**ÉDITORIAL****SOMMAIRE****1 ÉDITORIAL**

Stratégie 2007-2012 :
la Commission en panne
d'inspiration

3 AGENTS CHIMIQUES

REACH et le rôle des
organisations syndicales

5 GESTION DE LA SST

Genèse d'une nouvelle législation
sur les conditions de travail aux
Pays-Bas

9 D O S S I E R S P É C I A L
**La clause du
"raisonnablement
praticable"**

Gestion raisonnable de
la main-d'œuvre ou
élimination des risques ?

Un inspecteur ne frappera
pas à votre porte à minuit
cinq

Un conflit voulu par le
gouvernement britannique

L'incompatibilité entre
la directive-cadre et la
clause du "raisonnablement
praticable"

De l'usage des statistiques
comme désinformation
raisonnablement praticable

"Chacun croit savoir à quoi
ressemble une licorne"

Instinct carnassier des
tigres et raison pratique
des juges

Bibliographie

38 PUBLICATIONS HESA

Les cancers professionnels

42 LIVRES : NOTRE SÉLECTION**44 TABLEAU DE BORD****51 BRÈVES**

Stratégie 2007-2012 : la Commission en panne d'inspiration

Depuis 1978, la Commission européenne présente régulièrement ses orientations concernant l'action communautaire en santé au travail sous la forme de programmes ou de stratégies. Ces programmes portent généralement sur une période de cinq ou six ans. Ils indiquent quelles sont les priorités et définissent des initiatives concrètes.

L'ensemble des programmes présentés entre 1978 et 2002 avait fait l'objet d'une discussion préalable systématique avec les syndicats, les organisations patronales, les différents gouvernements et les agences spécialisées de l'Union européenne. La Commission faisait circuler les versions initiales de sa communication, elle recueillait les différentes réactions et en tenait compte pour la version finale du texte.

Pour la stratégie 2007-2012, la méthode suivie a été complètement différente. Le texte de la communication n'a été rendu public qu'à l'occasion d'une conférence de presse organisée le 21 février 2007. Il constituait une surprise pour l'ensemble des organisations et gouvernements dont la Commission reconnaît le rôle crucial.

Cette méthode a débouché sur un texte peu cohérent. La communication présentée par la Commission affiche un objectif apparemment ambitieux : une réduction de 25 % du taux d'incidence des accidents du travail dans l'Union. Par contre, sur le terrain concret des initiatives à adopter, c'est la stratégie la moins ambitieuse proposée depuis le premier programme d'action communautaire adopté dans ce domaine.

Le communiqué de presse de la Commission annonce comme objectif une réduction de 25 % des accidents du travail et des maladies professionnelles pour 2012. Le texte de la communication n'associe ce chiffre qu'aux seuls accidents du travail. La différence est de taille. Les accidents du travail constituent une partie limitée des atteintes à la santé causées par le travail. Jusqu'à présent, la stratégie

communautaire a toujours privilégié une approche large qui couvre l'ensemble des problèmes de santé. Or, la communication ne fournit aucun développement précis sur la manière de réduire les maladies liées au travail.

Une stratégie de prévention se fonde sur des dispositifs précis qui permettent d'impulser des actions concrètes sur les lieux de travail. Les trois dispositifs essentiels de tout système de prévention sont : la représentation des travailleurs, l'inspection du travail et les services de prévention.

En ce qui concerne la représentation des travailleurs, la communication tourne le dos à l'approche participative prévue par la directive-cadre. Elle ignore presque complètement l'importance de cette représentation. Elle se limite à une phrase dont la signification précise reste à établir et ne propose aucune initiative concrète. La pratique montre pourtant qu'il y a une corrélation très forte entre l'existence d'une représentation des travailleurs active dans le domaine de la sécurité et les performances réelles des activités de prévention dans une entreprise. Dans la majorité des cas, c'est cette représentation qui fait la différence entre un simple respect formel et bureaucratique des lois et une politique active et efficace d'élimination des risques. La communication passe à côté de cette réalité. Elle ne soulève pas le problème de l'exclusion d'un nombre considérable de travailleurs en Europe de toute forme de représentation en santé et en sécurité.

En ce qui concerne l'inspection du travail, la communication en dénature le rôle essentiel. Elle conçoit l'inspection du travail principalement comme un réseau de consultants au service des entreprises et sous-estime gravement l'importance du contrôle et des sanctions contre la délinquance patronale.

En ce qui concerne les services de prévention, la communication se borne à quelques suggestions concernant les services externes de prévention. Il s'agit d'une approche trop limitée et contraire à la directive-cadre qui considère à juste titre qu'il est prioritaire de mettre en place des services internes de prévention.

La Commission semble avoir oublié le Traité qui préconise l'harmonisation du milieu de travail par la voie de directives communautaires. Elle privilégie les recommandations, dont la pratique démontre l'inefficacité, et d'autres instruments non contraignants.

Si l'on veut réduire les maladies liées au travail, deux terrains d'action devraient être considérés comme des priorités centrales : la prévention des troubles musculo-squelettiques et la lutte contre les risques chimiques et, tout particulièrement, contre les cancers liés au travail. La communication se limite à une phrase très vague suivant laquelle "la Commission poursuivra, à partir des consultations en cours avec les partenaires sociaux, ses travaux concernant de possibles initiatives" dans ces domaines. La Commission n'ose même plus prononcer le mot "directive" qui figurait pourtant dans sa stratégie pour 2002-2006 ! Après cinq années de tergiversations, on aurait souhaité que la Commission se fasse une idée plus précise des "possibles initiatives" !

L'absence de toute véritable stratégie en ce qui concerne la prévention des risques chimiques sur les lieux de travail est particulièrement choquante dans le contexte de la mise en oeuvre du nouveau règlement REACH. Ce règlement fournit une opportunité importante pour améliorer la prévention dans les entreprises. Encore faut-il que cette opportunité soit saisie. La Commission devrait s'engager, avec les États membres, dans un programme ambitieux permettant de substituer les agents chimiques les plus dangereux sur les lieux de travail. Elle devrait développer un cadre de référence en adoptant des valeurs limites pour les substances dangereuses les plus utilisées.

Il est probable qu'une relance éventuelle des politiques communautaires de santé au travail dépende de la capacité des organisations syndicales à développer leur action sur ce terrain et à montrer toute l'importance de la santé au travail dans nos sociétés. ■

Marc Sapir,
directeur du département santé-sécurité, ETUI-REHS

REACH et le rôle des organisations syndicales

Joël Decaillon,
Secrétaire confédéral
de la CES

Après dix années environ de discussions intenses au niveau de l'UE, la réforme de la législation européenne sur les produits chimiques a finalement été adoptée par le Parlement et le Conseil en décembre 2006. Cette nouvelle réglementation, dénommée REACH, établit un système complet pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques. Conformément au système REACH, les entreprises fabriquant ou important des substances chimiques en quantités égales ou supérieures à une tonne par an sont tenues de faire enregistrer de telles substances pour démontrer que celles-ci peuvent être utilisées en toute sécurité. De plus, les producteurs de substances très préoccupantes (comme des cancérogènes ou des substances toxiques s'accumulant dans l'environnement) devront obtenir une autorisation avant de pouvoir les utiliser et de les mettre sur le marché. Une nouvelle agence européenne sera instituée à Helsinki pour gérer la réglementation REACH, qui entrera en vigueur dans les 27 pays de l'UE en juin 2007.

La Confédération européenne des syndicats (CES) se félicite de l'adoption de REACH et de son principe fondamental qui renverse la charge de la preuve sur l'industrie. La réforme REACH offre à l'Europe l'opportunité d'adopter une approche socialement plus responsable de la gestion des risques chimiques. Elle place l'UE sur le chemin du développement durable en privilégiant une économie plus attentive aux impacts de l'industrie chimique sur la santé et l'environnement. Le texte adopté répond à certaines attentes majeures de la CES, qui réclamait notamment des mesures pour garantir la qualité des données fournies par les producteurs et des mesures en faveur des PME. Citons, par exemple, le principe OSOR qui, en exigeant un seul enregistrement par substance permet le partage des données et des coûts d'enregistrement ou la création de centres d'assistance nationaux.

Par ailleurs, la CES déplore que le texte final ne permette pas d'améliorer significativement la protection de la santé des travailleurs. Un certain nombre d'améliorations importantes proposées par la CES, et soutenues par le Parlement jusque dans les dernières semaines de la procédure de co-décision, sont tombées dans l'oubli à la suite de pressions exercées par l'industrie chimique.

■ **Autorisation et principe de substitution :** les entreprises pourront continuer à utiliser certaines substances à très haut risque même s'il existe des solutions de rechange plus sûres, ce qui est incompatible avec le principe de substitution défini dans la législation en vigueur sur la protection des travailleurs.

■ **Rapport sur la sécurité chimique :** des informations essentielles pour garantir la sécurité des travailleurs ne seront disponibles que pour un tiers des 30 000 substances couvertes par REACH. Les 20 000 substances produites en faibles quantités (inférieures à 10 tonnes par an) ne nécessiteront pas de rapport sur la sécurité chimique, qui constitue pourtant un instrument permettant d'améliorer la sécurité des travailleurs.

■ **Devoir de vigilance :** ce principe général qui devait s'appliquer à la totalité des produits chimiques présents sur le marché (y compris ceux fabriqués en quantité inférieure à 1 tonne par an, qui ne relèvent pas du système REACH) a été réduit à une déclaration d'intention (un considérant).

La CES a été présente tout au long du débat sur REACH. Elle a prouvé qu'elle était un acteur important et incontournable dans les discussions politiques. La position commune de la CES adoptée par ses comités exécutifs de mars et décembre 2004 a été largement diffusée auprès des décideurs, tandis que sa promotion dans l'ensemble de l'Europe était assurée de façon continue par les représentants des organisations syndicales.

La CES a organisé deux importantes conférences sur REACH, auxquelles des institutions européennes et les principales parties prenantes ont participé (mars 2005 et septembre 2006). Outre les nombreuses publications expliquant le système REACH ainsi que les enjeux de la réforme (brochure dans 12 langues de l'UE, newsletters etc.), la CES et son institut de recherche ont également publié une importante étude réalisée pour évaluer l'impact de REACH et ses bénéfices pour la santé des travailleurs. Cette étude montre que REACH permettrait d'éviter 50 000 cas de maladies respiratoires professionnelles et 40 000 cas de dermatoses professionnelles dues à l'exposition à des produits chimiques dangereux en Europe chaque année. Elle a été bien accueillie par la Commission, le Parlement et le Conseil qui l'ont utilisée.

La CES a aussi participé activement, avec d'autres parties prenantes, au groupe de travail de la Commission sur l'évaluation complémentaire de l'impact de REACH (aspects microéconomiques de la réforme) et, depuis 2004, au groupe de travail de la Commission sur la préparation de REACH. Aujourd'hui, la CES est encore impliquée dans différents projets de mise en œuvre de REACH. Elle va continuer à travailler aux niveaux national et européen par l'intermédiaire de ses membres pour s'assurer que la réforme est correctement appliquée. Elle poursuivra également ses entretiens avec les autorités européennes et les employeurs sur les moyens d'y apporter des améliorations.

La réforme REACH a fait l'objet de la plus intense campagne de lobbying jamais organisée par l'industrie au sein des institutions européennes. Défendant une position équilibrée, la CES a résisté au chantage habituel sur l'équation "progrès en matière de sécurité et de santé + protection de l'environnement = perte d'emplois".

Avec son étude sur l'évaluation de l'impact de REACH et de ses bénéfices, la CES a démontré que l'industrie évitera des pertes de production si REACH parvient à réduire les maladies professionnelles provoquées par des produits chimiques et que la substitution de produits chimiques dangereux stimulera

l'innovation et l'emploi dans le secteur de la chimie (des emplois de qualité).

