considère que l'analyse et le traitement précoces des situations problématiques, tant aux plans individuel que collectif, apparaissent comme une clé très importante du succès des politiques de prévention. Il y a lieu de prévoir de nouveaux mécanismes permettant de détecter, canaliser et traiter au plus vite, tant au plan individuel que collectif, les signaux négatifs avant qu'ils ne s'aggravent.

2) Approche

Le Conseil considère que pour parvenir à une détection et un traitement précoces des situations problématiques, l'approche qui doit être privilégiée doit consister à favoriser le dialogue dans le cadre des relations sociales habituelles au sein des entreprises et en particulier dans le cadre du dialogue régulier entre l'employeur, les travailleurs et leurs représentants.

Cette question sera traitée dans l'instrument que le Conseil s'engage à élaborer (cf. II.D.1.).

Cet instrument visera à briser les tabous entourant encore la question de la charge psychosociale et le harcèlement au travail ainsi qu'à porter et faciliter le dialogue sous toutes ses formes dans les entreprises, afin que cette problématique soit effectivement discutée, abordée et traitée.

Sans anticiper sur les travaux qu'il entend mener sur ce point, différentes pistes de réflexion peuvent être mentionnées à ce stade :

- Valoriser le rôle de la ligne hiérarchique pour intervenir en première ligne (l'article 13 de l'arrêté royal précité du 27 mars 1998 offre une base suffisante pour pouvoir être concrétisé).
- Valoriser le rôle des organes de dialogue (comité pour la prévention et la protection au travail, délégation syndicale) en matière de détection ainsi que le rôle du dialogue au sens plus large dans l'entreprise (tenir compte des PME).

Il pourrait, par exemple être utile que le dialogue dans l'entreprise permette d'identifier certains signaux méritant une attention particulière, ou encore de prévoir les formations appropriées en vue de déceler et traiter ces signaux.

- Valoriser le rôle des services externes pour prévoir un tableau de bord.

C. Adaptation du cadre légal et réglementaire

Le Conseil a pris connaissance des rapports d'évaluation, des propositions de lois et des recommandations et a décidé d'élaborer lui-même, sur la base des recommandations de la Chambre et des propositions concrètes d'adaptation de la réglementation, un certain nombre de propositions dans ce sens.

Comme signalé ci-avant, le Conseil est d'avis que les entreprises doivent accorder une attention suffisante aux risques psychosociaux qui ne peuvent pas être considérés comme de la violence ou du harcèlement moral ou sexuel au travail, mais les propositions qu'il formule ci-dessous sont basées sur un champ d'application qui se limite à la « violence » et au « harcèlement moral ou sexuel au travail ».

1. La personne de confiance

a. Un rôle primordial dans la politique générale de prévention et dans la procédure informelle

Le Conseil considère que c'est à juste titre que la loi du 10 janvier 2007, qui adapte la loi du 4 août 1996 sur le bien-être, met l'accent sur la prévention de la charge psychosociale et sur les procédures informelles internes visant à faire face aux problèmes liés à la charge psychosociale (médiation et conciliation).

En premier lieu, il estime que la politique générale de prévention relative aux risques psychosociaux pose les bases de la détection des risques psychosociaux dans l'entreprise et de leur approche.

Dans ce cadre, il a pris acte des recommandations de la Chambre visant à associer plus étroitement les personnes de confiance à cette politique générale de prévention relative aux aspects psychosociaux en :

- mettant à profit leur expérience lors de la mise en œuvre de l'analyse des risques et de la fixation des mesures de prévention ;
- les faisant participer aux réunions du Comité pour la prévention et la protection au travail qui concernent des thématiques qui relèvent de leur compétence ;
- leur permettant de recevoir du conseiller en prévention aspects psychosociaux des informations sur les plaintes dont il a été saisi et sur la suite qui y est donnée, lorsqu'un travailleur a d'abord entamé une procédure informelle auprès de la personne de confiance.

Le Conseil partage le souhait de la Chambre d'associer plus étroitement les personnes de confiance à la politique générale de prévention. De manière plus générale, il est d'avis qu'il faut valoriser le rôle des personnes de confiance.

Il se penchera ci-après, de manière plus ponctuelle, sur différentes propositions qui ont été formulées à la Chambre concernant le rôle des personnes de confiance et formulera lui-même un certain nombre de propositions en la matière.

En second lieu, le Conseil estime que lorsqu'un problème de charge psychosociale survient, s'il est possible d'intervenir à temps, c'est la voie informelle qui offre le plus de chances d'une solution acceptable pour chacun. Dans cette phase, l'objectif est principalement de mettre fin au comportement de harcèlement, et non de désigner un coupable. C'est par une médiation entre les personnes concernées et par le lancement d'un processus de prise de conscience que l'on a le plus de chances de faire changer les mentalités des personnes concernées et de parvenir à une solution durable au moyen d'une amélioration des relations de travail.

Le Conseil est d'avis que l'intervention d'une personne de confiance peut également être précieuse dans ce cadre en tant qu'aide de première ligne, permettant au travailleur qui est confronté à ce type de problématique de confier son histoire à une personne qui lui est proche. Comme indiqué précédemment, le Conseil va préciser davantage ci-dessous sa position concernant le rôle de la personne de confiance.

Le Conseil considère cependant que la pratique, qui existe déjà dans un certain nombre d'entreprises, et qui consiste à faire appel à des médiateurs externes indépendants, peut être une solution supplémentaire, à côté de la procédure interne actuelle avec intervention d'une personne de confiance et d'un conseiller en prévention aspects psychosociaux.

b. Personne de confiance et conseiller en prévention charge psychosociale : une collaboration avec un rôle pour chacun

Le Conseil a pris acte de la proposition de limiter l'intervention de la personne de confiance à la phase informelle. Plus précisément, la personne de confiance ne pourrait plus recevoir la plainte motivée. Dans la phase informelle, il serait au contraire question d'un « signalement » ou d'une « demande d'intervention ». Cette proposition fait partie des recommandations de la Chambre et figure également dans la proposition de loi Fonck-Lanjri.

Le Conseil a appris que, selon le rapport d'un groupe de travail de Co-Prev, communiqué par le SPF Emploi, il s'agit également d'une demande formulée par un certain nombre de conseillers en prévention. À l'origine se trouve l'idée que les personnes de confiance ne filtrent pas assez les faits qui doivent donner lieu à des plaintes, les mentions que les plaintes doivent contenir, etc.

Le Conseil remarque que la possibilité de disposer d'une personne de confiance a été introduite parce que ces personnes peuvent être les interlocuteurs des travailleurs et ainsi servir d'intermédiaires par rapport au conseiller en prévention aspects psychosociaux.

L'intention du législateur est que la personne de confiance et le conseiller en prévention aspects psychosociaux collaborent. La personne de confiance a le droit d'entretenir avec le conseiller en prévention aspects psychosociaux tous les contacts utiles à l'accomplissement de sa mission.

Le Conseil ne pense pas dans ce cadre qu'il faille retirer aux personnes de confiance la compétence de recevoir des plaintes formelles. Il ne faut pas oublier que la possibilité de déposer une plainte formelle auprès de la personne de confiance rend cette démarche plus accessible.

