

La transposition de la Directive-cadre en Allemagne

par Klaus LÖRCHER*

* *Conseiller juridique du Deutsche Postgewerkschaft (syndicat allemand des PTT) et représentant de la CES au Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe.*

La Loi transposant la Directive-cadre et plusieurs autres directives concernant la santé et la sécurité au travailⁱ dans la législation allemande est enfin entrée en vigueur le 21 août 1996, c'est-à-dire avec un retard de trois ans et demi.

C'est dans l'article premier de cette loi, appelée brièvement Loi pour la santé au travail (*Arbeitsschutzgesetz*)ⁱⁱ qu'est transposée la Directive 89/391/CEE. Il faut rappeler que la transposition de la Directive-cadre devait être effectuée pour le 31 décembre 1992.

Jusqu'alors, la législation dans le domaine de la santé et de la sécurité était très fragmentée et plutôt limitée. Les tentatives précédentes de transposition plus complète et plus extensive au travers d'un projet de loi-cadre couvrant la santé au travail dans sa globalité ont été freinées politiquement par les libéraux (FDP) qui trouvaient le projet "trop bureaucratique". Ils étaient notamment opposés aux obligations relatives à la fourniture de documentation qui, d'après eux, étaient trop exigeantes. Malgré une portée restreinte, cette nouvelle loi ouvre une ère nouvelle en comparaison avec la situation législative précédente en ce sens que, pour la première fois, les employeurs ont l'obligation de développer des efforts significatifs pour assurer la santé et la sécurité sur les lieux de travail et que, pour la première fois aussi, les dispositions s'appliquent à pratiquement l'ensemble des salariés du secteur public.

Des apports...

Les principaux apports de la Loi pour la santé au travail sont les suivants:

- elle s'applique à toutes les catégories de travailleurs y compris les fonctionnaires;
- elle fixe de nouveaux principes de plus grande portée pour les obligations des employeurs. Même s'ils restent encore en deçà des prescriptions de l'article 6 de la Directive-cadre;
- elle impose à l'employeur une évaluation des conditions de travail avec l'obligation de fournir une documentation sur cette évaluation. Ces dispositions n'entreront toutefois en vigueur que le 21 août 1997;
- elle permet aux travailleurs eux-mêmes d'intervenir dans l'élimination des risques (le droit de prendre des mesures appropriées et le droit de retrait);
- elle ouvre la possibilité de faire appel, en-dehors de l'entreprise, à l'autorité compétente.

... et des lacunes

Ces innovations quoique significatives et bienvenues ne doivent pas occulter que la nouvelle législation repose fondamentalement sur un principe de “transposition minimale” et que ces exigences minimales elles-mêmes ne sont pas toujours rencontrées. En d’autres termes, cette loi ne transpose pas entièrement le champ d’application de la Directive-cadre. Les principales lacunes sont les suivantes:

- une définition restrictive des mesures de protection de la santé et de la sécurité. Par exemple, il n’est pas fait référence à *l’élimination des facteurs de risque et d’accident*. Ce qui est requis dans la Directive-cadre;
- la rédaction actuelle retient plutôt les notions anciennes de protection de la santé et de la sécurité au travail sans laisser une ouverture à la nouvelle conception d’amélioration du milieu de travail;
- des restrictions quant aux obligations générales des employeurs. Par exemple, l’obligation d’adapter le travail à l’homme n’est pas reprise;
- des possibilités de dérogation pour les services publics;
- l’insuffisance des sanctions prévues.

La transposition des directives particulières

La Loi pour la santé au travail sert de base à la transposition des directives particulières en ce sens qu’elle prévoit l’adoption de décrets. Des décrets ont été adoptés pour les cinq premières directives particulières (notamment la Directive 90/270/CEE concernant les écrans de visualisation et la Directive 90/296/CEE concernant la manutention de charges lourdes), décrets qui auraient normalement dû être adoptés avant le 31 décembre 1992. Si d’importantes lacunes concernant la transposition de la Directive-cadre ont pu être éliminées à travers ces décrets, on constate aussi, malheureusement, la présence d’une série de dérogations aux dispositions des directives particulières. Par exemple, sont prévues des périodes de transition pour l’adaptation des anciens postes de travail équipés d’un écran de visualisation aux dispositions des nouveaux décrets, périodes qui ne figurent pas dans la Directive 90/270/CEE. Il faut encore ajouter que la transposition de presque toutes les autres directives particulières a été reportée.

La Cour Fédérale du Travail, la plus haute cour du travail de la république allemande, a rendu un arrêt de la plus grande importance concernant ces directives qui soit ne sont pas encore transposées soit ne l’ont pas été entièrement. Ainsi, avant même que le Décret relatif aux équipements à écran de visualisation ne soit adopté, la Cour a reconnu aux conseils d’entreprise le droit de co-décision quant à la fixation des pauses durant le travail avec ce type d’équipements (conformément à l’article 87 de la Loi allemande sur le statut des entreprises). La Cour fondait son jugement sur l’article 120a du Code industriel interprété en conformité avec la directive communautaire (cet article a été supprimé depuis). Avec l’adoption de la Loi pour la santé au travail les conseils d’entreprise peuvent dorénavant s’appuyer sur l’objectif général stipulé dans son article 1.

La nouvelle loi intègre également la transposition de la Directive 91/383/CEE concernant la santé et la sécurité des travailleurs intérimaires et à durée déterminée - qui n'est pas une directive particulière au sens de l'article 16 de la Directive-cadre mais qui a été adoptée sur base de l'article 118A du Traité. Les dispositions complémentaires relatives aux travailleurs intérimaires sont reprises dans l'article 5 modifiant la loi allemande sur le travail temporaire. Là aussi on peut regretter qu'il n'y ait pas d'harmonisation des mesures de protection supplémentaires pour les travailleurs temporaires.

Des améliorations à promouvoir

Cette nouvelle loi ouvre une ère nouvelle pour la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs en Allemagne qui se fonde sur l'objectif fondamental d'amélioration de l'environnement du travail (article 118A du Traité). Maintenant que la transposition a été effectuée - même si elle reste incomplète - il faudra être attentif aux aspects suivants:

- les lacunes identifiées doivent être éliminées - autant que possible - par les autorités compétentes sur base des interprétations jurisprudentielles concernant la conformité à la directive;
- dans le cas où cela n'est pas possible, des actions judiciaires appropriées doivent être intentées afin d'assurer le respect de la directive et des décrets que nous avons mentionnés. Les conseils d'entreprise ou le personnel de la fonction publique pourraient prendre des initiatives en ce sens;
- les autorités compétentes et surtout les entreprises doivent accepter cette nouvelle réglementation et l'appliquer dans l'esprit de la directive.

La loi allemande a pu être adoptée grâce à un consensus intervenu entre les syndicats et les employeurs qui avait permis de dépasser le blocage politique du Parti libéral. Maintenant qu'elle est adoptée, il sera aussi important de se baser sur ce consensus pour en assurer la mise en oeuvre.

ⁱ Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien, Bundesgesetzblatt 1996, I, p. 1246.

ⁱⁱ Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes des Beschäftigten bei der Arbeit (Loi sur l'introduction de mesures de santé au travail pour promouvoir l'amélioration de la santé et de la sécurité des travailleurs sur le lieu de travail).