À travers sa participation incessante aux débats sur REACH, le mouvement syndical a rappelé aux décideurs et aux employeurs que l'avenir de l'industrie européenne ne saurait être exclusivement déterminé par les exigences de la compétitivité et que la croissance économique ne doit pas être réalisée au détriment de la santé publique, professionnelle et environnementale. Ce message est d'une importance capitale pour la crédibilité des organisations syndicales aux yeux des citoyens européens et pour l'avenir du syndicalisme. ■

Les publications du département Santé et Sécurité sur REACH



REACH au travail. Les bénéfices potentiels de la nouvelle politique européenne sur les agents chimiques pour les travailleurs

Tony Musu

ETUI-REHS, 2006, 2^e édition, version actualisée
36 pages, 17 x 24 cm, ISBN : 2-87452-015-2

Le département Santé et Sécurité a publié en 2006 une nouvelle édition actualisée de la brochure *REACH au travail*. Cette nouvelle version dresse un état des lieux de l'ambitieux projet de réforme du commerce des substances chimiques. La brochure revient notamment sur les débats houleux qui ont précédé les votes importants intervenus en novembre et décembre derniers au Parlement et au Conseil européens. Enfin, elle épingle les avancées et les reculs du texte amendé en termes de protection de la santé des travailleurs.



The impact of REACH on occupational health with a focus on skin and respiratory diseases

Simon Pickvance et al., Université de Sheffield (publié en anglais uniquement)

Coédition CES/ETUI-REHS, 2005
76 pages, 21 x 29,5 cm, ISBN : 2-87452-008-x

Réalisée par des chercheurs de l'Université de Sheffield, cette étude est consacrée aux bénéfices de REACH pour la santé des travailleurs, elle se focalise sur les maladies respiratoires et de la peau. On y apprend, entre autres, que 90 000 cas de maladies professionnelles pourraient être évitées en Europe, soit une économie de 3,5 milliards d'euros sur 10 ans pour l'Europe des 25. Cette étude confirme que les maladies professionnelles provoquées par les produits chimiques représentent un problème très sérieux dans tous les pays de l'Union européenne.



REACH au travail. Les syndicats réclament une politique européenne plus ambitieuse pour les produits chimiques

Newsletter HESA, Numéro spécial, N° 28, octobre 2005

Compte rendu de la conférence sur REACH organisée par la Confédération européenne des syndicats les 11 et 12 mars 2005.

La Newsletter est téléchargeable gratuitement sur notre site :

<http://hesa.etui-rehs.org> > Newsletter

Pour les commandes des publications :

<http://hesa.etui-rehs.org> > Publications

ou ghofmann@etui-rehs.org

Genèse d'une nouvelle législation sur les conditions de travail aux Pays-Bas

Wim van Veelen,
Conseiller en politique
de sécurité et de santé,
Pays-Bas
Fédération du mouvement
syndical néerlandais, FNV

Une nouvelle législation sur les conditions de travail est entrée en vigueur aux Pays-Bas le 1^{er} janvier 2007. Lorsque le débat fut ouvert, la Fédération syndicale néerlandaise FNV a demandé la création d'un nouveau système public reposant sur la fixation à partir de données scientifiques de limites d'exposition pour toutes les catégories de risques. Le système proposé par la FNV, et ultérieurement soutenu par tous les partenaires sociaux, s'inscrit dans une démarche visant à promouvoir une égale protection de tous les travailleurs sur l'ensemble du territoire de l'Europe des Vingt-sept. Les organisations syndicales des autres pays où un phénomène de dérégulation semblable à celui en cours aux Pays-Bas se poursuit ou est imminent pourraient tirer un enseignement précieux des processus décrits dans le présent article.

La quatrième étude sur les conditions de travail en Europe a attribué aux Pays-Bas une très bonne note en matière de santé. Il est vrai que de nombreux lieux de travail néerlandais sont d'une très grande qualité. Néanmoins, l'aspect physique d'un lieu de travail n'est pas le seul facteur entrant en ligne de compte. Les risques tels que le harcèlement, l'intimidation et la violence sont en augmentation aux Pays-Bas et comptent parmi les plus élevés en Europe. Le stress et les pressions sur le lieu de travail résultant des réorganisations représentent également des facteurs importants à l'origine de maladies professionnelles¹. Les douleurs lombaires et les troubles musculo-squelettiques prennent des proportions endémiques. En somme, la perfection est encore un objectif hors de portée, même pour les Néerlandais.

Les Pays-Bas comptent approximativement 7,1 millions de travailleurs et plus d'un million d'entreprises (> 98 % PME). Ils disposent de 270 inspecteurs en service dans les domaines de la santé et de la sécurité, qui ont imposé 2500 sanctions administratives en 2005, en application de la loi sur les conditions de travail, soit des amendes totalisant 6 972 277 d'euros cette même année.

L'exposition à des produits chimiques a provoqué 1853 décès précoces de travailleurs l'année dernière (voir tableau), tandis que jusqu'à 700 travailleurs meurent précocement à la suite d'une exposition de longue durée au stress et au phénomène du *burnout*.

Le nombre de travailleurs qui "attrapent" une maladie professionnelle peut s'élever jusqu'à 25 000 chaque année, mais seulement 6000 cas sont officiellement enregistrés. À l'évidence, ces affections ne sont pas toutes de nature à empêcher les travailleurs d'accomplir leurs tâches, néanmoins elles sont à l'origine de problèmes de santé quotidiens chez la plupart d'entre eux. La majeure partie des médecins d'entreprise ne signalent pas les maladies professionnelles aux autorités officielles, bien que la législation leur impose une telle obligation. Comme ces médecins et les services de santé au travail relèvent du secteur privé, ils risqueraient de perdre le contrat conclu avec leur employeur en faisant enregistrer un trop grand nombre de cas de maladies professionnelles.

Dans son rapport d'alerte 2005, le Centre néerlandais des maladies professionnelles a tiré les conclusions suivantes :

- maladies professionnelles le plus souvent signalées : troubles musculo-squelettiques (2200 cas), suivis par les troubles psychiques (1600 cas) et la surdité (1500 cas) ;
- 40 % des travailleurs âgés de plus de 20 ans souffrent de douleurs dorsales ;
- alerte spécifique concernant la montée de la violence et une augmentation des cas d'intimidation sur le lieu de travail, les risques associés aux nanotechnologies et aux poussières fines, les risques encourus par les femmes enceintes portant de lourdes charges et la nécessité de lancer des actions de prévention concernant les incidents liés aux piqûres d'aiguille et aux coupures.

Maladies / affections	Nombre de morts dues à l'exposition à des produits chimiques
Asthme/BCO	568
Mésothéliome, asbestose	778
Cancer du poumon	464
Rhinite et sinusite	2
Affection cardiovasculaire	29
Cancer de la peau	12
Total	1853

Source : Dekkers, S., et al., *Belangrijkste beroepsgroepen en stoffen bij het ontstaan van ziekte last door blootstelling aan stoffen op het werk*, RIVM, Bilthoven, novembre 2006

¹ Spreeuwers, D., et al., Signaleringsrapport Beroepsziekten 2005, Centre des Pays-Bas pour les maladies professionnelles, Institut Coronel, Division Méthodes cliniques et Centre médical académique de la santé publique, Université d'Amsterdam. Voir : www.occupationaldiseases.nl

Les travailleurs, les employeurs et le cabinet ministériel ont admis que la législation nationale sur les conditions de travail offrait une protection trop peu efficace contre les risques pour la sécurité et la santé. L'«ancienne» loi fut donc révisée. Un long processus de lobbying, de discussions et de négociations a été entamé en 2004 entre les partenaires sociaux, les responsables politiques et le gouvernement pour aboutir à une nouvelle législation sur les conditions de travail, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Désengagement du gouvernement et responsabilité accrue des partenaires sociaux

Le 29 octobre 2004, Henk van Hoof, le Secrétaire d'État aux Affaires sociales et à l'Emploi, a consulté le Conseil économique et social (SER) sur la révision de la loi de 1998 sur les conditions de travail. Le SER a pour rôle de conseiller le gouvernement et le parlement sur les grandes lignes de la politique économique et sociale aux niveaux national et international et sur les éléments importants de la législation économique et sociale.

Les employeurs, les salariés et les experts indépendants ont le même nombre de représentants au sein du SER. Le SER a approuvé son rapport lors de sa réunion du 17 juin 2005². Ce fut l'aboutissement d'un processus particulièrement long.

Le Secrétaire d'État van Hoof avait sollicité l'avis du Conseil sur quatre points :

1. Un certain nombre de propositions de modification du système législatif régissant les conditions de travail, qui étaient conçues pour encourager employeurs et salariés à assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne la garantie de conditions de travail sûres et saines ;
2. La suggestion selon laquelle l'État devrait se concentrer plus spécifiquement sur les risques graves dans l'environnement de travail et sur le renforcement du rôle actif joué par les employeurs et les salariés des entreprises, notamment dans les PME ;
3. La réduction du volume des formalités administratives ;
4. Le développement d'équipements supplémentaires permettant aux entreprises de gérer leurs propres conditions de travail de manière indépendante.

La révision de la loi sur les conditions de travail a été entamée au moment où les différentes parties étaient entrées en guerre au travers des médias. Les organisations syndicales étaient opposées à la dérégulation et à la diminution de l'intervention de l'État. Elles ne se battaient pas pour obtenir une liste de règles encore plus longue mais pour que les règles et règlements soient définis de façon plus concrète et intelligible. Et pourtant, elles furent

accusées par les employeurs de vouloir tout simplement multiplier les formalités.

Les employeurs ont indiqué à plusieurs reprises que les directives de l'UE étaient amplement suffisantes et qu'il n'était pas nécessaire de prévoir des règles nationales spécifiques. Ils prétendirent qu'une réglementation interne compromettrait sérieusement la compétitivité néerlandaise. De bonnes pratiques et des normes juridiques dites «douces» (ce qui se résume à des accords volontaires entre l'industrie et les partenaires sociaux) feraient l'affaire.

Le Secrétaire d'État van Hoof se rangea aux côtés des employeurs, préconisant de jeter au feu la réglementation nationale, les directives de l'UE étant suffisantes et les risques faibles n'exigeant pas de protection législative dans la mesure où ils pouvaient être traités par les partenaires sociaux. Il s'est également fait l'avocat d'une approche «sur mesure» pour traiter ces questions «au cas par cas» de préférence à une approche «unique applicable indifféremment».

À l'écart de cette «guerre» livrée en public, les partenaires sociaux travaillèrent ensemble au sein du SER à la conception d'un nouveau cadre néerlandais dans lequel viendrait s'insérer la nouvelle loi sur les conditions de travail.

La FNV proposa une nouvelle structure sur laquelle le SER s'est appuyé pour arriver aux conclusions suivantes :

1. Le ministère souhaite conférer aux employeurs et salariés une plus grande responsabilité en matière de conditions de travail et réduire la participation du gouvernement de manière draconienne ;
2. Ce transfert serait conforme à une tendance générale qui consiste à accroître la responsabilité assumée par les employeurs et les salariés au niveau de l'entreprise et par les partenaires sociaux au niveau central et sectoriel. Une bonne politique en matière de conditions de travail implique que la responsabilité soit assumée par les personnes les plus directement concernées ;
3. Toutefois, le gouvernement devrait conserver dans ce domaine un rôle clairement défini et visible. Il devrait notamment fixer des niveaux de protection appropriés en définissant des objectifs imposés, spécifiques et non ambigus, se rapportant au niveau de protection concerné et veiller à l'application de ces objectifs ;
4. Le SER souligne par ailleurs qu'il est important d'adopter une approche au cas par cas, fondée sur les accords conclus entre salariés et employeurs au niveau de l'entreprise et du secteur ;
5. Le SER considère comme irréalisables les suggestions du ministère qui souhaite faire une distinction entre les risques faibles et les autres (par exemple les risques élevés) et préconise le désengagement du gouvernement en ce qui concerne la législation et son application ;

² Avis, SER, Évaluation de la loi sur les conditions de travail de 1998.