Le rapport de recherche d'ISW Limits a montré que les personnes de confiance sont demandeuses d'une meilleure collaboration avec les conseillers en prévention psychosociaux.

Le Conseil est d'avis que tel doit être l'objectif : une collaboration où chacun joue le rôle qui lui revient logiquement.

Il doit y avoir un retour d'expérience suffisant entre les deux acteurs, et il est préférable que l'intervenant le plus spécialisé, le conseiller en prévention aspects psychosociaux, joue un rôle plus important dès que la personne concernée envisage le dépôt d'une plainte formelle.

c. La désignation d'une personne de confiance sur la base d'un consensus dans l'entreprise

Le Conseil a pris connaissance de la proposition de loi Vanlerberghe-Kitir, qui entend obliger les entreprises qui occupent habituellement au moins 20 travailleurs à désigner une ou plusieurs personnes de confiance. La proposition de loi Fonck-Lanjri prévoit également l'obligation de désigner une personne de confiance. Le conseiller en prévention pourrait toutefois être désigné personne de confiance lorsqu'il n'y a pas de comité pour la prévention et la protection au travail dans l'entreprise.

Actuellement, la désignation d'une personne de confiance est une possibilité, et non une obligation (article 32 sexies, § 2 de la loi sur le bien-être).

Le Conseil a pris connaissance des raisons pour lesquelles cette option a été choisie par le législateur, telles qu'exposées par une représentante du SPF ETCS au cours des auditions à la Chambre.

Ce choix est lié au rôle central qui est attribué au conseiller en prévention aspects psychosociaux. Toutes les entreprises ont l'obligation de désigner un conseiller en prévention aspects psychosociaux. Il s'agit d'experts spécialisés indépendants (la loi prévoit à cet effet un statut détaillé, reprenant des garanties), ce qui en fait les personnes de confiance par excellence des travailleurs.

Les entreprises qui désignent également une personne de confiance montrent ainsi tout le sérieux qu'elles accordent à la politique de prévention. Dans les grandes entreprises, on estimera que l'on peut suffisamment soutenir une personne de confiance et que celle-ci peut acquérir suffisamment d'expérience.

Dans les entreprises qui ont un conseiller en prévention externe, une personne de confiance peut servir d'intermédiaire entre l'entreprise et ce conseiller en prévention externe. À cet effet, une modification de la loi intervenue en 2007 prévoit que la personne de confiance doit faire partie du personnel de l'entreprise s'il y a seulement un conseiller en prévention externe dans l'entreprise et que celle-ci compte plus de 20 travailleurs.

Le Conseil est d'avis qu'il est important que, dans chaque entreprise, un travailleur qui s'estime victime de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail puisse s'adresser à une personne pour obtenir des informations et un soutien, qu'il s'agisse uniquement du conseiller en prévention aspects psychosociaux du service interne ou externe pour la prévention et la protection au travail ou également d'une personne de confiance.

Le Conseil estime que le rôle qu'une personne de confiance peut jouer dans l'entreprise dépend de la confiance dont elle bénéficie de la part tant de l'employeur que des travailleurs.

C'est pourquoi il juge que, plutôt que de rendre obligatoire la désignation d'une personne de confiance, il faut adapter la réglementation de telle sorte que la désignation d'une personne de confiance dans l'entreprise soit basée sur un consensus au sein de l'entreprise.

Le Conseil demande plus particulièrement :

- que, dans les entreprises comptant 20 travailleurs et plus, une procédure de désignation d'une personne de confiance puisse être activée par les représentants des travailleurs au sein du comité pour la prévention et la protection au travail ou, à défaut, par la délégation syndicale ou, à défaut, par les travailleurs de l'entreprise ;
- qu'à la suite d'une telle demande, on procède à la désignation d'une personne de confiance ;

- étant entendu que, pour le choix de la personne de confiance, il faut un accord entre l'employeur et l'ensemble des représentants des travailleurs au sein du comité pour la prévention et la protection au travail ;
- et de prévoir, à défaut d'accord, une procédure comparable à celle qui existe pour la désignation du conseiller en prévention aspects psychosociaux ;
- l'objectif d'une médiation du service d'inspection compétent dans ce cadre doit être de dégager un consensus dans l'entreprise sur le choix d'une personne déterminée en tant que personne de confiance.

Le Conseil est d'avis qu'il faut adapter à cet effet l'article 32 sexies, § 2 de la loi sur le bien-être et l'article 14 de l'arrêté royal du 17 mai 2007.

d. Compétences et connaissances de la personne de confiance

Le Conseil a pris connaissance de la proposition de loi Vanlerberghe-Kitir, qui prévoit une formation obligatoire pour les personnes de confiance auprès d'organismes de formation agréés. La proposition de loi Fonck-Lanjri entend également imposer aux personnes de confiance de suivre une formation.

Les recommandations adoptées à la Chambre partent aussi du principe d'une formation obligatoire qui répond à des critères de qualité uniformes, tout en prévoyant que la personne qui apporte la preuve qu'elle dispose des connaissances et aptitudes traitées dans un module déterminé peut être dispensée de suivre ce module. Elles exigent en outre que la formation soit complétée par des formes de recyclage, de soutien par les conseillers en prévention aspects psychosociaux et d'intervision entre les personnes de confiance.

Selon le rapport de recherche d'ISW Limits, on constate sur le terrain que les personnes de confiance n'ont pas toujours le profil adéquat et/ou les connaissances nécessaires. De plus, les personnes de confiance estiment que les formations qu'elles suivent ne leur apportent pas toujours les connaissances et compétences requises pour remplir leur fonction.

Actuellement, la réglementation n'impose pas de formation uniforme à toutes les personnes de confiance. Elle prévoit un certain nombre d'objectifs en termes de compétences et de connaissances que les personnes de confiance doivent atteindre (article 16, 5° de l'arrêté royal du 17 mai 2007 et annexe I de cet arrêté). Les personnes de confiance peuvent donc juger, en fonction de leur expérience professionnelle ou des formations déjà suivies, quelles sont les formations nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Le Conseil est d'avis qu'il est important que les travailleurs qui s'estiment victimes de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail puissent s'adresser à une personne qui est capable de réagir de manière adéquate à leur demande.

Plutôt que d'obliger les personnes de confiance à suivre une formation et de soumettre cette formation à des conditions de qualité contrôlées, le Conseil estime qu'il faut, d'une part, définir de manière suffisamment précise les conditions de l'exercice de la fonction de personne de confiance et, d'autre part, vérifier si la personne de confiance désignée répond effectivement aux exigences de la fonction.

En ce qui concerne le premier point, le Conseil demande d'adapter l'annexe I de l'arrêté royal du 17 mai 2007, qui est actuellement formulée dans des termes trop généraux. Les compétences et connaissances de la personne de confiance qui y sont énumérées doivent être définies plus en détail, en tenant compte des différents types d'interventions des personnes de confiance. Il faut également veiller à ce que les qualifications qui sont requises correspondent à la nature des activités, à la structure et à la taille de l'entreprise dans laquelle la personne de confiance est occupée.

