

## La directive-cadre devant la Cour de justice

Les deux premières procédures en manquement concernant la directive-cadre de 1989 ont fait l'objet d'arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes. Dans les deux cas, la Cour condamne les Etats concernés qui n'ont pas transposé de façon correcte la directive-cadre. Il s'agit de l'Italie et de l'Allemagne. D'autres procédures sont engagées contre différents Etats. D'autre part, des modifications ont été apportées aux transpositions nationales suite aux démarches de la Commission qui précèdent l'ouverture d'une procédure formelle. C'est ainsi que le gouvernement français a adopté le décret du 5 novembre 2001 qui concerne l'établissement d'un document sur les résultats de l'évaluation des risques et sa mise à jour au moins une fois par an. Le 10 août 2001, le gouvernement belge a adopté un arrêté royal portant sur la consultation des travailleurs dans le domaine du bien-être au travail dans les entreprises qui ne disposent pas de mécanismes de représentation collective (Comité pour la Protection et la Prévention des Travailleurs ou, à défaut, délégation syndicale).

### Condamnation de l'Italie

La Cour de justice a rendu son arrêt le 15 novembre 2001 dans l'affaire C-49/00, Commission c/ Italie. Les trois moyens du recours en manquement introduits par la Commission ont été accueillis par la CJCE.

Ils portent sur les questions suivantes :

1. Dans le décret-loi n° 626/1994, l'évaluation des risques porte sur une série de risques déterminés. Le décret ne mentionne pas explicitement que cette liste est indicative et que l'ensemble des risques doivent être évalués par l'employeur. Pour la Cour, les Etats membres doivent prescrire que l'évaluation des risques effectuée par l'employeur porte sur l'ensemble des risques existants sur le lieu de travail.
2. En Italie, le recours à des services de prévention extérieurs n'est pas rendu explicitement obligatoire dans le cas où une entreprise ne disposerait pas de l'ensemble des capacités requises. Dans les faits, l'on constate une grande diversité de situations et de nombreuses entreprises se limitent à avoir recours à un "médecin compétent" dans l'hypothèse où des activités de surveillance de la santé sont obligatoires.
3. L'Italie n'a pas défini les capacités et aptitudes des travailleurs désignés pour former les services internes de prévention pas plus qu'elle n'a défini les compétences extérieures. La législation italienne accorde aux employeurs un trop large pouvoir discrétionnaire.

L'on observera que les deux derniers points qui portent sur le recours aux services externes de prévention et sur les compétences du personnel des services internes de prévention ne concernent pas uniquement la transposition italienne. D'autres pays (Royaume-Uni, Irlande notamment) ont adopté des règles très similaires à la législation italienne de

manière à laisser à l'employeur un large choix discrétionnaire sur les services de prévention qui doivent être mis en place. Dans le cas de l'Italie, le projet de transposition de la directive-cadre élaboré en 1993 prévoyait bien la détermination des compétences et qualifications du personnel du service interne de prévention et renvoyait à des textes réglementaires ultérieurs la détermination des compétences et qualifications du personnel des services externes. Mais la Confindustria, la principale confédération patronale italienne, s'était opposée violemment à cette disposition. Le gouvernement avait cédé aux exigences patronales en violation flagrante du droit communautaire lors de l'adoption du décret législatif 626 du 19 septembre 1994. Entre 1994 et 2002, les différents gouvernements qui se sont succédé n'avaient pas exercé leur pouvoir réglementaire et la détermination des qualifications et compétences de l'ensemble du personnel de prévention (à l'exception des médecins du travail) n'a jamais été entreprise. Les conséquences dans la pratique se sont fait sentir : de nombreuses évaluations concernant la mise en oeuvre de la directive-cadre en Italie indiquent que la formation des services de prévention s'est souvent faite de façon chaotique. Il s'est formé un marché très mal contrôlé des consultants en prévention dont les compétences professionnelles ne correspondent pas nécessairement aux besoins réels.

### La condamnation de l'Allemagne

La Cour de justice a rendu son arrêt le 7 février 2002 dans l'affaire allemande (C-5/00). Pour la Commission, la transposition allemande de la directive-cadre est incorrecte dans la mesure où elle dispense les employeurs qui emploient 10 travailleurs au plus de l'obligation de disposer d'un document indiquant le résultat de l'évaluation des risques.

Les moyens soulevés par la Commission portaient sur trois questions :

1. la nécessité de disposer d'un document concernant l'évaluation des risques quelle que soit la taille de l'entreprise;
2. la responsabilité de l'employeur en ce qui concerne l'évaluation des risques;
3. la méthode de transposition suivie en Allemagne où une partie des obligations de la directive-cadre ont été reprises dans les règlements obligatoires adoptés par les *Berufgenossenschaften* (associations sectorielles d'assurance des risques professionnels).

Sur le premier point, l'arrêt de la Cour de justice donne raison à la Commission. Toutes les entreprises sont tenues de disposer d'un document écrit concernant l'évaluation des risques. La législation allemande qui permet des dérogations en faveur des petites entreprises n'est pas conforme à la directive.

Par contre, suivant les conclusions de l'Avocat Général, Mr. Geelhoed, la Cour estime que la Commission n'a pas démontré que la méthode de transposition suivie en Allemagne aurait été incorrecte.

La Cour partage également le point de vue du gouvernement allemand suivant lequel une réglementation qui impose aux médecins du travail et aux responsables de sécurité de procéder à une évaluation des risques est structurellement équivalente aux objectifs fixés par la directive qui oblige les employeurs à disposer d'une évaluation des risques. Ce point de vue est contestable. Il part d'une distinction trop rigide entre l'article 9 de la directive (qui prévoit que l'employeur disposera d'un document concernant les résultats de l'évaluation des risques sans préciser quel peut être l'auteur de ce document) et de l'article 6 de la directive suivant lequel l'employeur doit évaluer les risques qui ne peuvent pas être éliminés. A notre sens, il n'y a pas d'équivalence

entre l'existence de deux documents séparés concernant l'apport propre de certains spécialistes à l'évaluation des risques et l'évaluation globale qui devrait porter sur l'ensemble des conditions de travail. La question essentielle pour nous n'est pas de désigner l'auteur direct du document mais de préciser que l'évaluation des risques est un exercice multidisciplinaire portant sur tous les aspects de la vie d'une entreprise. Il est douteux que des services de prévention établis suivant une structure dualiste (médecine du travail, d'une part, sécurité, de l'autre) puissent procéder à une évaluation aussi complète.

Dans cette affaire également, la portée de l'arrêt dépasse le seul cas de l'Allemagne. Différentes législations nationales permettent à des catégories d'employeur de se soustraire à l'obligation de disposer d'un document écrit sur l'évaluation des risques. C'est le cas notamment de la législation italienne qui prévoit une sorte d'auto-certification suivant laquelle les employeurs des entreprises familiales ou de moins de 10 travailleurs peuvent déclarer avoir évalué les risques sans fournir la moindre documentation écrite sur le contenu de cette évaluation.

Ces deux arrêts constituent les premiers cas où la Cour de justice sanctionne des manquements des Etats membres concernant la transposition des directives sur la santé au travail en dehors des cas de non transposition totale. L'on sait que la Commission doit veiller à une application intégrale des directives par les Etats membres. Dans le domaine de la santé au travail, nous avons souvent relevé les très faibles moyens dont disposait la Commission pour réaliser cette mission. Il est souhaitable que ces moyens soient renforcés de manière à assurer un suivi efficace de la transposition mais aussi de l'application pratique des directives. ■

**Laurent Vogel**  
lvogel@etuc.org