6. Les propositions du ministère contenues dans la demande d'avis ne constituent pas le meilleur moyen de réformer la législation complexe sur les conditions de travail. Voilà pourquoi le SER propose son propre modèle pour créer un nouveau système de conditions de travail.

La proposition des partenaires sociaux concernant un nouveau système pour les conditions de travail

Les propositions du SER concernant un nouveau système de conditions de travail sont à considérer dans le contexte d'une situation à plus long terme vers laquelle tous les efforts doivent tendre. Le système proposé répond aux vœux du SER d'aboutir à terme à une "situation comparable" dans l'Europe entière, où tous les salariés jouiront du même niveau de protection sur l'ensemble de son territoire.

Le nouveau système a pour but de favoriser la création de conditions de travail appropriées permettant aux salariés de rester en bonne santé et, également, motivés. À l'instar de ce qui existe actuellement, tout nouveau système devrait reposer sur le principe que les salariés doivent bénéficier d'un niveau de protection approprié dans l'accomplissement de leurs tâches. Le nouveau système devrait contribuer à prévenir ou à réduire les taux d'absentéisme dus à la maladie et les taux d'incapacité de travail et à élargir les possibilités pour les employeurs et les salariés de prendre en charge leur propre politique en matière de conditions de travail, ceci conduisant à une réduction considérable des formalités et à une simplification de la législation. En tant que tel, le nouveau système peut être envisagé comme une étape intermédiaire précédant la réalisation d'une réglementation uniforme applicable à l'ensemble de l'Europe.

Le noyau du nouveau système est constitué par une séparation plus nette entre les domaines public et privé. Seuls la loi, le décret et les règlements sur les conditions de travail devraient être maintenus dans le domaine public : le gouvernement devant rester responsable du contrôle et de l'application de cette réglementation.

Le SER juge essentielle la participation des organisations centrales des employeurs et des salariés pour que ces dernières contribuent à l'extension du système proposé et le complètent en fournissant des données détaillées. Ce système repose sur deux niveaux.

Le domaine public

Le nouveau système proposé au niveau du domaine public fixe une série d'objectifs spécifiques à atteindre sur base de limites d'exposition définies à partir des données scientifiques. Ces objectifs imposés fixent le niveau de protection dont les salariés

devraient bénéficier en effectuant leur travail. Le nouveau système entraînera une restructuration de la réglementation publique. En effet, les objectifs imposés et les normes relatives aux processus, qui sont actuellement énoncés dans les orientations de la politique, seront (dans la mesure du nécessaire) transférés dans la réglementation sur les conditions de travail, tandis que les méthodes imposées, les explications et les spécifications non essentielles relevant jusqu'à présent du domaine public seront transférées dans le domaine privé. Ce faisant, les méthodes imposées perdront leur statut officiel et normatif.

Les objectifs imposés relevant du domaine public, qui sont inapplicables, devront autant que possible être reformulés pour pouvoir être appliqués et ceux qui manquent de clarté devront être réécrits sous la forme de règles parfaitement claires et aisément compréhensibles.

Dans certaines situations, il n'est pas (ou pas encore) possible de se conformer à l'un des objectifs imposés ou à plusieurs d'entre eux. En pareil cas, on peut envisager d'accorder une exception, à titre spécial ou permanent, ou faire valoir une clause concernant le caractère déraisonnable de cet objectif. Lorsqu'il est impossible (ou pas encore possible) de formuler des objectifs imposés qui soient applicables, il faudrait avoir recours à des normes relatives aux processus (ces textes précisent qu'un risque donné exige une réglementation plus poussée).

Le domaine privé

Dans le domaine privé, les employeurs et les salariés s'entendent sur la façon de travailler qui permettra d'atteindre les objectifs imposés par la législation. Au niveau central ou sectoriel, ils peuvent y parvenir au travers d'accords conclus entre les organisations d'employeurs et les organisations syndicales. Les méthodes de travail établies dans ce cadre peuvent être consignées dans un catalogue des conditions de travail. Ce catalogue contient la liste des méthodes admises par les employeurs et les salariés et permet de choisir les mieux appropriées pour remplir les objectifs imposés. Au niveau de l'entreprise, les employeurs et les salariés peuvent convenir de recourir au plan d'action qui accompagne les procédures obligatoires d'appréciation et d'évaluation du risque concernant les conditions de travail.

La réglementation actuelle sur la politique concernant les conditions de travail, les lettres d'information (*AI-bladen*)³, les normes NEN⁴ et les accords sur les conditions de travail⁵ sont des textes qui peuvent tous jouer un rôle important dans l'établissement et l'extension du catalogue des conditions de travail. Tous ces éléments contribuent à faire de ce catalogue un outil pratique et accessible et, aussi, une feuille de route pour fournir les objectifs prescrits.

³ Outre le cadre législatif, le gouvernement publie également des documents intitulés *AI-bladen* ; des brochures d'information sur la sécurité et la santé traitant d'un certain nombre de risques encourus dans ces domaines sur le lieu de travail. Ces brochures fournissent des renseignements sur la manière de mettre en pratique la législation et d'appliquer la loi sur les conditions de travail. En d'autres termes, elles constituent, en tant que telles, des instruments à caractère purement informatif et non réglementaire.

⁴ Le NEN est l'institut de normalisation néerlandais qui établit des normes et des règlements destinés aux parties concernées, comme les fabricants, les détaillants et les autorités publiques.

⁵ Ces accords sont conclus par le gouvernement avec les partenaires sociaux. Ils font l'objet d'un soutien officiel – le gouvernement néerlandais participe à leur financement – et ils se sont multipliés dans différents secteurs au cours des dernières années. Ils sont non contraignants, leur application étant laissée à la discrétion des employeurs.

Outre la description de méthodes particulières, le catalogue des conditions de travail peut également contenir des exemples des meilleures pratiques grâce auxquelles les objectifs imposés seront plus facilement atteints. Il peut aussi comporter une documentation sur les normes, des manuels pratiques et des accords qui sont contraignants pour les parties à une convention collective (CAO). À l'avenir, le catalogue des conditions de travail pourra en outre reproduire certaines parties des accords actuels sur les conditions de travail, dont la plupart vont expirer vers 2007.

Le SER n'envisage pas de faire du catalogue des conditions de travail une liste exhaustive des moyens permettant d'atteindre les objectifs imposés, ceci pouvant aussi être fait par d'autres méthodes.

Application

Le nouveau système de conditions de travail proposé par le SER implique que l'Inspection chargée de la sécurité et de la santé devra faire appliquer les objectifs imposés, les valeurs limites d'exposition professionnelles et les normes relatives aux processus qui relèvent du domaine public.

Les contrôles effectués par les agents de l'Inspection chargée de la sécurité et de la santé ne devraient pas avoir un caractère purement répressif. En faisant part de leurs suggestions pratiques ou de leurs félicitations, le cas échéant, les agents de cette inspection peuvent encourager les intéressés à se conformer à la réglementation et, ainsi, donner d'eux-mêmes une image plus positive.

La proposition consistant à doubler les amendes en cas de graves infractions à la réglementation sur les conditions de travail est un élément nouveau qui est prévu dans le système proposé.

Mauvais usage par le gouvernement du rapport des partenaires sociaux

Le SER a approuvé son propre rapport lors de sa réunion du 17 juin 2005. En raison de leurs travaux intensifs, les partenaires sociaux étaient convaincus que le cabinet ministériel adopterait le cadre proposé par le SER. Leurs attentes ont été déçues. M. van Hoof, en sa qualité de représentant du gouvernement de droite, a supprimé le rapport du SER qui figurait sur son ordre du jour.

Seul un faible nombre de valeurs limites d'exposition professionnelles (VLEP) ont été reprises dans la nouvelle loi néerlandaise, à savoir uniquement les VLEP actuelles concernant le bruit, les radiations et les vibrations, et déjà fixées dans la législation européenne, auxquelles vient s'ajouter un objectif néerlandais "fait maison" et formulé par M. van Hoof – dénommé la limite de "hauteur de chute".

M. van Hoof a fortement réduit l'ensemble des règles nationales spécifiques. À titre d'exemple, l'ancienne loi sur les conditions de travail mentionnait des règles concernant la température, le droit de disposer de sièges durant les heures de travail, la quantité de lumière artificielle et naturelle sur le lieu de travail et l'obligation de rédiger un rapport sur l'état d'avancement des plans d'action de prévention des risques.

Toutes ces règles internes spécifiques ont été réduites. Seules cinq règles ont été maintenues dans la nouvelle législation, malgré les déclarations de M. van Hoof qui prétendait suivre l'avis du SER et en dépit des pressions exercées par les partenaires sociaux.

La nouvelle loi sur les conditions de travail a été approuvée par le Parlement. Une seule résolution a été acceptée et doit être mise en oeuvre par le cabinet ministériel. Elle fait obligation au gouvernement d'élaborer un projet concernant la future formulation de valeurs limites plus concrètes et basées sur la santé, dont la réalisation doit être confiée à un institut scientifique reconnu au plan international, ce qui donne une lueur d'espoir aux organisations syndicales...

Quoi qu'il en soit, la FNV entend poursuivre ses travaux portant sur la définition de valeurs limites plus sévères, en espérant qu'elles soient également adoptées dans la législation européenne en ce qui concerne les risques les plus graves.

Les exemples pourraient inclure les points suivants :

- s'agissant de la manipulation manuelle de charges, la formule du NIOSH pourrait être utilisée pour imaginer des limites non seulement pour le levage, mais encore pour le tirage et le poussage ;
- l'éclairage sur le lieu de travail, avec une limite exprimée en Lux ;
- le travail à des températures extrêmes ;
- l'espace minimum de travail par salarié ;
- les limites du travail exécuté dans des positions assises, debout, etc.

Nous avons besoin d'un institut scientifique européen qui fournisse des VLEP basées sur la santé et prouvées scientifiquement. Ces VLEP doivent être ancrées dans les directives européennes au terme d'un laps de temps raisonnable permettant aux employeurs de prendre en compte ces nouvelles normes dans leurs activités. En agissant en tant qu'arbitre indépendant, cet institut préviendrait les différends opposant les partenaires sociaux sur ce qui est réalisable ou ne l'est pas.

En fin de compte, l'existence d'une même réglementation plus transparente et plus facilement applicable pour l'ensemble des salariés et des employeurs conduira à une Europe plus saine où il sera plus agréable de travailler. ■

La clause du "raisonnablement praticable"

Gestion raisonnable de la main-d'oeuvre ou élimination des risques?

Imaginons une machine avec un défaut mineur. De temps en temps, il en sort une pièce de mauvaise qualité. Un gestionnaire peut raisonner dans des termes économiques assez simples. Si le coût de l'amélioration de la machine est nettement supérieur aux coûts des pièces endommagées, il n'est pas absurde de ne rien changer au système de production. Un raisonnement plus sophistiqué peut introduire d'autres facteurs dans cette discussion : des coûts cachés ou à long terme, la réputation de l'entreprise, le temps pris par les contrôles de la qualité, le risque d'une détérioration majeure de la machine dans le temps. Mais la base du raisonnement reste la même. On met en balance deux séries d'éléments ramenés à un équivalent commun : leur valeur monétaire. Cette logique gestionnaire peut-elle s'appliquer aux êtres humains dans les rapports de travail ? Plus précisément, un employeur peut-il renoncer à une mesure de prévention contre un risque pour la santé si son coût est très nettement disproportionné par rapport aux bénéfices attendus ? Poser cette question suppose subsidiairement que l'on puisse attribuer une valeur monétaire à la vie humaine. Et qu'au-delà d'un certain coût, cette vie ne vaut plus la peine d'être protégée. Tel est l'enjeu d'un litige d'une grande importance pour l'application des directives communautaires concernant la santé et la sécurité.