En ce qui concerne le second point, le Conseil considère que le moment de la désignation est le moment adéquat pour examiner quelles sont précisément les compétences de l'intéressé. Celui-ci peut éventuellement déjà avoir suivi une formation qui lui a procuré les compétences requises, ou il les a du fait de son expérience professionnelle. En cas de lacunes, il faut prévoir des mesures pour y remédier.

Le Conseil propose dès lors d'adapter l'article 32 sexies, § 2 de la loi sur le bien-être, afin d'exiger que les compétences, les connaissances et l'éventuelle formation complémentaire requise de la personne de confiance fassent partie de la concertation sur la désignation de la personne de confiance au sein du comité pour la prévention et la protection au travail.

2. Le conseiller en prévention aspects psychosociaux

a. La formation du conseiller en prévention aspects psychosociaux

Le Conseil a pris connaissance du fait qu'une des recommandations de la Chambre est de revoir la formation du conseiller en prévention aspects psychosociaux qui est prévue par la loi, afin qu'elle réponde mieux aux besoins de ces conseillers en prévention sur le terrain. Les points d'attention sont :

- la connaissance de la législation et des rôles des différents intervenants ;
- la compréhension des possibilités et des limites des différentes procédures ;
- la compréhension des aspects juridiques de la procédure formelle ;
- l'attention pour la médiation ;
- la connaissance pratique des techniques relatives à l'analyse des risques psychosociaux et la proposition de mesures de prévention appropriées, au plan collectif comme au plan individuel, pouvant être traduites en actions concrètes ; et
- un complément de formation avec des formes d'intervision.

Le Conseil remarque que les conseillers en prévention aspects psychosociaux doivent avoir un diplôme universitaire ou un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau universitaire dont le curriculum comprend une partie importante de psychologie et de sociologie ainsi qu'une première spécialisation dans les domaines du travail et de l'organisation. De plus, ils doivent avoir suivi une formation multidisciplinaire de base (au minimum 120 heures) et un module de spécialisation en aspects psychosociaux du travail (au minimum 280 heures) (AR du 5 décembre 2003).

Le Conseil est d'avis, comme il l'a mentionné plus tôt en ce qui concerne les personnes de confiance, qu'il est important que les conseillers en prévention aspects psychosociaux disposent des compétences nécessaires pour accomplir les missions qui leur sont dévolues par la loi.

En ce qui concerne les compétences nécessaires à l'exercice de la fonction de conseiller en prévention aspects psychosociaux, on peut faire les constatations suivantes.

Les diplômes de base qui donnent accès à la fonction de conseiller en prévention aspects psychosociaux sont très variés. En fonction du diplôme de base obtenu, on a donc besoin de différentes aptitudes supplémentaires pour travailler en tant que conseiller en prévention aspects psychosociaux.

Dans une certaine mesure, la formation multidisciplinaire de base pour les conseillers en prévention comblera ce besoin d'aptitudes supplémentaires. Cette formation de base a une grande valeur ajoutée en ce qui concerne la problématique du bien-être dans les entreprises et l'approche multidisciplinaire de cette dernière.

Afin de pouvoir exercer la fonction de conseiller en prévention aspects psychosociaux, il faut en outre disposer d'aptitudes spécialisées qui concernent tant les relations de travail dans une entreprise que la problématique de la charge psychosociale, la réglementation en la matière et l'approche à adopter.

Il ressort du rapport de recherche d'ISW Limits que la formation multidisciplinaire de base qui est proposée répond davantage aux attentes que le module de spécialisation.

Partant de ces constatations, le Conseil propose d'adapter comme suit les exigences existantes en matière d'accès à la fonction de conseiller en prévention aspects psychosociaux.

En premier lieu, il est d'avis que la formation multidisciplinaire de base doit être renforcée afin de répondre encore mieux aux besoins des conseillers en prévention aspects psychosociaux. Dans ce cadre, l'accent est mis sur la connaissance et la compréhension de la législation relative au bien-être, une connaissance de base de la pratique de la prévention, également dans d'autres domaines du bien-être au travail, la compréhension des relations de travail, du droit collectif du travail et des relations collectives dans la pratique.

En deuxième lieu, le Conseil est d'avis que, pour certains groupes de candidats conseillers en prévention, certains contenus et certaines matières de l'actuel module de spécialisation en aspects psychosociaux font double emploi avec des matières acquises pendant la formation préalable à l'obtention du diplôme académique de base qui, selon le Code, doit comprendre une partie importante de psychologie et de sociologie.

Partant des aptitudes spécialisées requises pour exercer la fonction de conseiller en prévention aspects psychosociaux dans le contexte des relations de travail, il faut vérifier si l'intéressé maîtrise effectivement les matières requises. L'organisation actuelle de la formation obligatoire doit être adaptée dans ce sens.

b. La compétence du conseiller en prévention aspects psychosociaux pour qualifier les faits de « violence, harcèlement moral ou sexuel au travail »

Le Conseil a pris connaissance de la proposition, figurant dans les recommandations de la Chambre, d'adapter la réglementation de sorte que l'examen d'une plainte motivée par le conseiller en prévention aspects psychosociaux n'implique plus que ce conseiller en prévention indique à ce sujet dans son avis écrit si les faits peuvent être considérés comme de la violence ou du harcèlement moral ou sexuel au travail ou comme des faits d'une autre nature qui créent une charge psychosociale du fait du travail (ce qu'on appelle la « qualification des faits »).

L'avis écrit du conseiller en prévention aspects psychosociaux devrait toutefois au moins contenir une description claire des faits, l'analyse des causes des faits, ainsi que des propositions en vue de mettre fin aux faits.

L'article 28, quatrième alinéa de l'arrêté royal du 17 mai 2007 détermine les éléments qui doivent figurer dans l'avis écrit du conseiller en prévention aspects psychosociaux.

Les éléments énumérés ci-dessus en font déjà partie. Cet article prévoit également que « pour autant que les données relevées du cas le permettent, [le conseiller en prévention aspects psychosociaux donne] un avis motivé sur la question de savoir si ces faits peuvent être considérés comme de la violence ou du harcèlement moral ou sexuel au travail ou comme des faits d'une autre nature qui créent une charge psychosociale du fait du travail ».

Le Conseil remarque que la proposition de retirer cette compétence de qualification au conseiller en prévention aspects psychosociaux est motivée par l'objectif de limiter l'aspect conflictuel dans le cadre de la procédure formelle, celle-ci n'ayant pas pour but de déterminer les responsabilités.

Si les conseillers en prévention psychosociaux eux-mêmes sont interrogés à ce sujet, ils éprouvent des difficultés à se positionner, bien qu'un certain nombre d'entre eux remettent cette tâche en question. C'est ce qui est apparu pendant la recherche réalisée par ISW Limits. Le rapport du réseau de conseillers en prévention « Boréal », communiqué par le SPF Emploi, énumère les difficultés auxquelles les conseillers en prévention aspects psychosociaux sont confrontés dans le traitement des plaintes.

Le Conseil est d'avis que la difficulté du débat vient du fait que la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail constituent non seulement un risque pour le bien-être et/ou la santé du travailleur, mais peuvent également entraîner une sanction disciplinaire ou une sanction pénale.

