

Consultation des partenaires sociaux sur la protection de la santé et de la sécurité au travail des travailleurs indépendants

Réponse de la CES

1. La CES partage le point de vue de la Commission sur la nécessité d'adopter des instruments communautaires concernant la santé et la sécurité au travail des travailleurs indépendants. Bien que les données disponibles soient partielles et rarement homogènes entre les différents pays, il apparaît clairement que d'importants problèmes de santé au travail concernent les travailleurs indépendants. Dans un pays comme le Royaume-Uni qui enregistre les accidents mortels de travail tant pour les travailleurs salariés que pour les travailleurs indépendants, les taux d'accidents mortels sont nettement plus élevés pour ces derniers. Les enquêtes sur les conditions de travail de la Fondation de Dublin et, en particulier, l'analyse de synthèse réalisée sur la base des données de l'enquête de 1996 ont établi que les travailleurs indépendants sont relativement nombreux dans des secteurs à risques élevés comme l'agriculture et les exploitations forestières, la pêche, le transport routier et la construction. Pour ces travailleurs, l'exposition à des risques physiques est particulièrement élevée. Il en est de même pour l'exposition à des substances dangereuses.

Par ailleurs le travail indépendant concerne un nombre important de personnes et il serait dangereux de laisser se développer une concurrence entre travail indépendant et travail salarié sur la base de mauvaises conditions de santé et de sécurité. Enfin, il existe des interactions nombreuses entre travailleurs indépendants et travailleurs salariés. Dès lors, une politique efficace de prévention dépend aussi de la création d'un niveau de sécurité et de protection de la santé aussi homogène que possible indépendamment du statut juridique des travailleurs exposés à des risques.

2. Une action communautaire est d'autant plus nécessaire que comme l'indiquent les données disponibles présentées par la Commission, il existe actuellement des différences significatives dans les dispositions juridiques des différents Etats membres en ce qui concerne la santé et la sécurité des travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants sont, en général, moins bien couverts que les travailleurs salariés par des règles précises en matière de santé et de sécurité. Cela s'explique en partie par les techniques juridiques utilisées (beaucoup de règles procèdent à une définition des obligations de l'employeur qui n'est pas pertinente dans le domaine du travail indépendant). Néanmoins l'expérience de plusieurs Etats montre que ces difficultés techniques peuvent être résolues par des approches juridiques plus innovatrices. Ajoutons à cela que la libre circulation des travailleurs et des services rend nécessaire une certaine harmonisation des règles en la matière.

3. La CES rejette totalement le point de vue de la Commission suivant lequel l'article 137 ne constituerait pas une base adéquate pour un instrument communautaire concernant la santé et la sécurité des travailleurs indépendants.

Comme nous l'avons indiqué clairement lors des réunions du groupe ad hoc "travailleurs indépendants" du CCHS, l'article 118A constituait déjà une base suffisante. Il a été du reste utilisé dans des directives qui couvraient également les travailleurs indépendants

comme le relève la Commission. Mais ces précédents ne constituent pas l'argument essentiel en la matière. Le motif principal qui nous amène à défendre notre interprétation concerne l'objectif de l'art. 118A et l'effet utile des mesures adoptées sur cette base. L'objectif concerne l'amélioration du milieu de travail en fonction d'exigences de santé et de sécurité. Un tel objectif implique que les différents statuts juridiques (fonctionnaires ayant un statut public, travailleurs salariés, travailleurs indépendants, apprentis et stagiaires, etc...) ne constituent pas un critère déterminant pour guider l'action communautaire. Celle-ci est déterminée par la nécessité de compléter l'action des Etats-membres de manière à réaliser une harmonisation dans le progrès. Dans son arrêt du 12 novembre 1996 (Royaume-Uni contre Conseil), la CJCE a souligné à juste titre que la notion de "milieu de travail" devait faire l'objet d'une interprétation large de la compétence conférée au Conseil. La CJCE relevait l'adverbe "notamment" placé devant l'expression "milieu de travail" et les conclusions de l'Avocat-Général indiquaient explicitement que "le milieu de travail n'est pas conçu comme une entité fixe, il reflète l'évolution sociale et technique de la société".