L'affaire concerne une procédure en manquement introduite par la Commission européenne contre le Royaume-Uni. Ce pays a transposé la directive-cadre de 1989 (ainsi que les autres directives concernant la santé et la sécurité) en limitant l'obligation de sécurité d'un employeur à ce qui est "raisonnablement praticable".

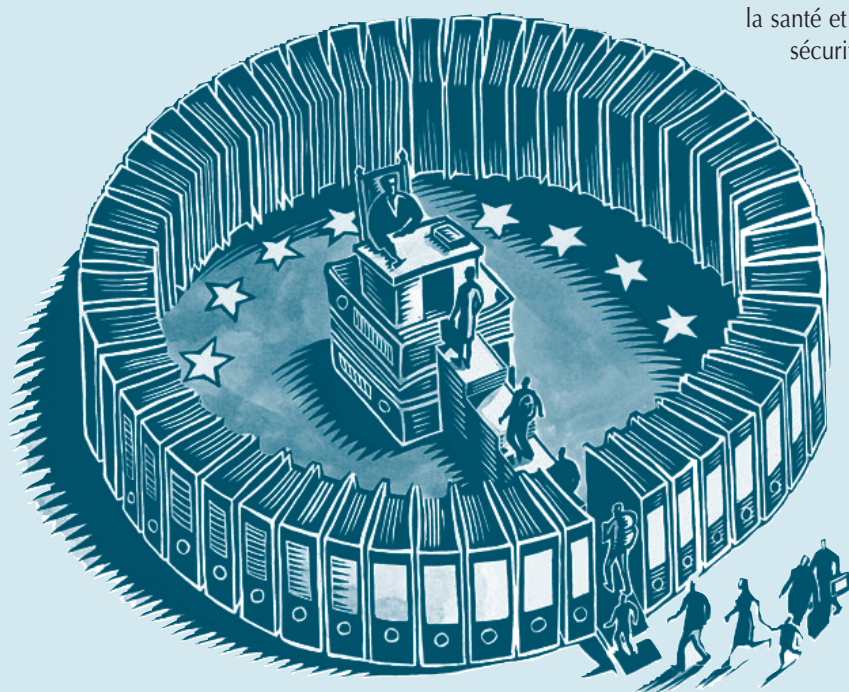
L'expression "raisonnablement praticable" telle qu'elle est utilisée en Grande-Bretagne implique un test de nature économique. Il s'agit de comparer les coûts d'une mesure de prévention en temps, en argent ou en sacrifice et les avantages attendus de celle-ci. Si le coût est plus élevé, de façon nettement disproportionnée, il est admis que l'employeur peut se soustraire à cette obligation de prévention.

La dimension politique de cette affaire est évidente (voir l'article p. 11). En toile de fond, il y a l'hostilité du gouvernement britannique à l'égard de toute législation sociale communautaire qui irait au-delà des règles en vigueur en Grande-Bretagne. Cette hostilité concerne autant les questions de santé et de sécurité (par exemple, la directive sur le temps de travail) que d'autres aspects de la politique sociale. Dans le contexte de l'élargissement, cette affaire est également un test majeur de crédibilité pour le droit social communautaire.

Les dimensions juridiques sont multiples et complexes. Ce dossier s'efforce de les décrypter pour en éclairer les enjeux (voir l'article p. 17).

L'affaire actuelle illustre la volonté du gouvernement britannique de remettre en question ce qui a été acquis il y a presque 20 ans. Entre 1987 et 1989, une bataille politique s'est déroulée autour de la clause du "raisonnablement praticable". Le gouvernement conservateur britannique a perdu cette bataille dans un contexte institutionnel qui l'avait privé du pouvoir de veto. En effet, depuis 1986, l'introduction dans le Traité de l'article 118A a permis d'adopter des directives à la majorité qualifiée en ce qui concerne le milieu de travail.

À l'époque, les autorités britanniques ont reconnu cette défaite politique. Néanmoins, elles ont décidé de mener la bataille sur un autre terrain. Elles ont transposé la directive-cadre de façon minimaliste



de manière à priver les travailleurs britanniques des aspects les plus innovateurs de celle-ci. Sur plusieurs points, cette transposition était en contradiction avec les exigences minimales de la directive. Plusieurs organisations syndicales ont relevé cette situation et la Commission a pris ses responsabilités. Des solutions ont pu être trouvées à certains de ces manquements. Sur la clause du “raisonnablement praticable”, le gouvernement britannique, en dépit du changement de majorité politique, est resté inflexible. Bien que des alternatives aient été envisagées en vue d’une modification de la législation, le gouvernement a décidé de mener la bataille sur le terrain judiciaire. Cette attitude contraste avec celle des autorités d’autres pays qui ont modifié leur législation de manière à se conformer à la directive-cadre.

Dans les conclusions de l’avocat général et dans les débats qui ont eu lieu à l’audience publique, la Cour de justice semble négliger les débats des années 1987-1989. À l’époque, tant la Commission qu’une forte majorité des États membres et le Parlement européen avaient clairement opté pour l’abandon de cette clause qui caractérisait les premières directives communautaires dans le domaine de la santé et de la sécurité. La discussion a bien eu lieu et dans des termes explicites. Les arguments du gouvernement britannique et de l’avocat général contournent cette réalité. Si la Cour devait les suivre, elle s’arrogerait, dans les faits, un droit de révision d’instruments législatifs adoptés dans le respect du Traité.

Au-delà de la complexité technique de cette affaire, il reste une question de fond. Depuis l’apparition du capitalisme, les travailleurs se battent pour que leur vie et leur santé ne soient pas considérées comme l’objet du contrat de travail. Ils refusent d’être traités – et gérés ! – comme une marchandise parmi d’autres. Ils revendiquent que les employeurs

assument la pleine responsabilité de conditions de travail qui porteraient atteinte à leur santé. La directive-cadre constitue un mécanisme juridique qui reflète des acquis importants dans cette lutte. Sa remise en cause serait un recul social inacceptable.

La clause du “raisonnablement praticable” n’est évidemment pas le seul facteur qui entrave la prévention. D’autres pays de l’Union européenne qui ne se réfèrent pas à cette clause peuvent, en raison de la conjonction d’autres facteurs, aboutir à des résultats similaires voire pires. Cela ne diminue en rien l’importance du litige soumis à la Cour. Toute décision de justice est nécessairement circonscrite au conflit qu’elle doit dénouer. À ce titre, elle pourrait apparaître comme un enjeu mineur. Néanmoins, il existe un lien entre la dimension juridique et la dimension politique qui dépasse largement les enjeux immédiats et directs d’un litige. L’arrêt de la Cour aura une importance symbolique non négligeable. Il prendra sa place dans un débat beaucoup plus vaste sur l’avenir du droit du travail qui, dans les sociétés européennes, est profondément marqué par presque deux siècles de luttes sociales menées par le mouvement ouvrier. Des pressions de plus en plus fortes s’exercent pour réduire le droit du travail à un simple ensemble de normes destinées à la gestion de cette marchandise particulière que serait le travail humain. Cette contre-réforme du droit du travail est menée généralement au nom de la compétitivité, de la flexibilité et du réalisme économique. On pourrait emprunter une métaphore à la théorie du chaos : un battement d’ailes de papillon sur le “raisonnablement praticable” pourrait déclencher une tornade dans l’obligation patronale de garantir la santé et la sécurité qui est à la base de nos systèmes de prévention. ■

Dossier réalisé par **Laurent Vogel**, chargé de recherche, ETUI-REHS
lvogel@etui-rehs.org





Un inspecteur ne frappera pas à votre porte à minuit cinq

Le contexte politique de l'affaire soumise actuellement à la Cour de justice des Communautés européennes concernant la transposition de la directive-cadre au Royaume-Uni permet de vérifier l'hypothèse d'une guerre d'usure menée contre les directives sociales par les différents gouvernements qui se sont succédé dans ce pays à partir de la victoire électorale de Margaret Thatcher en 1979.

La stratégie britannique a pu s'appuyer jusqu'en 1987 sur le droit de veto qu'exerçait chaque État membre en raison du recours à l'unanimité dans la prise de décision au conseil des ministres européens. Certes, cela laissait intact le problème des directives sociales adoptées avant 1979 dans des domaines comme les licenciements collectifs, les fermetures d'entreprise ou l'égalité entre les hommes et les femmes. En santé au travail, par contre, la législation communautaire tout entière est postérieure à 1979, si l'on excepte deux directives de portée limitée qui remontent à 1977 et 1978.

Entre 1980 et 1988, l'adoption de chaque directive fut l'objet d'une bataille acharnée qui permit au gouvernement britannique de réduire le niveau de protection projeté dans les propositions initiales de la Commission. La clause du "raisonnablement praticable" fut introduite dans les directives adoptées avant 1989. Les directives communautaires concernant le plomb (1982), l'amiante (1983) et le bruit (1986) furent affaiblies par de nombreux amendements présentés par le gouvernement britannique, parfois en alliance avec d'autres gouvernements. Le point de rupture fut atteint en 1988 : l'intransigeance britannique à vouloir imposer une valeur limite totalement insuffisante pour protéger les travailleurs exposés au benzène a provoqué l'abandon de la proposition de directive concernant cet agent cancérigène.

Après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la prise de décision se fit à la majorité qualifiée dans le domaine de la santé et sécurité. Le gouvernement britannique dut mettre en place une nouvelle stratégie de négociation. Néanmoins, les habitudes acquises pendant la période antérieure affaiblirent la recherche d'alliances et la définition d'un compromis possible. À bien des reprises, le gouvernement britannique finit par s'isoler dans un refus pur et simple de règles qui recevaient le soutien d'une majorité d'États. Les échecs liés à cette inflexibilité ne manquèrent pas. La suppression de la clause du "raisonnablement praticable" de la proposition initiale de la directive-cadre en constitue un exemple. On peut se référer à un document rédigé à une époque "non suspecte" lorsque la Commission n'avait pas encore pris de décision concernant le manquement du Royaume-Uni sur ce point. Il s'agit d'un rapport

officiel du gouvernement britannique publié en juillet 1993 sur la mise en oeuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire au Royaume-Uni. Ce rapport décrit avec précision la bataille menée par l'État britannique en faveur de la clause du "raisonnablement praticable". Il conclut sobrement : "Malgré un lobbying intense, dont plusieurs réunions avec la Commission européenne et les services juridiques du Conseil des ministres, le Royaume-Uni a perdu la bataille"¹ (DTI, 1993, p. 91).

Affrontements politiques et loyauté communautaire

Jusqu'à l'adoption d'une directive, les affrontements politiques font partie du jeu normal de la négociation entre États. Une négociation aussi serrée fût-elle est parfaitement compatible avec la légalité communautaire. C'est le Traité qui a déterminé les compétences du Conseil et il a entendu garantir à chaque État la possibilité de défendre ses positions dans le cadre de l'adoption d'une législation communautaire.

Après l'adoption d'une directive, la situation change. La volonté d'éviter la pleine application d'une directive à laquelle un État a pu s'opposer constitue une manifestation typique de déloyauté communautaire. Chaque État peut déplorer l'existence de directives qui lui déplaisent et dont il redouterait les conséquences pour une raison quelconque. Il n'en est pas moins tenu de les appliquer. Un principe de base de la construction européenne confère à la législation communautaire un rang hiérarchique supérieur par rapport aux règles juridiques nationales.

Le rejet de la légalité commune peut être flagrant en cas de non transposition ou de transposition insuffisante d'une directive. Il peut être plus ambigu lorsque la transposition semble formellement correcte mais que l'application pleine et effective des directives est remise en cause par d'autres obstacles comme l'absence de sanctions à une violation des dispositions adoptées ou l'absence de contrôle sur la réalité de l'application, etc.