Dans ce cadre, il souhaite indiquer que le rôle du conseiller en prévention aspects psychosociaux n'est pas d'appuyer une sanction disciplinaire (prononcée par l'employeur) ou une sanction pénale (prononcée par le tribunal). Il doit veiller au bien-être et à la santé des travailleurs et, à cet effet, il doit signaler à l'employeur les risques éventuels pour le bien-être et/ou la santé de ses travailleurs.

Si l'on garde à l'esprit ce rôle du conseiller en prévention, la question de savoir si les faits peuvent ou non être qualifiés de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail n'est pas vraiment pertinente.

Dans ce cadre, il est toutefois important que le conseiller en prévention aspects psychosociaux décrive et analyse la situation. Sur cette base, il faut indiquer le risque de préjudice pour le bien-être et/ou la santé du travailleur ou il faut identifier le préjudice lui-même si celui-ci est déjà présent. S'il y a un (risque de) préjudice, il faut indiquer les mesures que l'employeur doit prendre afin d'y mettre fin.

Il est important pour toutes les personnes concernées que l'avis écrit du conseiller en prévention aspects psychosociaux soit nuancé, complet et pas trop sommaire. L'objectif est de réaliser, en se basant sur une description des faits, une analyse à l'aide des outils propres au conseiller en prévention (l'analyse de la dynamique et le dialogue), de sorte que les mesures éventuellement proposées aient une base logique dans l'examen réalisé et que l'avis soit étayé.

Dans ce sens, on peut avancer que la qualification des faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail n'est pas nécessaire et n'est pas non plus suffisante.

L'objectif est malgré tout que, sur la base de son examen, le conseiller en prévention filtre les plaintes et différencie les plaintes basées sur des faits banals des autres plaintes. Sans être juge, il doit toujours indiquer explicitement dans son avis s'il s'agit ou non d'une plainte qui requiert que l'employeur prenne des mesures en vue de protéger le bien-être et/ou la santé du travailleur, ainsi que, le cas échéant, quelles sont ces mesures, et il doit le justifier dans un rapport circonstancié.

Toutefois, il ne faut pas priver le conseiller en prévention de la possibilité de qualifier les faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail. Il s'agit d'une qualification ayant pour but d'indiquer le (risque de) préjudice pour le bien-être ou la santé du travailleur et non pas d'une qualification ayant pour but d'appuyer des sanctions pénales ou disciplinaires.

C'est pourquoi le Conseil demande que l'article 28, quatrième alinéa de l'arrêté royal du 17 mai 2007 soit adapté sur ce point.

3. Extension de la protection du travailleur contre le licenciement

Le Conseil a pris connaissance de la proposition de loi Gerkens et consorts qui vise à faire en sorte que la protection contre le licenciement dont bénéficie le travailleur qui a déposé une plainte motivée continue également à exister si, dans les 12 mois après l'introduction de cette plainte, l'employeur n'a pas encore donné suite aux mesures proposées par le conseiller en prévention charge psychosociale dans son avis écrit.

Il remarque que la protection contre le licenciement qui est actuellement reprise dans la réglementation (article 32 tredecies de la loi sur le bien-être) consiste à ce que, si un employeur souhaite licencier un travailleur qui a déposé une plainte motivée ou un témoignage ou a introduit une action en justice, ou modifier unilatéralement les conditions de travail de ce dernier, il devra prouver qu'il y a des motifs étrangers à la plainte, à l'action en justice ou au témoignage.

Toutefois, la charge de la preuve incombe seulement à l'employeur dans le cas d'un licenciement dans les 12 mois qui suivent le dépôt de la plainte ou la déposition du témoignage. Si une action en justice a été intentée, la charge de la preuve incombe à l'employeur à partir du moment où l'action a été intentée jusqu'à trois mois après que le jugement soit coulé en force de chose jugée.

Le Conseil constate que la proposition de loi Gerkens et consorts a pour objectif que, lorsqu'aucune action en justice n'a (encore) été intentée et que l'on n'a pas encore exécuté les mesures individuelles et collectives proposées dans l'avis du conseiller en prévention aspects psychosociaux afin de mettre fin aux faits dans les 12 mois qui suivent le dépôt de la plainte ou la déposition du témoignage, le travailleur reste malgré tout protégé (et la charge de la preuve incombe à l'employeur) jusqu'à ce que l'employeur ait donné suite aux mesures proposées par le conseiller en prévention charge psychosociale dans son avis écrit.

Le Conseil souscrit à cette proposition et est d'avis que, de cette manière, le travailleur est protégé même en cas de retard dans le suivi de sa plainte.

4. Plainte contre un dirigeant

Le Conseil est d'avis que la situation est particulièrement délicate lorsqu'un travailleur s'estime victime de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail de la part d'une personne de la direction ou du personnel de direction.

En raison de la relation hiérarchique entre les intéressés, il sera très difficile de mettre en pratique une procédure interne et informelle. Si la victime souhaite déposer une plainte formelle, il pourrait y avoir une pression inacceptable sur l'indépendance de la personne de confiance, surtout lorsqu'elle est interne à l'entreprise, ou du conseiller en prévention aspects psychosociaux (interne ou externe), qui est payé par l'employeur.

L'article 32 nonies de la loi sur le bien-être prévoit toutefois qu'un travailleur peut également déposer une plainte motivée auprès du service d'inspection compétent. Cependant, l'inspection n'est pas présente dans la phase primaire du traitement de la plainte (phase de médiation), la logique générale à la base de la législation étant qu'il faut donner la priorité à un traitement interne à l'entreprise.

Le Conseil estime que, pour cette situation spécifique, il serait indiqué qu'un travailleur qui s'estime victime de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail de la part d'une personne de la direction ou du personnel de direction puisse faire directement appel au service d'inspection compétent, en vue de garantir un traitement indépendant de sa plainte.

Dans ce cadre, on entend par « personnel de direction » les deux niveaux les plus élevés dans la hiérarchie de la structure du personnel de l'entreprise, qui sont chargés de la gestion journalière (même définition que celle figurant à l'article 4, 4° de la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales).

5. Délai de traitement de la plainte

Le Conseil a pris connaissance de la proposition de loi Fonck-Lanjri, qui vise à exiger du conseiller en prévention aspects psychosociaux qu'il transmette à l'employeur son avis écrit dans les trois mois après le dépôt de la plainte motivée.

Ce point fait également partie des recommandations de la Chambre, mais on y a ajouté que ce délai peut être prolongé de trois mois dans des cas complexes et/ou graves, à condition qu'au cours du premier délai de trois mois, l'employeur prenne des mesures conservatoires, sur proposition du conseiller en prévention aspects psychosociaux.

Le Conseil remarque que l'article 28 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 prévoit déjà le délai de trois mois. Selon cet article, ce délai peut toutefois être prolongé à plusieurs reprises d'un délai de trois mois, pour autant que le conseiller en prévention aspects psychosociaux puisse le justifier à chaque fois et en transmettre les motifs par écrit à l'employeur et au travailleur qui a déposé la plainte motivée. En tout état de cause, l'avis du conseiller en prévention aspects psychosociaux est donné au plus tard 12 mois après le dépôt de la plainte motivée.