4. Les modifications apportées au Traité en 1997 renforcent considérablement notre interprétation.

Nous voudrions rappeler que le Titre XI du traité s'ouvre par une disposition qui se réfère explicitement à la Charte sociale européenne de 1961 et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989. Ces deux instruments couvrent aussi bien les travailleurs salariés que les travailleurs indépendants. En ce qui concerne la santé et la sécurité, la jurisprudence de la Charte sociale européenne a tranché explicitement en faveur de notre interprétation à différentes reprises. Ainsi, "le champ d'application personnel étendu de cette disposition (paragraphe 1 de l'art. 3 de la charte sociale européenne concernant la santé et la sécurité) a été défini et précisé par la jurisprudence du comité: comme pour tout l'article 3, les gouvernements doivent faire en sorte que tous les travailleurs soient protégés par des règlements de sécurité et d'hygiène, qu'ils soient salariés ou indépendants"¹. Il serait incohérent de proposer une interprétation de l'article 137 qui opposerait la politique sociale communautaire aux dispositions des deux instruments concernant les droits fondamentaux qui sont désormais reconnus comme constituant la base de celle-ci.

¹ Conseil de l'Europe, Droits sociaux fondamentaux. Jurisprudence de la Charte sociale européenne, Strasbourg, 1997, p.69. Ce recueil fournit de nombreux exemples.

Le vaste ensemble de matières abordées par l'article 137 montre qu'il serait absurde de faire dépendre l'adoption de directives communautaires du statut juridique spécifique des travailleurs salariés. La disposition concernant "l'intégration des personnes exclues du marché du travail" ne peut à l'évidence concerner les seuls "travailleurs salariés". La disposition concernant l'égalité entre hommes et femmes fournit une base juridique nouvelle pour une politique communautaire qui, depuis 1976, couvre également les travailleuses indépendantes.

Considérer que la politique sociale communautaire, telle qu'elle est définie par le titre XI, comme une politique qui exclurait nécessairement de son champ d'application les travailleurs indépendants serait proposer un recul considérable par rapport à l'acquis communautaire et par rapport à l'ensemble des politiques sociales des quinze Etats-

Membres qui couvrent toutes, à des degrés divers et suivant des modalités variables, les travailleurs indépendants. Nous considérons comme inacceptable le point de vue de la Commission selon lequel "les termes mêmes de l'article 137 du traité, qui ne contiennent aucune mention d'indépendants, ainsi que son contexte dans le chapitre "Dispositions sociales" du Titre XI, lequel s'oriente vers le rapport employeurs/travailleur salarié, indiquent qu'un acte communautaire visant exclusivement la protection de la santé et de la sécurité des indépendants ne saurait avoir l'article 137 pour base juridique".

A vrai dire nous comprenons mal la cohérence de la position de la Commission qui consulte les partenaires sociaux sur la base de l'article 138 du Traité tout en affirmant que la mesure envisagée sort du cadre de la politique sociale !

5. Si la CES partage l'orientation générale du document de la Commission concernant la nécessité de couvrir les travailleurs indépendants par des dispositions en matière de santé et de sécurité, elle considère que les dispositions proposées restent insuffisantes et trop générales. Nous partageons la volonté de la Commission de réaliser un accès facile et dans des conditions économiquement raisonnables des travailleurs indépendants aux différents services qui interviennent en matière de prévention notamment en ce qui concerne la formation et l'information.

Par contre, nous pensons que les propositions de la Commission restent insuffisantes en ce qui concerne les problèmes posés par la coactivité et la sous-traitance. Sur ces points, différentes expériences nationales ainsi que quelques principes de la directive sur les chantiers mobiles ou temporaires constituent des exemples positifs d'approche innovante. Il s'agit de responsabiliser les donneurs d'ordre de manière à s'assurer que les clauses contractuelles soient compatibles avec de bonnes conditions de santé et de sécurité. En résumé, pour des travailleurs indépendants qui travailleraient de façon relativement isolée, l'approche adoptée par la Commission peut suffire. Par contre, pour des travailleurs indépendants qui travaillent avec des entreprises occupant des travailleurs salariés ou dans le cadre d'un rapport de sous-traitance, cette approche néglige qu'une partie importante de leurs conditions de travail sera déterminée par les rapports contractuels passés avec ces entreprises. Il y a une contradiction entre le statut d'indépendance juridique (du point de vue du droit du travail) et des niveaux divers de dépendance économique et organisationnelle dont l'influence sur la santé et la sécurité devrait être prise en compte.

Pour ne prendre qu'un exemple, dans l'état actuel du droit communautaire, un travailleur indépendant qui serait exposé à de l'amiante ou à d'autres expositions à des substances cancérigènes en travaillant pour une autre entreprise n'est pas couvert par les règles de protection et de prévention.