La Commission a pour mission de veiller à l'application correcte de l'ensemble de la législation communautaire. Dans les faits, ses capacités de contrôle sont limitées et parfois c'est la volonté politique qui lui fait défaut. Face à cette situation, certains États membres arrivent souvent à empêcher l'application effective des directives tout en évitant un affrontement direct autour d'illégalités flagrantes dans la transposition. L'observation de la situation britannique fournit une typologie très riche des techniques utilisées contre les directives sociales communautaires.

¹ Toutes les citations anglaises de l'article ont été librement traduites en français.

Une guerre d'usure

Une équipe de recherche a publié une étude basée sur l'analyse détaillée de l'application de six directives sociales dans l'Europe des Quinze (Falkner *et al.*, 2005). Trois de ces directives portent sur la santé et la sécurité. Elles concernent la protection des jeunes travailleurs, la protection des travailleuses enceintes et le temps de travail. Les auteurs retracent l'histoire de ces directives depuis les négociations initiales jusqu'à la mise en application dans les différents pays. Ils cherchent à comprendre s'il existe des modèles relativement cohérents qui permettent de décrire l'attitude des différents États. Ils définissent ainsi des “mondes de la conformité” qui découlent d'une classification des États en fonction des stratégies suivies. Le Royaume-Uni est analysé comme un des pays où la conformité au droit communautaire est déterminée principalement en fonction de facteurs politiques internes. Les auteurs indiquent : “Pour des raisons idéologiques, le gouvernement des Conservateurs s'est battu durement contre les directives au sein de l'Union européenne. Le processus de transposition a souvent été utilisé comme la ‘continuation de la prise de décision par d'autres moyens’, c'est-à-dire comme une occasion pour poursuivre le combat contre des directives qui avaient déjà été adoptées contre la volonté du gouvernement britannique.” Les auteurs considèrent que les Travaillistes n'ont pas agi de manière très différente, même si leurs motivations n'étaient pas identiques à celles des Conservateurs.

On peut vérifier la pertinence de cette analyse en examinant la transposition de trois directives sur la santé au travail qui ont rencontré le plus d'opposition de la part du gouvernement britannique. Il s'est produit, pour chacune de ces directives, une véritable guerre d'usure destinée à en minimiser l'impact par tous les moyens : légaux et illégaux.

“Les employeurs ne sont pas tenus de vérifier...”

L'étude de la transposition au Royaume-Uni de la directive sur le temps de travail pourrait servir de manuel pour les États décidés à ne pas appliquer loyalement la législation communautaire. Dans un premier temps, le gouvernement britannique a tenté de faire annuler la directive par la Cour de justice. Après cet échec, toutes les ressources offertes par les ambiguïtés et les faiblesses de la directive ont été saisies avec une créativité enthousiaste.

La pratique des dérogations individuelles a donné lieu à de nombreux abus. Pour des millions de travailleurs britanniques, le choix n'existe pas. Ils doivent signer un document exprimant leur accord ou, tout simplement, ils sont privés de leur emploi. Ces pratiques ne sont jamais sanctionnées. Les inspecteurs du Health and Safety Executive (HSE) ont été privés de la possibilité de contrôler une partie

importante des règles concernant le temps de travail. On sait pourtant que ce facteur joue un rôle crucial pour la sécurité des travailleurs². Les amendements, adoptés en 1999 par le gouvernement travailliste, ont encore aggravé la situation. Ils ont fortement réduit la portée de l'obligation de tenir un registre concernant les travailleurs qui étaient soumis à une dérogation individuelle. La situation a été décrite par Lisa Mayhew : “Actuellement selon la loi britannique, les employeurs sont uniquement tenus de garder un registre des noms des travailleurs qui sont soumis à une dérogation, par contre ils ne doivent ni conserver les termes par lesquels les travailleurs ont accepté que la limite d'heures ne s'appliquerait pas ni le nombre d'heures de travail effectivement prestées. Ces dispositions de la loi nationale ont conduit à une situation paradoxale où il existe des registres pour les heures réellement prestées par les travailleurs soumis à la limite des 48 heures, mais pas pour ceux qui ont choisi de travailler plus longtemps et qui sont, par là-même, nettement plus exposés aux risques pour leur santé et leur sécurité” (Mayhew, 2005).

Dans un autre domaine, les manquements aux règles communautaires minimales ont été patents. En particulier, le droit à un congé annuel a été limité aux travailleurs qui avaient une ancienneté ininterrompue de treize semaines dans la même entreprise³.

Récemment, la Cour de justice a dû se prononcer sur une forme de manquement qui était inédite dans la jurisprudence communautaire. La réglementation britannique a été accompagnée de lignes directrices destinées à informer les employeurs de son contenu et à leur donner une orientation pour en respecter les dispositions. Ces lignes directrices tenaient à préciser que “les employeurs veillent à ce que les travailleurs puissent bénéficier de leur temps de repos, mais ils ne sont pas tenus de vérifier qu'ils le prennent effectivement”. La Cour de justice a suivi la Commission pour considérer que ces lignes directrices entérinent et encouragent une pratique de manquement aux obligations de la directive. La Cour a souligné qu'en prévoyant que les employeurs doivent seulement donner la possibilité aux travailleurs de prendre les périodes minimales de repos prévues sans les obliger à veiller à ce que ces périodes soient effectivement prises, les lignes directrices sont clairement susceptibles de vider les droits consacrés par la directive de leur substance et ne sont pas conformes à l'objectif de cette dernière⁴.

“Je ne crois pas que vous constaterez qu'un inspecteur frappera à votre porte...”

La directive concernant le travail sur écran a rencontré une ferme opposition de la part du gouvernement britannique⁵. Un lien existe entre cette opposition et la clause du “raisonnablement praticable” qui est actuellement débattue. En général, le travail sur écran n'entraîne pas des risques graves et évidents

² La Commission d'enquête sur le désastre ferroviaire de Ladbroke Grove (1999, 31 morts) a relevé que le temps de travail excessif des conducteurs de train était un des facteurs qui avaient causé cet accident.

³ Arrêt du 26 juin 2001, BECTU, Aff. C-173/99.

⁴ Arrêt du 7 septembre 2006, Commission c/ Royaume-Uni, Aff. C-484/04.

⁵ Les informations de ce paragraphe concernant la directive relative au travail sur écran sont tirées des articles “Safe in Europe?”, *Hazards*, n° 39, 1992, p. 2 et “Union cries foul over new VDU Regulations”, *Hazards*, n° 42, 1993, p. 5.



pour la santé. Pour le gouvernement britannique, il était inutile de réguler un risque considéré comme relativement mineur. Par ailleurs, dans ses estimations concernant l'évaluation des coûts et des bénéfices de la directive, la Health and Safety Commission (HSC) considéra que les coûts l'emportaient probablement sur les bénéfices. On pourrait discuter des techniques de calcul mais ce serait faire preuve de naïveté. La fonction principale d'une telle évaluation coûts-bénéfices est éminemment politique : il s'agit de travestir dans un langage chiffré une opposition politique. M. Cullen, à l'époque où il était directeur général de la HSC, déclara à propos de la directive concernant le travail sur écran que “c'était un problème simple qui aurait pu être traité sans la nécessité d'aucune directive”. Une fois la directive adoptée en dépit de l'abstention du gouvernement britannique, il a bien fallu la transposer. Cette transposition fut fidèle à la philosophie générale du HSE en la matière : s'en tenir au strict minimum indispensable pour ne pas être en manquement flagrant par rapport à la légalité communautaire sans aller au-delà. La transposition s'efforça de tirer parti des définitions peu précises de la directive pour en réduire autant que possible le champ d'application. D'après l'analyse de juristes britanniques, sur trois points, la transposition se situait en deçà des règles minimales imposées par la directive (Smith *et al.*, 1993, p. 66-67). En 2002, la réglementation britannique dut étendre le champ d'application des équipements couverts pour correspondre aux exigences minimales de la directive⁶.

En 1992, la réglementation transposant la directive fut présentée à l'occasion d'une conférence organisée par la Confédération patronale britannique, la CBI. Le ton fut donné par le chef des services médicaux de la société British Telecom, le Dr Gwilym Hughes qui présenta la nouvelle réglementation comme “une procédure coûteuse pour un facteur de risque qui n'existe pas”. Le représentant du HSE tint à se montrer réservé sur les nouvelles règles. Il précisa : “Je ne crois pas que vous constaterez qu'à minuit cinq, le premier janvier 1993, un inspecteur du HSE frappera à votre porte pour vous questionner sur les évaluations des postes de travail.” Il s'agissait d'un *undersatement*, d'une déclaration qui reste en deçà de ce qu'elle entend réellement signifier.

La question n'est évidemment pas de savoir si une horde d'inspecteurs du travail allait se ruer sur les malheureux employeurs dans les minutes suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Le message était différent. Il entendait faire comprendre aux employeurs qu'une violation des règles ne se heurterait qu'à une indifférence bienveillante de la part de l'inspection. Ce message a été entendu : dans de très nombreuses entreprises, la réglementation n'a pas été appliquée. Et la promesse a été tenue : dans une étude qui couvre les quatre premières années d'application de la réglementation (Pearce, 2000), il apparaît que pas un seul employeur n'a fait l'objet de poursuites à l'initiative du HSE en raison de la

non application de la directive. Six mises en demeure ont été adressées en quatre ans et aucune mesure d'interdiction n'a été prise. Ce laxisme autorise l'hypothèse d'une politique délibérée. En effet, la réglementation concernant le travail sur écran faisait partie d'un “paquet” de six réglementations transposant des directives communautaires sur la santé et la sécurité. Pour les cinq autres réglementations, l'attitude des inspecteurs a été différente. Jusqu'à la fin 1996, on a compté plus de 1000 mises en demeure et plus de 100 poursuites pénales.

La réticence du HSE à faire appliquer l'ensemble des dispositions de la directive se traduit aussi par sa politique à l'égard de la surveillance de la santé sous la forme de tests de la vue. La brochure d'orientation minimise l'importance de ces tests. Dans la pratique, les travailleurs sont parfois encouragés à renoncer à ces tests par leurs employeurs qui refusent de considérer le temps consacré à ces tests comme du temps de travail et se limitent à payer le coût de l'examen. Une telle pratique va à l'encontre d'un des principes de base de la directive-cadre suivant lequel les travailleurs n'ont pas à subir les conséquences financières de mesures de prévention. Pour le HSE, au contraire, il s'agit d'une pratique autorisée contre laquelle il entend bien ne pas intervenir⁷.

“Ne pas chercher une conformité 100 % en béton armé...”

En ce qui concerne la directive-cadre elle-même, la guerre d'usure a parcouru plusieurs stades. Les autorités britanniques ont décrit leur position avec une certaine franchise dans des documents qui n'étaient pas destinés à une divulgation publique. Une note interne du HSE indique : “Nous sommes d'accord pour ne pas chercher une conformité 100 % en béton armé par rapport à la directive [directive-cadre] et nous serions en fait incapables de prétendre que les propositions soumises à la Health and Safety Commission arriveraient à ce résultat. En réalité, il s'agit vraiment d'une approche minimaliste. (...) Nous sommes prêts à courir des risques pour différents aspects de la directive⁸.”

La première transposition privait la réglementation de sanctions adéquates. Elle ne permettait pas d'invoquer la responsabilité civile d'un employeur qui aurait violé ses obligations et, dans le secteur public, les possibilités d'intenter des poursuites pénales étaient réduites. D'autres manquements concernaient l'absence de disposition protégeant les travailleurs et leurs représentants dans l'hypothèse où ils feraient l'objet de représailles de la part de leur employeur. La transposition de l'article 7 concernant les services de prévention était purement formelle. Elle se limitait à prévoir que les employeurs devraient faire appel à des personnes compétentes lorsque cela s'avérerait nécessaire sans préciser les compétences requises ni des conditions précises qui rendraient nécessaire la création de services de prévention. La consultation

⁶ The Health and Safety (Miscellaneous Amendments) Regulations 2002.