Le Conseil est d'avis que le travailleur qui a déposé une plainte peut se retrouver dans une situation problématique (en termes de stress et éventuellement de revenus, en cas d'incapacité de travail) si le traitement de sa plainte traîne. C'est pourquoi il faut faire en sorte que l'enquête sur la plainte soit terminée dans les trois mois.

Le Conseil trouve que ce délai, qui figure déjà aujourd'hui dans la réglementation, doit être conservé. On peut toutefois se demander s'il est réaliste de supposer que l'enquête sur la plainte peut dans tous les cas être clôturée dans les trois mois. Le Conseil juge par conséquent qu'il faut laisser au conseiller en prévention aspects psychosociaux la possibilité de justifier la prolongation de ce délai initial de trois mois d'un délai supplémentaire de trois mois, à savoir s'il est d'avis qu'il s'agit d'une affaire complexe pour laquelle une enquête efficace sur la plainte demande plus de temps. En effet, le rapport de recherche d'ISW Limits indique que les inspecteurs sont d'avis que la prolongation du délai de traitement d'une plainte jusqu'à 12 mois laisse trop longtemps traîner une situation difficile pour le travailleur concerné.

Si le conseiller en prévention demande une prolongation du délai de trois mois, il fait également, si nécessaire, une proposition de mesures provisoires à l'employeur et au travailleur qui a déposé la plainte motivée, pour éviter d'autres préjudices pour le bien-être du travailleur concerné et pour permettre des relations de travail sereines pour toutes les parties, dans l'attente d'un rapport final.

6. Suivi de la plainte et échange d'informations entre les intéressés

Le Conseil souscrit à la recommandation de la Chambre selon laquelle il convient de veiller, lors du traitement et du suivi des signalements et des plaintes, à un échange d'informations optimal entre les parties pouvant contribuer à résoudre le problème (voir également le point 7.). À ce sujet, il propose les adaptations suivantes de la réglementation.

a. L'avis écrit du conseiller en prévention psychosocial

- 1) Le Conseil remarque que, dans l'avis écrit que le conseiller en prévention aspects psychosociaux doit remettre à l'employeur, il ne doit pas seulement indiquer des mesures en vue de mettre fin aux faits dans le cas individuel, mais également « les autres mesures de prévention à mettre en œuvre » (article 28 de l'AR du 17 mai 2007). Il s'agit de mesures de prévention qui dépassent le cas individuel, comme des propositions d'adaptation du règlement de travail, de la sensibilisation, des instructions à la ligne hiérarchique, etc.

Le Conseil constate que ces recommandations collectives ne sont pas toujours présentes dans la concertation collective en raison de préoccupations liées à la protection de la vie privée. À ce sujet, le Conseil souscrit à la recommandation de la Chambre selon laquelle il serait bon que le comité pour la prévention et la protection au travail soit associé au suivi des recommandations collectives issues de cas individuels. Il demande par conséquent de préciser dans la réglementation que ces propositions de mesures collectives soient transmises périodiquement pour avis au comité, notamment à l'occasion de la discussion du rapport annuel.

- 2) Il est proposé dans les recommandations de la Chambre que ce rapport soit également communiqué au conseiller en prévention du service interne pour la prévention et la protection au travail dans le cadre de sa mission de coordination vis-à-vis du service externe pour la prévention et la protection au travail, ainsi qu'au service de l'inspection. La proposition de loi Vanlerberghe-Kitir propose également que l'avis du conseiller en prévention soit transmis au service d'inspection compétent, et ce, afin de permettre à ce dernier d'effectuer des contrôles ciblés.

Le Conseil est d'avis que le conseiller en prévention interne doit être associé au traitement et au suivi des plaintes si ceux-ci sont assurés par le service de prévention externe. Il trouve dès lors indiqué de spécifier dans la réglementation que le conseiller en prévention interne doit recevoir l'avis écrit du conseiller en prévention externe. Le Conseil est toutefois d'avis qu'à ce stade, il s'agit de recommandations à l'employeur et qu'il ne faut pas imposer à celui-ci l'obligation supplémentaire de faire rapport aux services d'inspection.

- 3) Par ailleurs, le Conseil remarque que l'employeur doit transmettre une copie de l'avis du conseiller en prévention aspects psychosociaux, uniquement en ce qui concerne les propositions de mesures individuelles, au travailleur dont les conditions de travail pourraient être modifiées par les mesures individuelles envisagées par l'employeur (article 29 de l'AR du 17 mai 2007) et au travailleur qui envisage d'introduire une action en justice (article 30 de l'AR du 17 mai 2007) (article 32 sexiesdecies de la loi sur le bien-être).

Le Conseil est d'avis que cet échange d'informations est suffisant, en ce qui concerne l'avis écrit du conseiller en prévention aspects psychosociaux, mais qu'il est nécessaire de fournir également des informations sur les mesures que l'employeur envisage de prendre et qu'il faut que des informations soient disponibles sur le suivi de l'avis par l'employeur. Ce sujet est approfondi ci-dessous.

b. Informations à communiquer par l'employeur sur les mesures qu'il envisage de prendre

Le Conseil remarque que l'employeur doit informer le plaignant et la personne mise en cause des mesures individuelles qu'il envisage de prendre (article 29 de l'AR du 17 mai 2007).

Dans ce cadre, il prend connaissance de la recommandation de la Chambre selon laquelle, dans un délai d'un mois, l'employeur doit informer les parties concernées ainsi que le conseiller en prévention aspects psychosociaux et, éventuellement, la personne de confiance de la suite qu'il donnera au rapport du conseiller en prévention aspects psychosociaux.

Le Conseil accepte que le conseiller en prévention psychosocial et la personne de confiance (si elle est intervenue) soient également informés des mesures que l'employeur envisage de prendre. Il est toutefois d'avis qu'il ne faut pas fixer de délai.

En tout état de cause, l'employeur doit demander l'avis du comité pour la prévention et la protection au travail sur les mesures collectives envisagées.

c. Si l'employeur s'abstient de prendre les mesures adéquates

Le Conseil remarque que l'article 32 septies de la loi sur le bien-être prévoit que le conseiller en prévention aspects psychosociaux peut saisir, après l'accord du travailleur qui a introduit la plainte, le service d'inspection compétent si l'employeur s'abstient de prendre les mesures adéquates.

Le Conseil constate que les recommandations de la Chambre renvoient à cette réglementation. Il souhaite toutefois signaler que cette dernière est difficilement applicable dans la pratique pour le conseiller en prévention aspects psychosociaux, étant donné la relation contractuelle/commerciale qui le lie à l'employeur.

C'est pourquoi le Conseil propose que l'avis rédigé par le conseiller en prévention après une plainte fasse une distinction claire entre, d'une part, les mesures de prévention à prendre qui sont de nature collective ou qui ont un caractère plus général et, d'autre part, les mesures qui doivent être prises pour mettre fin aux faits dans le cas individuel.

Les propositions de mesures de prévention collectives et générales doivent être régulièrement délibérées, suivies et évaluées, en application de la législation, avec les représentants des travailleurs au sein du comité ou de la délégation syndicale.