6. Nous pensons donc qu'une approche efficace devrait être basée sur trois axes.

a) Dans certains cas, une solution juridique peut être facilement trouvée en étendant les obligations d'un employeur à l'égard de ses travailleurs à l'ensemble des travailleurs (y compris les travailleurs indépendants) sur les conditions de travail desquels il exerce un contrôle. Par exemple, si un soudeur indépendant intervient dans une usine sidérurgique, il nous paraît normal d'étendre les obligations en matière de protection contre le bruit ou des expositions dangereuses à des substances chimiques à ce travailleur². Chaque fois que des dispositions applicables à des travailleurs salariés

peuvent s'appliquer de façon directe à des travailleurs indépendants qui interviennent dans une entreprise qui emploie des travailleurs salariés, une extension de ces dispositions aux travailleurs indépendants est entièrement justifiée (respect de valeurs-limites d'exposition, mise à disposition d'équipements de travail correspondant aux exigences des directives sur l'utilisation de ces équipements, information, etc...). Seules certaines dispositions qui relèvent du champ des rapports collectifs de travail seraient inapplicables (désignation de représentants des travailleurs pour la sécurité, par exemple).

b) Dans les cas où cette extension directe présente des problèmes, nous pensons que des dispositions générales devraient permettre:

d'inclure les problèmes de santé et de sécurité concernant les travailleurs indépendants dans l'évaluation des risques et la planification des activités préventives dès lors que le recours à des travailleurs indépendants est relativement régulier et prévisible,

d'encadrer les rapports contractuels entre entreprises et travailleurs indépendants de manière à prévoir que, dans les rapports de sous-traitance, les aspects de santé et de sécurité fassent l'objet de dispositions efficaces. Ainsi, en cas de fourniture d'équipements ou de substances de travail, les règles de sécurité devraient être respectées y compris en ce qui concerne l'information.

² Dans son arrêt Procédures pénales contre X du 12 décembre 1996, la CJCE, pour donner un effet utile aux dispositions de la directive concernant le travail sur écran de visualisation, dissocie à juste titre les dispositions de la directive qui concernent les équipements de travail de celles qui concernent les travailleurs spécifiquement définis par la directive pour d'autres dispositions (examen de la vue, etc...). Cela nous paraît constituer une excellente approche.

c) Pour les politiques de prévention qui s'inscrivent dans la durée et peuvent difficilement être traitées dans le cadre des rapports contractuels, il serait important que les Etats membres définissent les mécanismes qui permettent d'assurer la surveillance de santé des travailleurs indépendants (de façon prioritaire, en fonction de risques spécifiques comme l'exposition à des substances cancérigènes, au bruit, etc...); de mettre à leur disposition l'information nécessaire en matière de santé et de sécurité et de leur permettre de bénéficier d'une formation dans ce domaine. Ces mécanismes pourraient, suivant les cas, être intégrés dans des politiques de santé publique, de santé au travail, de sécurité sociale, d'assurances, d'organisations professionnelles ou sectorielles, etc...Il nous semble important que ces politiques soient accompagnées par des systèmes d'information qui permettent d'assurer l'évolution de la situation (ex. statistiques sur les accidents du travail et les maladies provoquées par le travail parmi les travailleurs indépendants, enquêtes nationales sur les conditions de travail, données sur les expositions professionnelles, etc...)

7. Nous partageons le point de vue de la Commission quant à la nécessité de procéder à des évaluations régulières des expériences nationales et à élaborer des rapports communautaires qui permettraient d'améliorer les dispositions adoptées sur la base d'un retour d'expérience.

8. L'instrument communautaire le plus adéquat serait une directive spécifique concernant la santé et la sécurité des travailleurs indépendants. Cette position s'appuie sur des considérations d'efficacité et de cohérence juridique.

L'efficacité des recommandations communautaire en matière de santé et de sécurité est très faible. Les recommandations adoptées en ce qui concerne la médecine du travail ou les maladies professionnelles sont restées largement inappliquées. La recommandation du 27 mai 1998 concernant la ratification de la Convention de l'OIT sur le travail à domicile n'a été suivie que par deux des quinze Etats-membres de l'Union Européenne.

Comme l'indique une jurisprudence constante de la Cour de Justice l'art. 235 du traité (devenu l'article 308) "ne peut servir de base juridique à un acte que si aucune autre disposition du traité ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte" (arrêt précité du 12 novembre 1996). A cet égard, l'article 137, paragraphe 2 est clair. L'instrument le plus adéquat d'une intervention communautaire est constitué par des directives. Une telle disposition correspond du reste à la longue expérience de l'ensemble des Etats membres dans ce domaine où les dispositions nationales ont un caractère impératif de manière à réaliser une protection égale des travailleurs concernés dans un contexte de sécurité juridique pour toutes les parties intéressées.