⁷ Cette question et la prise de position du HSE nous ont été communiquées par le Labour Research Department en février 2007.

⁸ Cité par Walters, 2002, p. 260.

des représentants des travailleurs était subordonnée à la reconnaissance d'une organisation syndicale par l'employeur et cette reconnaissance était laissée entièrement à sa discrétion de sorte que si un employeur ne voulait pas consulter les représentants des travailleurs, il lui suffisait de retirer sa reconnaissance d'une organisation syndicale. Une évaluation des risques dans un document écrit n'était pas requise pour les entreprises de moins de cinq travailleurs. La plupart des juristes britanniques qui ont analysé cette première transposition ont émis des doutes sérieux sur la conformité de celle-ci aux exigences minimales de la directive (Smith *et al.*, 1993, p. 38-40).

Un rapport de l'Institute of Employment Rights publié en 1998 résumait la situation en ces termes : “Au cours de ces vingt-cinq dernières années, l'Union européenne a été le facteur qui a influencé de la manière la plus significative le droit britannique de la santé et de la sécurité. Cependant, le Royaume-Uni ne s'est pas conformé aux exigences d'un certain nombre de directives européennes. Il y a aussi de nombreux exemples qui montrent combien le Royaume-Uni est loin des exigences plus vastes du cadre juridique de la santé et de la sécurité d'autres États membres. C'est dans le cadre de ces exigences plus larges que la signification des directives européennes est souvent mieux comprise (par exemple, les mesures concernant la représentation des travailleurs ou les services de prévention) et qu'il devient beaucoup plus évident dans quelle mesure les travailleurs du Royaume-Uni sont privés de droits et de protection” (Walters et James, 1998, p. 18).

Entre 1999 et 2003, sous la double pression des organisations syndicales britanniques et de la Commission européenne, une partie de ces manquements ont été corrigés. Parfois de façon réelle, parfois d'une façon formelle et contestable. La réglementation de 1995⁹ concernant la consultation des travailleurs lorsqu'une organisation syndicale n'est pas reconnue n'a été adoptée que sous la pression de la jurisprudence communautaire¹⁰. Ses dispositions sont tellement vagues qu'elles sont loin d'avoir atteint les objectifs de la directive. D'après Walters (2006, p. 100) : “Les dispositions de 1995 n'ont apporté aucun élément concret à la législation existante pour la représentation et la consultation des travailleurs, et elles laissent aux employeurs une telle discrétion dans leur mise en œuvre qu'elles ont été (et sont toujours) à la fois inefficaces et inapplicables.”

La même tactique de “transposition purement cosmétique” a été appliquée aux dispositions concernant les services de prévention. Les dispositions concernant la protection des travailleurs qui interrompent le travail en cas de danger grave et immédiat sont également insuffisantes par rapport aux objectifs de la directive-cadre¹¹. D'autres manquements n'ont jamais été corrigés (raisonnablement praticable). Même quand les manquements ont réellement été corrigés, comme ce fut le cas pour la possibilité

d'intenter une action judiciaire basée sur la responsabilité civile d'un employeur violant les dispositions de la réglementation qui transpose la directive-cadre, le HSE s'est montré très discret sur ces changements. Ils ont été opérés à contrecœur, uniquement pour éviter un recours en manquement de la Commission. Aucune publicité n'a été faite contrairement aux traditions de transparence de l'action du HSE (Buchan, 2006, p. 6-7). À en juger par la jurisprudence, peu de justiciables ont pu s'appuyer sur ce nouveau moyen.

Le HSE déchiré entre deux loyautés

Les objectifs politiques poursuivis par le gouvernement britannique ont fini par placer le HSE dans une position difficile. La recherche du conflit avec la Commission européenne sur la question du “raisonnablement praticable” implique des alliances particulièrement risquées. En effet, depuis plusieurs années, une campagne de presse souvent démagogique cherche à affaiblir le HSE et la réglementation concernant la santé et la sécurité. Nourrie d'anecdotes approximatives et d'innombrables légendes urbaines qui circulent dans les milieux patronaux, cette campagne présente la législation actuelle et l'activité de l'inspection du travail comme un carcan insupportable qui menace de mettre fin à toute activité économique.

Le gouvernement Blair adopte une attitude des plus ambiguës par rapport à cette campagne. Sur le plan des principes, il en partage les croyances centrales : la société britannique serait menacée par une population trop hostile à la prise de risques¹². On retrouve là un écho lointain des discours sur la décadence de l'homme blanc, la perte de l'esprit d'aventure qui minerait le capitalisme dans les pays où le mouvement ouvrier est parvenu à imposer des systèmes de protection sociale. Par contre, le gouvernement Blair sait que même le gouvernement conservateur a été extrêmement prudent sur le terrain de la santé et de la sécurité et que les pressions en faveur d'une dérégulation systématique n'ont abouti qu'à des résultats très modestes. Il sait également qu'une longue série de désastres dans le secteur modèle de l'autorégulation et de la privatisation que sont les chemins de fer compliquent la tâche des dérégulateurs.

Une partie importante de l'opinion pourrait facilement se détourner des campagnes de promotion du risque parce qu'elle réaliserait que la charge des risques est répartie de façon très inégale entre les différentes classes sociales. Les conservateurs eux-mêmes avaient été obligés de revoir leurs ambitions à la baisse à la suite du naufrage du *Herald of Free Enterprise* à Zeebrugge (1987) et de l'incendie de la station de forage pétrolier *Piper Alpha* (1988). On avait alors vu apparaître une sorte de discours schizophrénique qui insistait pour aller de l'avant vers la dérégulation tout en menaçant de renforcer certaines sanctions à l'égard des employeurs responsables de tels désastres.

⁹ Health and Safety (Consultation with Employees) Regulations 1995.

¹⁰ Arrêt du 8 juin 1994, Commission c/ Royaume-Uni 1994, aff. C382/92 et C383/92.

¹¹ *Balfour Kilpatrick Ltd v Acheson* 2003 IRLR 683 EAT illustre l'insuffisante protection des travailleurs qui interrompent leur travail en cas de danger grave et imminent. Voir le commentaire de Lewis, 2004.

¹² On peut se référer au rapport du Better Regulation Committee (un comité créé par le gouvernement et placé sous la direction du directeur d'une société de gestion de capitaux) et à la réponse très complaisante du gouvernement à ce rapport. De façon significative le rapport s'ouvre par un montage de titres de la presse qui s'inquiètent de l'aversion envers les risques. L'expression la plus répétée est celle de *Nanny State* “l'État nounou” (BRC, 2006).



Un conflit voulu par le gouvernement britannique

Le Royaume-Uni n'était pas l'unique pays d'Europe à limiter l'obligation de sécurité de l'employeur par la clause du “raisonnablement praticable”, pas plus qu'il n'est l'unique pays de *Common law* dans l'Union européenne.

L'examen de l'évolution du droit dans les autres pays concernés par cette clause montre à quel point le litige actuel a été voulu par le gouvernement britannique pour affaiblir les directives sociales communautaires et imposer une sorte de renégociation de leur contenu après leur adoption.

Le droit irlandais se référait également au “raisonnablement praticable”. Cette clause était interprétée de la même manière qu'au Royaume-Uni. Parmi les États qui ont adhéré à l'UE après l'adoption de la directive-cadre, des problèmes comparables existaient en Finlande et dans deux autres pays de *Common law* : Chypre et Malte.

Dans chacun de ces quatre pays, des solutions ont été trouvées pour mettre la législation en conformité avec la directive communautaire. Aucune apocalypse ne s'est produite. Les entreprises n'ont pas fermé leurs portes et les niveaux de prévention ont été améliorés.

En Irlande, les termes “raisonnablement praticable” ont été maintenus dans la loi sur la santé et sécurité au travail. Mais un amendement adopté en 2005^a leur donne une définition nouvelle, beaucoup plus restrictive, qui correspond à l'hypothèse de la force majeure telle qu'elle est formulée par l'article 5.4 de la directive-cadre.

Un des plus importants bureaux d'avocats irlandais, Arthur Cox a commenté les changements en ces termes : “Seules les circonstances les plus exceptionnelles déchargeront un employeur de sa responsabilité. Par conséquent, la nouvelle définition augmentera significativement le niveau de ce qui est exigé d'un employeur pour qu'il montre qu'il remplit ses obligations légales.”

À Malte, la législation a été amendée avant même l'adhésion à l'UE de manière à éliminer toute mention de la clause du “raisonnablement praticable”.

À Chypre, la clause a été abrogée en 2002 par un amendement de la loi sur la santé et la sécurité au travail. M. Nicos Andreou de l'inspection du travail nous a commenté le changement en ces termes : “Nous croyons que la protection des travailleurs n'est pas liée au coût des mesures (de prévention). La santé et la sécurité doivent être indépendants de tout coût ou d'autres dérangements ; la première considération doit aller à la protection des personnes au travail.”^b

En Finlande, l'obligation de sécurité était relativisée par une mention à ce qui était “raisonnablement nécessaire”. Cette définition a été amendée en 2001. Désormais, l'employeur doit adopter toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé et la sécurité.

Ces exemples montrent qu'il est erroné de prétendre qu'une définition de l'obligation de sécurité comme celle de la directive-cadre aurait des conséquences catastrophiques dans un pays de *Common law*. On trouve, du reste, des exemples de responsabilité objective dans le droit du Royaume-Uni. Dans certains cas, ils sont liés à l'harmonisation réalisée par des directives communautaires. C'est le cas de la directive 85/374 concernant la responsabilité du fait des produits défectueux. Pendant la négociation de cette directive, les autorités britanniques avaient également invoqué les problèmes liés à leur tradition juridique.

Un telle argumentation exprimait surtout une volonté politique de limiter l'harmonisation communautaire au profit d'une approche décentralisée. D'un point de vue juridique, certains auteurs ont montré que la jurisprudence anglaise concernant les défauts de construction n'était pas considérablement éloignée de la notion de responsabilité objective retenue par la directive (Stoppa, 1992). La transposition de celle-ci^c n'a entraîné aucun changement catastrophique. L'inflation judiciaire que certains avaient annoncée ne s'est pas produite et les juges n'ont pas été contraints à adopter des solutions iniques pour respecter la loi.

Dans d'autres cas, ils proviennent de développements internes du droit, notamment en ce qui concerne la responsabilité des propriétaires d'animaux dangereux (Samuels, 1971).

Il est intéressant de constater que dans un pays de *Common law* extérieur à l'UE, des juristes préconisent la suppression de la clause du “raisonnablement praticable” de la législation. Il s'agit de l'Australie (Bluff et Johnstone, 2004). L'argument central en faveur de cette réforme est que cette clause est ambiguë. Elle ne permet pas de délimiter clairement le contenu de l'obligation de sécurité d'un employeur en raison des variations de la jurisprudence. Les juristes qui proposent cette réforme considèrent qu'il faudrait plutôt développer un ensemble systématique et hiérarchisé de règles concernant la gestion des risques.

Le conflit actuel pouvait être évité. Le gouvernement britannique a préféré s'en servir comme étendard dans sa guerre d'usure contre l'Europe sociale.

^a *Safety, Health and Welfare at Work Act 2005.*

^b Correspondance électronique de M. Nicos Andreou avec le département HESA, 7 février 2007.

^c *Consumer Protection Act 1987.*

Il existe un risque politique énorme pour le gouvernement Blair : que la campagne des amis du risque s'articule avec les courants eurosceptiques. Pour dire les choses de façon crue, dans cette dernière hypothèse, l'équipe de M. Blair aurait la mauvaise surprise d'avoir mené une campagne de propagande pour le compte des Conservateurs et de l'extrême-droite.