Dans ce cadre, le Conseil souhaite également appuyer la recommandation de la Chambre selon laquelle les services d'inspection compétents doivent exercer un contrôle plus strict de l'application correcte de la législation relative à la charge psychosociale et doivent obligatoirement se pencher, lors de chaque visite en entreprise, sur le suivi des mesures proposées par l'employeur.

7. Accès au dossier de plainte

Le Conseil est conscient que les services d'inspection compétents doivent également avoir la possibilité de remplir pleinement leur mission de contrôle.

Il remarque que l'article 32 quinquiesdecies, deuxième alinéa, 5° de la loi sur le bien-être dispose que, par dérogation au secret professionnel visé par l'article 458 du Code pénal, le conseiller en prévention aspects psychosociaux doit tenir à la disposition des inspecteurs compétents le dossier individuel de plainte, à l'exception des documents qui contiennent les déclarations des personnes qui ont été entendues par le conseiller en prévention compétent.

Le Conseil a pris acte de la proposition de loi Fonck-Lanjri, qui prévoit que le conseiller en prévention aspects psychosociaux doit tenir le dossier individuel de plainte à la disposition de l'inspection, des auditeurs du travail et des juges, et ce, à l'exception des documents qui contiennent les déclarations des personnes qui ont été entendues par le conseiller en prévention, à moins que celles-ci n'aient marqué leur accord.

Les recommandations de la Chambre semblent faire une distinction entre les services d'inspection compétents, qui doivent en tout cas disposer des témoignages, et les auditeurs du travail, pour lesquels cela serait subordonné au consentement de l'intéressé.

Il ressort du rapport de recherche d'ISW Limits que le fait de ne pas avoir accès aux témoignages est considéré comme un problème important par les inspecteurs comme par les auditeurs du travail dans l'exercice de leurs compétences.

Le Conseil est d'avis qu'il serait recommandé que l'inspection, les auditeurs du travail et les juges aient accès aux déclarations des personnes qui ont été entendues par le conseiller en prévention aspects psychosociaux. Il faut toutefois disposer qu'ils doivent respecter la confidentialité de ces déclarations.

8. Les sanctions pénales

En ce qui concerne les sanctions pénales, le Conseil prend acte des recommandations que la Chambre a émises à ce sujet, à savoir :

- examiner si la prolongation du délai de prescription à dix ans est de nature à améliorer la protection des victimes ; et

- adapter les sanctions et les délais de prescription liés au harcèlement dans le Code pénal afin que les circonstances aggravantes puissent être mieux prises en compte.

Le Conseil remarque que les articles 119 à 122 du Code pénal social alourdissent la sanction des infractions à la réglementation par rapport aux dispositions pénales de la loi sur le bien-être qui ont été abrogées. La sanction pénale est de niveau 4, de niveau 2 ou de niveau 1 en fonction de l'infraction. Il est également important que ce ne soit plus seulement l'employeur, son préposé ou son mandataire qui puisse être puni (ou bien il fallait un ordre de cessation du juge, article 88 bis abrogé de la loi sur le bien-être), mais aussi « toute personne qui entre en contact avec les travailleurs lors de l'exécution de leur travail, et qui [...] commet un acte de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail » (article 119).

Le Conseil signale que des propositions de loi ont déjà été déposées afin de prolonger le délai de prescription, en ce qui concerne l'action publique, de cinq ans à 10 ans en vue de protéger les victimes (par madame Fonck à la Chambre et la même proposition par mesdames Matz et de Bethune au Sénat).

L'article 94 de la loi sur le bien-être prévoyait un délai de prescription de cinq ans, mais le Code pénal social a abrogé cet article. Le Code pénal social lui-même ne prévoit pas de délai de prescription général pour l'action publique résultant des infractions qui y figurent. En application de l'article 21 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'action publique sera prescrite, pour toutes les infractions mentionnées dans le Code pénal social qui sont punies d'une sanction de niveaux 2, 3 et 4, après cinq ans à compter du jour où l'infraction a été commise. L'article 81 du Code pénal social prévoit qu'une amende administrative ne peut plus être infligée cinq ans après les faits. Ce délai de prescription est toutefois interrompu par des actes d'instruction.

Le Conseil ne peut pas encore se prononcer maintenant sur ces propositions qui visent à prolonger le délai de prescription pour l'action publique basée sur les articles 119 à 122, et il est d'avis qu'il faut en examiner les implications plus avant, par exemple en ce qui concerne les possibilités de collecte de preuves et à la lumière de la standardisation que le Code pénal social a souhaité réaliser.

Il est en tout cas clair que l'incrimination plus large et l'alourdissement des sanctions pénales par le Code pénal social ont rendu les dispositions de la loi sur le bien-être plus efficaces, là où, auparavant, il fallait plutôt invoquer l'infraction de droit commun « harcèlement » (les articles 442 bis et 442 ter du Code pénal) ou d'autres infractions de droit commun, même si, lorsque le harcèlement va de pair avec d'autres faits punissables (comme des coups et blessures), ceux-ci sont toujours probablement plus faciles à démontrer. En effet, la répartition de la charge de la preuve prévue à l'article 32 undecies de la loi sur le bien-être ne s'applique pas aux affaires pénales.

9. Les sanctions civiles

Le Conseil a pris connaissance de la recommandation de la Chambre visant à prévoir dans la loi sur le bien-être un dédommagement forfaitaire équivalent à six mois de salaire brut lorsque des faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail sont constatés, et ce, par analogie avec le dédommagement forfaitaire prévu par les lois antidiscrimination.

La proposition de loi Fonck-Lanjri contient également cette proposition.

Le Conseil remarque que l'article 32 decies, § 1^{er}, premier alinéa de la loi sur le bien-être dispose que toute personne qui justifie d'un intérêt peut intenter une procédure devant la juridiction compétente pour faire respecter les dispositions en matière de violence et de harcèlement moral et sexuel au travail et demander l'octroi de dommages et intérêts. À cet effet, elle doit prouver l'étendue du préjudice, conformément aux règles du droit commun.

Le Conseil remarque également que la loi antidiscrimination du 10 mai 2007 a exclu de son champ d'application le « harcèlement dans les relations de travail » (article 6 de la loi du 10 mai 2007). Il en est de même pour la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes : le « harcèlement ou [le] harcèlement sexuel dans les relations de travail » sont exclus du champ d'application de la loi (article 7 de cette loi).

Étant donné que la loi sur le bien-être prévoit un volet préventif et des procédures afin de gérer les problèmes de violence et de harcèlement, on a considéré que cette loi devait s'appliquer toujours et exclusivement.

Par conséquent, la victime de faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail qui sont liés à un critère de discrimination ne peut pas réclamer l'indemnisation forfaitaire prévue dans les lois antidiscrimination (articles 18 et 23). Ces lois prévoient en effet que la victime peut, au choix, réclamer une indemnisation forfaitaire (sans prouver le préjudice subi), ou prouver l'étendue du préjudice subi (si ce dernier est plus important). L'indemnisation forfaitaire a été établie à un montant fixe dans le cas d'une demande d'indemnisation concernant uniquement le préjudice moral ; si la victime réclame l'indemnisation du préjudice moral et matériel, celle-ci s'élèvera à trois ou six mois de rémunération brute en fonction de la situation.

Dans ce cadre, le Conseil souhaite encore signaler que l'article 32 tredecies, § 4 de la loi sur le bien-être prévoit toutefois la possibilité pour les travailleurs qui ont été licenciés pour des raisons liées à leur plainte, action en justice ou témoignage de réclamer une indemnisation forfaitaire s'élevant à six mois de rémunération brute.

Le Conseil est d'avis qu'il faut examiner plus avant s'il est légitime que les travailleurs qui sont victimes de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail, en dehors de l'hypothèse d'un licenciement injustifié, reçoivent généralement une indemnisation moins élevée (il s'agit de montants entre 2.500 et 10.000 euros dans la jurisprudence) que les victimes de discrimination qui peuvent fonder leur action sur les lois antidiscrimination. Le Conseil demande que l'on vérifie s'il faut harmoniser les régimes d'indemnisation des deux lois.

10. L'accès à l'auditeur du travail

Le Conseil a pris connaissance du fait que les recommandations de la Chambre demandent d'examiner si l'auditeur du travail doit également avoir le droit, à l'instar du tribunal du travail, de renvoyer le plaignant à la procédure interne.

Le Conseil remarque que l'article 32 decies, § 1^{er}, deuxième alinéa de la loi sur le bien-être prévoit que si l'employeur a mis en place une procédure pour le traitement d'une plainte motivée et que le tribunal du travail constate qu'elle peut être appliquée légalement, le tribunal peut, lorsque le travailleur s'est adressé à lui directement, ordonner à ce travailleur d'appliquer la procédure interne. Dans ce cas, l'examen de la cause est suspendu jusqu'à ce que cette procédure soit achevée.

La Chambre recommande de donner également cette possibilité à l'auditeur du travail.

Le Conseil peut souscrire à cette proposition, en suivant la logique générale selon laquelle il faut donner la priorité absolue à la procédure interne, qui peut résoudre les problèmes sur le lieu de travail plus tôt qu'une procédure judiciaire.

D. Plan d'action des partenaires sociaux

1. Concrétisation de l'approche du Conseil

Le Conseil a esquissé dans le présent avis une approche qui englobe et fait le lien entre les politiques de prévention dans le cadre de la législation sur le bien-être au travail et la gestion des ressources humaines.

Selon lui, une approche fondée sur le dialogue doit être privilégiée. Il tient également à souligner toute l'importance qu'il accorde à ce que cette approche soit concrétisée par des outils pratiques qui soient directement accessibles et utiles aux acteurs de terrain et qui permettent de favoriser l'implémentation des politiques de prévention, en ce compris dans les PME.

En conséquence, le Conseil s'engage à mettre au point un instrument visant à briser les tabous entourant encore la question de la charge psychosociale et le harcèlement au travail. Cet outil devra porter et faciliter le dialogue sous toutes ses formes dans les entreprises afin que cette problématique soit effectivement discutée, abordée et traitée.

La portée concrète de cet engagement dépendra toutefois, notamment, du soutien qui sera apporté par les pouvoirs publics à la campagne de sensibilisation que les partenaires sociaux se proposent de mener en 2013 (voir infra D. 3.).

Afin de favoriser cette approche fondée sur le dialogue, le Conseil demande que les positions unanimes exprimées ci-dessous concernant l'adaptation du cadre légal et réglementaire soient dûment prises en considération par le Gouvernement et par le Parlement.

Concernant le calendrier des travaux, ce nouvel instrument devrait être finalisé d'ici la fin de l'année 2012, afin de pouvoir être intégré dans la campagne de sensibilisation des partenaires sociaux que le Conseil demande de mener en 2013 (voir ci-après point II.D.3.).

2. Financement des politiques de prévention

Le Conseil tient à souligner l'importance de la question du financement de la prévention.

Les discussions sur ce point ont lieu au sein d'un groupe de travail ad hoc des partenaires sociaux (cadre plus général de l'analyse des risques et du financement des services externes de prévention).

3. Campagne de sensibilisation des partenaires sociaux en 2013

Dans le cadre du plan d'action 2013 des partenaires sociaux, le Conseil se propose d'initier une nouvelle campagne de sensibilisation des partenaires sociaux en partenariat avec les pouvoirs publics et avec le soutien du Fonds social européen.

Il est proposé que cette campagne soit organisée autour de trois axes :

- une approche pratique consistant à développer des lignes directrices fondées sur les bonnes pratiques des entreprises ;
- la sensibilisation et la formation des différents acteurs concernés ;
- une phase de test auprès d'un certain nombre d'entreprises afin de vérifier si l'approche préconisée permet d'atteindre les objectifs poursuivis par le Conseil.

La phase de test permettra d'adapter, si nécessaire l'approche pratique préconisée et les lignes directrices afin d'optimiser le retour d'expérience auprès du plus grand nombre d'entreprises.

Pour les modalités pratiques de mise en œuvre de cette campagne, il est renvoyé au document repris en annexe du présent avis.

Le Conseil ne peut que constater le manque de soutien à cette initiative manifesté jusqu'à présent par les pouvoirs publics.

4. Dispositions de la réglementation à adapter

Le Conseil demande aux autorités compétentes d'exécuter le présent avis en adaptant les dispositions de la réglementation qui sont énumérées dans l'annexe 2 du présent avis.

ANNEXE 1

Proposition de plan d'action sur le harcèlement au travail et la charge psychosociale

Suite aux recommandations de la Chambre des Représentants sur le harcèlement au travail, il est proposé d'organiser en 2013 une action en profondeur, bien coordonnée et commune à tous les partenaires sociaux et aux pouvoirs publics sur le harcèlement et les risques psychosociaux au travail. L'objectif est de mobiliser l'ensemble des entreprises et institutions belges du secteur privé et du secteur public dans le cadre d'une campagne de prévention.

Il est proposé que cette action ne débute pas avant 2013 dans les entreprises. À ce moment-là, les élections sociales seront passées, les comités de prévention auront été renouvelés, la majorité des procédures d'installation seront terminées et les nouveaux représentants des travailleurs seront intégrés dans les comités. Les employeurs souhaitent également une adaptation du calendrier parce qu'une politique de prévention n'a de chances de réussir que si elle est portée par chacun dans l'entreprise. De plus, plusieurs aspects de la proposition ci-dessous nécessitent une campagne de fond et bien préparée.

La proposition

Conclure un accord à court terme entre les pouvoirs publics (cabinet et administration) et les partenaires sociaux pour diriger et coordonner ensemble toutes les actions et tous les moyens nécessaires ainsi que pour rassembler les moyens disponibles, en vue d'une action bien coordonnée de tous les services publics (services du SPF ETCS, cabinet, inspection) et partenaires sociaux concernés. Il faut pour ce faire réorienter le projet actuel de plan de campagne des directions Humanisation du travail et Contrôle du bien-être au travail.

Mettre en place un groupe de pilotage tripartite fédéral (cabinet et administration, employeurs, travailleurs), qui dirige l'action et peut intervenir dans l'élaboration du budget.