Cela explique une certaine nervosité du gouvernement britannique dans l'affaire du “raisonnablement praticable”. Il tient à en tirer profit en se présentant comme le défenseur avisé des milieux d'affaires sans pour autant trop insister sur le conflit. Il sait qu'une partie de la presse ne va pas perdre cette occasion pour présenter la Commission européenne comme une bande de bureaucrates étatistes bornés qui ne rêvent qu'à détruire l'économie au nom d'une réglementation tatillonne et absurde.

Le conflit actuel place le HSE sous une pression renforcée. En 2003, le HSE a échoué dans des poursuites menées contre la police métropolitaine de Londres à la suite de la mort de deux agents. Cette affaire a débouché sur une campagne de presse d'une démagogie impressionnante dans un contexte où l'obsession sécuritaire permet de justifier n'importe quelle politique de la part des responsables de la police.

Dans les poursuites pénales contre des employeurs, le HSE a essuyé parfois des revers cinglants. Plusieurs employeurs sont parvenus à se faire acquitter alors qu'ils avaient violé de façon flagrante les dispositions de la directive-cadre telles qu'elles sont transposées en droit britannique. Dans un cas au moins, ils ont trouvé un appui décisif dans

la clause du “raisonnablement praticable”¹³. De même, des employeurs sont parvenus à faire annuler des mesures qui leur avaient été imposées par un inspecteur du travail¹⁴.

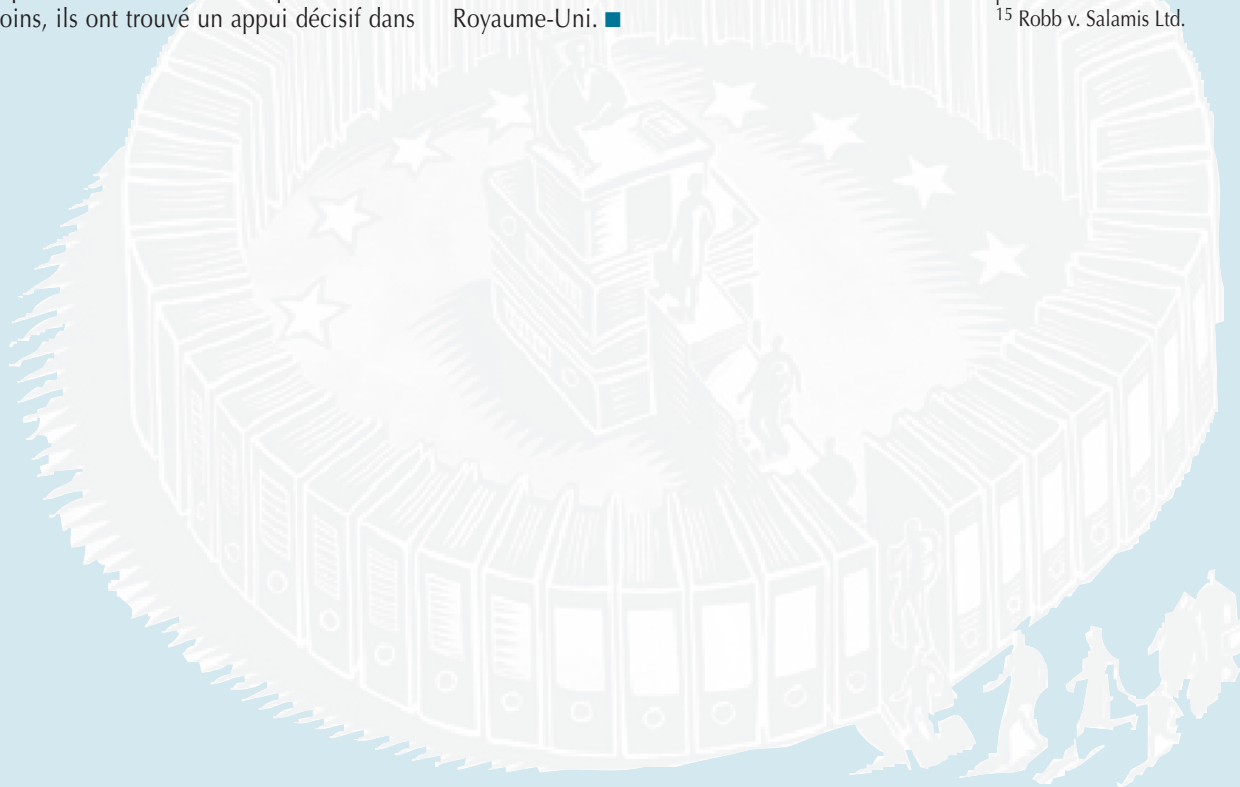
Lorsqu'on examine ces affaires, on est frappé par le fait que le HSE semble s'être imposé une auto-limitation qui l'a privé d'un argument efficace. Le HSE s'est refusé à soulever les contradictions possibles entre le droit du Royaume-Uni et les directives communautaires. S'il l'avait fait, il est possible que les juges auraient reconnu cette contradiction et tranché en faveur de la primauté du droit communautaire. Une telle hypothèse est confortée par le fait que, dans un certain nombre de cas, les juges eux-mêmes tendent à évoquer une telle contradiction. C'est particulièrement évident dans une affaire récente où, à l'initiative de l'avocat de la victime, un juge a ouvertement abordé la contradiction entre la clause du “raisonnablement praticable” telle qu'elle est appliquée au Royaume-Uni et des dispositions du droit communautaire¹⁵.

Le problème ne concerne pas la stratégie judiciaire. Aucun doute n'est permis sur le fait que le HSE a recours à d'excellents avocats, parfaitement capables d'argumenter sur ces questions. La difficulté est ailleurs : elle est politique. Une défense juridique efficace s'efforçant de renforcer l'obligation de sécurité des employeurs sur la base de l'apport des directives communautaires provoquerait un conflit avec le gouvernement et avec le patronat. À long terme, une telle situation ne peut que miner la crédibilité du HSE. Sa loyauté politique pourrait l'affaiblir dans sa mission fondamentale : défendre la vie et la santé des travailleurs du Royaume-Uni. ■

¹³ HTM. La référence complète de la jurisprudence citée se trouve dans la bibliographie, p. 37.

¹⁴ Langridge v. Howletts and Port Lymne Estates.

¹⁵ Robb v. Salamis Ltd.





L'incompatibilité entre la directive-cadre et la clause du “raisonnablement praticable”

Prologue : une “imprévisibilité” annoncée

M. Cook et M. Crimmins travaillaient pour l'entreprise HTM qui intervenait en sous-traitance dans des travaux sur la route A66. Le chantier était illuminé par des tours mobiles télescopiques dont la hauteur, à 9,1 mètres, dépassait celle de câbles transportant de l'électricité à haute tension, passant à 7,5 mètres de hauteur. Les deux ouvriers ont reçu la tâche de déplacer une des tours. À la suite d'un contact entre la tour et les câbles, ils sont morts, électrocutés. Le Health and Safety Executive (HSE) a considéré que l'employeur avait manqué à son obligation de sécurité. Cette affaire a été examinée en première instance, puis en appel¹. Dans les deux cas, l'employeur a été acquitté. Sur la base du droit du Royaume-Uni, il a été établi que l'employeur avait fait ce qui était “raisonnablement praticable” et que sa responsabilité pénale ne pouvait pas être engagée. L'examen des circonstances de cette affaire, telles qu'elles sont relevées dans les jugements qui acquittent les employeurs permet de mesurer l'écart entre le droit du Royaume-Uni et les règles minimales formulées par la directive-cadre. Il apparaît que l'employeur n'était pas obligé d'organiser son chantier en évitant un risque évident d'électrocution. Le coût d'une solution préventive n'est même pas considéré comme un élément pertinent. Il suffit de constater que le fait d'avoir employé un travailleur formé et d'avoir placé une instruction au pied des tours télescopiques rendait le risque “imprévisible”.

L'arrêt a été adopté à l'unanimité par les trois juges de la Cour d'appel le 22 mai 2006, presque quinze ans après l'entrée en vigueur de la directive-cadre. Il n'envisage aucune mesure de prévention collective comme l'installation de tours télescopiques à une hauteur inférieure à celle des câbles à haute tension ou une disposition différente du chantier, ou encore une autre organisation des horaires de travail dans l'hypothèse où aucune solution technique satisfaisante ne permettait d'éliminer le risque d'électrocution. Dans les faits, l'appréciation discrétionnaire de l'obligation de sécurité basée sur la clause du “raisonnablement praticable” permet aux juges de ne pas considérer les risques intrinsèques créés par l'organisation du chantier. La conception même du chantier, dans le choix et les modalités concrètes d'installation des tours, impliquait un risque grave d'électrocution. Pour des raisons que les juges ne cherchent pas à analyser, les travailleurs ont suivi des modalités opératoires différentes de celles des instructions. Cet écart par rapport aux instructions

suffit à conclure que l'employeur a fait tout ce qui était “raisonnablement praticable” pour éviter l'accident parce qu'il ne pouvait pas prévoir le comportement personnel des travailleurs en question. Cette affaire illustre l'importance du litige soumis à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) sur la transposition de la directive-cadre au Royaume-Uni.

Cet article se divise en quatre parties. La première partie passe en revue les arguments centraux de la défense du Royaume-Uni qui sont, à notre avis, autant de moyens de diversion pour éviter un débat de fond sur les rapports entre le “raisonnablement praticable” et la directive-cadre. La deuxième partie tente de trouver un fil conducteur dans le labyrinthe des conclusions de l'avocat général. La troisième partie analyse la clause du “raisonnablement praticable”. Il y est question des conséquences qui privent les travailleurs britanniques d'une partie de l'apport du droit communautaire concernant la santé et la sécurité. La quatrième partie montre que le débat ne résulte pas d'un acharnement gratuit de la part de la Commission à vouloir imposer des solutions impraticables au Royaume-Uni. La jurisprudence de ce pays commence à percevoir les contradictions entre la directive-cadre et le droit national.

Une défense byzantine et un mépris des faits

La défense du Royaume-Uni repose sur différents arguments². Ils ont en commun de sacrifier les faits à des constructions spéculatives sur les définitions juridiques. Les arguments britanniques entretiennent l'ambiguïté en jouant sur des traditions terminologiques différentes. Ainsi, l'obligation de sécurité des employeurs est définie comme une “obligation absolue”, ce qui correspond à la terminologie du droit anglais. Mais, dans la pratique, cette obligation absolue fait l'objet d'une “qualification”. Ce qui pour un juriste continental la prive de son caractère absolu et la rend conditionnelle puisqu'elle la fait dépendre d'un calcul économique. On pourrait multiplier les exemples de questions terminologiques sur lesquelles la défense britannique s'efforce de créer une grande confusion.

L'objectif d'une directive communautaire n'est pas l'unification du langage du droit. Il est d'atteindre un certain nombre d'objectifs substantiels à travers une harmonisation de dispositions juridiques nationales qui restent caractérisées par de réelles différences. Le test réel ne se situe donc pas dans

¹ Regina v HTM (2006).

² Les sources disponibles actuellement sont les conclusions de l'avocat général et le rapport de l'audience orale.

De l'usage des statistiques comme désinformation raisonnablement praticable

Un des arguments du Royaume-Uni en défense de la clause du “raisonnablement praticable” est que celle-ci s'intègre dans un système juridique qui assure une prévention plus efficace que dans les autres pays de l'UE. Pour appuyer cette allégation, le Royaume-Uni a présenté des statistiques.

L'utilisation de statistiques dans un débat politique revêt souvent un caractère démagogique. Plutôt que d'argumenter rationnellement en faveur d'une position, on présente une courbe, un camembert ou tableau qui sont censés trancher les débats parce que, c'est bien connu, la mathématique n'est pas une opinion et que pourrait-on objecter à des chiffres ? Dans un débat judiciaire, le recours à la statistique est heureusement plus rare. Néanmoins, l'avocat général de la Cour de justice européenne se réfère sans la moindre critique aux allégations britanniques (point 46 des conclusions).