Prévoir une concertation commune sur la campagne et les actions de sensibilisation que les pouvoirs publics, les employeurs et les travailleurs pourraient mettre en place autour du harcèlement et de la charge psychosociale. Mettre l'accent sur des actions globales des pouvoirs publics, complétées par des actions des organisations d'employeurs à l'attention des employeurs et des actions des organisations de travailleurs à l'attention des représentants des travailleurs.

Inscrire dans le plan d'action des objectifs stratégiques et les traduire en objectifs opérationnels qui permettront une évaluation quantitative et/ou qualitative des résultats atteints. Fixer aussi des conditions à remplir par les actions à mener : dimension multidisciplinaire, concertation paritaire, méthodologie, implication des services de prévention internes et externes, etc.

Affecter les moyens publics en visant un effet multiplicateur : subvention d'actions des partenaires sociaux qui s'intègrent dans le planning et les critères communs (initiatives d'information, de formation et d'accompagnement organisées par les employeurs pour les employeurs ; actions d'information, de formation et d'accompagnement organisées par les organisations de travailleurs) autour de cette thématique dans le cadre d'un système dans lequel un subside est lié à un apport propre et est attribué sur la base de critères bien définis.

Exemples d'actions organisées par les organisations de travailleurs à l'attention des travailleurs : sensibilisation des représentants des travailleurs dans les comités (aspects bien-être) et les conseils d'entreprise (aspects organisation du travail), accompagnement pratique et amélioration de la capacité à s'attaquer aux problèmes, élaboration de listes de contrôle, mise à disposition de modèles de méthodes de travail en cas de problèmes au niveau des procédures internes et externes dans les entreprises, bonnes pratiques, lutte contre la banalisation des comportements de harcèlement, mise en place d'un service d'assistance, organisation d'un feed-back adéquat en cas de problèmes au sein de l'entreprise, lutte contre l'absence de prise de responsabilité dans la concertation sociale...

Actions et objectifs identiques en ce qui concerne les employeurs : information et sensibilisation, importance de l'installation de procédures et de la concertation, aptitudes du personnel de direction comme l'identification de signaux et la médiation, lutte contre la banalisation des comportements de harcèlement, clarification du rôle des services externes...

Actions à développer par les pouvoirs publics et les services externes : échantillonnage de pratiques réussies en matière de prévention, promotion des outils existants (Sobane, www.respectautravail.be, boîtes à outils...) et promotion de l'approche multidisciplinaire.

S'attaquer également aux problèmes collectifs et aux aspects réglementaires, de préférence avant 2013 : cf. propositions d'amélioration de la législation, problèmes rencontrés et dispositions pour l'accueil des victimes dans les problématiques de longue durée, diminution des délais pour le traitement des plaintes, lutte contre la mauvaise qualité ou la lenteur du traitement des plaintes par les services externes, approche sélective par rapport aux employeurs qui ne donnent pas suite aux mesures collectives proposées suite à une plainte, renforcement de l'intervention de l'inspection (voir aussi plus loin)...

Mettre en commun l'apport de différents professionnels impliqués dans les procédures juridiques devant les tribunaux : table ronde, journée d'études...

Charger tous les services externes d'établir un relevé de leurs entreprises qui enregistrent des résultats supérieurs à la moyenne et/ou supérieurs à un benchmark à établir préalablement en matière de plaintes liées à la charge psychosociale ou au stress, de harcèlement, d'organisation du travail et de systèmes (de congés) aggravant la charge psychosociale, de donner un signal discret à l'employeur et au comité ou à la délégation syndicale et de proposer un accompagnement.

Convenir d'un calendrier et d'un canevas, prévoir le lancement pour octobre 2012 (préparation du plan d'action annuel).

Charger tous les services externes d'établir un inventaire des recommandations antérieures en matière de mesures collectives suite à une plainte pour harcèlement, d'en assurer le suivi et d'en faire rapport aux entreprises affiliées, aux employeurs et à la représentation des travailleurs.

Lancer une action échelonnée de l'inspection dans le secteur privé et public sur une série de points importants de la réglementation : annonce préalable des points qui seront mis en avant, action préventive au premier semestre 2013, action répressive au deuxième semestre pour ceux qui ne sont pas en ordre par rapport à certains aspects minimaux de la réglementation.

Établir un benchmark et un index de l'inspection.

Prévoir une concertation préalable sur cette action avec les auditorats du travail au niveau du groupe de pilotage national.

Organiser une campagne coordonnée des employeurs, des travailleurs et des pouvoirs publics pour mettre les aspects psychosociaux et le harcèlement à l'ordre du jour de tous les comités et comités de concertation de base concernés par la problématique.

Éventuellement à l'aide d'outils didactiques : listes de contrôle, propositions de chartes ou de déclarations d'engagement...

ANNEXE 2

Dispositions de la réglementation à adapter

- La désignation d'une personne de confiance sur la base d'un consensus dans l'entreprise

article 32 sexies, § 2 de la loi sur le bien-être

article 14 de l'arrêté royal du 17 mai 2007

- Les compétences et connaissances de la personne de confiance

article 32 sexies, § 2 de la loi sur le bien-être

annexe I de l'arrêté royal du 17 mai 2007

- La formation du conseiller en prévention aspects psychosociaux

arrêté royal du 5 décembre 2003 (dont annexes I et II) relatif aux spécialisations des conseillers en prévention des services externes pour la prévention et la protection au travail

- La compétence du conseiller en prévention aspects psychosociaux pour qualifier les faits de « violence, harcèlement moral ou sexuel au travail »

article 28, quatrième alinéa de l'arrêté royal du 17 mai 2007

- L'extension de la protection du travailleur contre le licenciement

article 32 tredecies de la loi sur le bien-être

- La plainte contre un dirigeant

article 32 nonies de la loi sur le bien-être (ou à préciser dans l'arrêté royal du 17 mai 2007)

- Le délai de traitement de la plainte

article 28, alinéas 5 à 7 de l'arrêté royal du 17 mai 2007

- L'avis écrit du conseiller en prévention psychosocial

- . Les mesures collectives de l'avis écrit sont transmises périodiquement au comité pour la prévention et la protection au travail

articles 6 et 28 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 et annexe III de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail

- . L'avis écrit du conseiller en prévention externe est communiqué au conseiller en prévention interne

article 28 de l'arrêté royal du 17 mai 2007

- Les informations à communiquer par l'employeur sur les mesures qu'il envisage de prendre

- . Les informations doivent également être communiquées au conseiller en prévention psychosocial et à la personne de confiance qui est intervenue

article 29 de l'arrêté royal du 17 mai 2007

- . Il faut demander l'avis du comité pour la prévention et la protection au travail sur les mesures collectives envisagées

article 6 de l'arrêté royal du 17 mai 2007

- Si l'employeur s'abstient de prendre les mesures adéquates

Les mesures collectives encore à prendre doivent figurer dans le rapport annuel du service interne pour la prévention et la protection au travail

article 32 septies de la loi sur le bien-être

articles 6 et 28 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 et annexe III de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail

- L'accès au dossier de plainte

article 32 quinquiesdecies, deuxième alinéa, 5° de la loi sur le bien-être

- L'accès à l'auditeur du travail

article 32 decies, § 1^{er}, deuxième alinéa de la loi sur le bien-être