Les statistiques présentées par le Royaume-Uni à la Cour de justice pour démontrer la supériorité de son système de prévention se limitent à l'évolution du nombre d'accidents mortels du travail et d'accidents ayant entraîné au moins trois jours d'absence dans les États de l'UE entre 1994 et 2000. Ces données sont recueillies par Eurostat auprès des organismes nationaux compétents. Elles indiquent que le taux d'accident par travailleurs a été plus bas au Royaume-Uni que dans la moyenne de l'UE de façon constante au cours des années examinées.

Ces statistiques ne concernent qu'une très petite fraction tant de mortalité au travail que des atteintes à la santé. À cet égard, l'estimation faite par l'Organisation internationale du travail est beaucoup plus sévère. La mortalité liée au travail au Royaume-Uni serait de l'ordre de 20 000 morts par an (Takala, 2005, p. 33). Ces chiffres ne permettent pas de considérer que le système de prévention britannique serait globalement plus performant que ceux des autres États de l'UE.

Au Royaume-Uni, différents auteurs considèrent que les données concernant la mortalité au travail sont biaisées par l'absence de prise en compte des causes principales de mortalité (Tombs, 1999). Quant aux données sur les accidents en général, elles sont très incertaines en raison de la sous-déclaration systématique. Le Health and Safety Executive a du reste publié en mai 2006 un rapport qui tranche avec l'optimisme officiel des quelques statistiques présentées à la Cour de justice (Hodgson *et al.*, 2006). Sans entrer dans les détails des résultats de cette enquête, il suffit de mentionner qu'elle aboutit à une estimation du nombre d'accidents du travail entraînant au moins trois jours d'incapacité trois fois supérieure à celle qui résulte du système de déclarations de ces accidents par les employeurs (respectivement 1300 accidents par 100 000 travailleurs contre 412 accidents par 100 000 travailleurs).

Le rapport entre les quelques données partielles présentées par le gouvernement britannique et l'application de la directive-cadre est des plus incertains. La directive-cadre ne se limite certainement pas à la prévention des accidents du travail. Elle vise à mettre en place une prévention planifiée et systématique qui implique notamment la couverture de tous les travailleurs par des services de prévention et des représentants pour la sécurité. À cet égard, la situation au Royaume-Uni est loin d'être la plus favorable en Europe. Par ailleurs, un système de prévention est un ensemble complexe de dispositifs juridiques, administratifs, d'acteurs et d'institutions. Il serait malhonnête d'attribuer à la clause du “raisonnablement praticable” une responsabilité déterminante dans un tel système. Ni en bien, comme le fait le gouvernement britannique, ni en mal. Le litige que doit trancher la Cour de justice n'est pas un concours d'excellence entre les différents systèmes de prévention. Il porte sur le respect de la légalité communautaire concernant un point particulier de la directive-cadre.

la correspondance entre les terminologies utilisées. Dans la mesure où la clause du “raisonnablement praticable” donne aux juges la responsabilité de délimiter le contenu de l'obligation de sécurité des employeurs, c'est l'examen de la jurisprudence qui permet de vérifier si les objectifs de la directive-cadre ont été atteints. Il suffit de constater que, dans un certain nombre de cas, la jurisprudence émanant des plus hautes juridictions s'est écartée significativement des critères de la directive-cadre pour vérifier que la clause du “raisonnablement praticable” introduit une insécurité juridique. Celle-ci constitue un manquement indépendamment des discussions sur la terminologie.

Débat sur la nature de l'obligation de sécurité

La défense du gouvernement britannique considère que la directive-cadre ne peut pas imposer une obligation de résultat de caractère absolu car cela ne serait pas réaliste. Cet argument soulève un débat réel. Il n'est cependant pas déterminant pour résoudre le litige.

Le débat de fond porte sur le rôle de la norme juridique³. Doit-elle se limiter à un instrument de gestion, régulant de manière réaliste les rapports sociaux en place ? Peut-elle reposer sur des valeurs qui tendent à une modification de ces rapports, qui en dirigent l'évolution vers des objectifs idéaux ?

³ Supiot (2006) analyse le cadre général de ce débat.



Il y a de toute évidence différentes positions possibles. À un pôle, le droit ne devrait pas distinguer d'autres techniques de gestion. Il pourrait refléter de manière instrumentale des règles économiques et techniques. À l'autre pôle, le droit peut être le vecteur d'un projet de réforme de la société en fonction d'idéaux soutenus par les organes chargés de le définir et de l'appliquer. Le droit du travail constitue historiquement un compromis entre différentes options. Depuis sa création au cours de la révolution industrielle, il a été à la fois un instrument de gestion et d'encadrement des rapports de travail et un outil pour leur transformation. Suivant les époques et les pays, suivant les thèmes abordés, l'accent a pu se déplacer vers l'un ou l'autre aspect. Par exemple, rien ne prouve que la règle d'égalité des salaires entre les hommes et les femmes soit la plus favorable à la compétitivité des entreprises. Le débat reste ouvert sur ces questions. Par contre, il est clair qu'une telle règle formule une exigence politique de transformation.

Dans le domaine de la santé et de la sécurité, le même débat a toujours existé. Les règles doivent-elles être formulées en fonction de ce qui est compatible avec la reproduction des rapports sociaux existants ou peuvent-elles, au contraire, formuler des exigences nouvelles, de nature extra-économique qui exerceront un rôle contraignant, imposant de nouvelles modalités de régulation et de gestion aux entreprises ?

Ce débat n'est pas déterminant pour trancher la question des rapports entre la directive-cadre et la clause du “raisonnablement praticable”. Le texte de l'article 5.1 de la directive-cadre est clair : les employeurs doivent garantir la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects du travail. L'article 5.4 permet aux États qui le désirent de limiter la responsabilité des employeurs à des cas de force majeure. Elle fournit une définition précise de ces cas.

On peut discuter longuement sur les caractéristiques de l'obligation définie à l'article 5.1. S'agit-il d'une obligation de résultat de caractère absolu ? Impose-t-elle aux entreprises de s'organiser de manière à atteindre une situation idéale de “risque zéro” ? Se limite-t-elle à considérer qu'en cas d'atteinte à la santé, l'obligation de sécurité de l'employeur n'aura pas été respectée et que cette situation engagera dès lors sa responsabilité (sous réserve des dispositions relatives à la force majeure à l'article 5.4) ? Quelles que soient les qualifications adoptées, en toute hypothèse, la question essentielle se trouve ailleurs. Il s'agit de vérifier si la clause du “raisonnablement praticable”, telle qu'elle est appliquée par le Royaume-Uni, permet d'atteindre les objectifs de la directive. Force est de constater que cette clause n'impose pas à l'employeur de faire tout ce qui est possible pour garantir la sécurité et la santé au travail. Entre ce qui est matériellement possible et ce qui est juridiquement exigible, elle insère une

condition qui prend la forme d'un calcul coûts-bénéfices. Comme l'indique de façon succincte Diana Kloss (2003, p. 180), pour définir ce qu'on peut raisonnablement attendre d'un employeur, “la norme ne correspond qu'à la moyenne, pas aux pionniers”. Ainsi, dans l'arrêt *Latimer*⁴, l'employeur n'était pas obligé d'éviter que ses travailleurs ne se rendent dans des locaux dont le sol était devenu glissant après avoir été recouvert par de l'huile. Dans ce cas, le calcul coûts-bénéfices permet de considérer qu'une simple fracture due à une chute ne “pèse pas assez lourd” par rapport à la perte économique qu'aurait constitué l'arrêt des opérations en attendant l'élimination du risque. L'arrêt précise : tel n'aurait pas été le cas si au lieu d'un risque de chute entraînant une facture, il y avait eu un risque d'incendie.

Séparation artificielle entre obligation et responsabilité

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la directive-cadre se limite à définir les obligations de sécurité des employeurs et ne concerne pas la question de la responsabilité civile ou pénale de ceux-ci. Il est hors de doute que l'objectif de la directive-cadre n'est pas d'harmoniser les différents régimes nationaux concernant la responsabilité civile et la responsabilité pénale des employeurs dans le domaine de la santé au travail. L'alternative ne se réduit cependant pas à un choix entre une harmonisation totale et le “silence” qu'invoque le gouvernement britannique (cité au point 41 des conclusions de l'avocat général).

La directive-cadre affecte les règles nationales de responsabilité des employeurs de trois manières :

1. Elle traite explicitement de cette question à l'article 5.4 qui concerne la “responsabilité” et pas simplement les obligations de sécurité. Cet article prévoit que les États membres ne peuvent limiter la responsabilité des employeurs que dans une hypothèse qui correspond à la force majeure. On comprend mal comment le gouvernement britannique peut concilier cet article avec sa thèse du “silence” du législateur communautaire ;
2. Elle définit de façon précise les obligations de sécurité des employeurs. Une obligation générale est formulée par l'article 5. Des obligations plus détaillées sont indiquées à l'article 6. D'autres dispositions concernent également les obligations de l'employeur. Pour que les objectifs de ces dispositions soient atteints, il est inévitable que les États membres définissent la responsabilité des employeurs dans des termes qui n'entrent pas en contradiction avec les obligations formulées. Cela n'implique pas une harmonisation totale puisque les mécanismes précis peuvent différer d'un pays à l'autre. Par exemple, dans certains pays, il est possible de poursuivre pénalement une entreprise en tant que personne morale. Dans d'autres pays, les poursuites pénales ne peuvent viser que des personnes physiques. La directive-cadre n'impose pas de solution précise à ces problèmes pour

⁴ *Latimer v AEC Ltd* (1953).

autant que les objectifs puissent être atteints en fonction des règles propres à chaque système juridique. Nous verrons plus loin que la clause du “raisonnablement praticable” a non seulement pour effet de limiter l’obligation de sécurité telle qu’elle est formulée à l’article 5.1 de la directive-cadre. Elle affecte également de façon significative la hiérarchie des mesures de prévention définie à l’article 6 ;

3. La jurisprudence communautaire indique clairement que le choix des moyens laissé aux États membres lors de la transposition d’une directive ne constitue pas une discrétion totale. Elle considère indispensable la définition de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnelles. Seuls les régimes de responsabilité (tant civile que pénale) permettent de définir de telles sanctions.

La défense britannique laisse entendre que la base juridique de la directive ne lui permettrait pas d’harmoniser les régimes de responsabilité. L’avocat général semble partager ce point de vue (point 93 des conclusions). Il n’argumente rien de précis sur ce point et se limite à exprimer un doute sous une forme négative, “il n’est pas évident si (...)”. De la part du Royaume-Uni, cet argument n’est pas vraiment neuf. Il vise à restreindre le champ d’application de l’article 118A. Dans l’arrêt portant sur le recours en annulation du Royaume-Uni contre la directive sur le temps de travail, la CJCE avait déjà clairement repoussé une interprétation restrictive de l’article 118A. Elle avait indiqué “dès lors que la mesure en cause a pour objet principal la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, le recours à l’article 118A s’impose, nonobstant les incidences accessoires qu’une telle mesure peut avoir sur l’établissement et le fonctionnement du marché intérieur⁵” (point 22 de l’arrêt). Le même raisonnement devrait s’appliquer aux incidences accessoires que la directive-cadre peut avoir sur la responsabilité civile et pénale. Dans le domaine de l’environnement, la CJCE a considéré que le législateur communautaire pouvait “prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres et qu’il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu’il édicte en matière de protection de l’environnement⁶” (point 48 de l’arrêt). La directive-cadre ne va pas aussi loin : elle se limite à tirer des conséquences minimales de l’obligation de sécurité dans le domaine de la responsabilité, sans pour autant harmoniser les dispositions nationales.

Présentation inexacte des remèdes

La défense du gouvernement britannique prétend que les remèdes offerts par le droit du Royaume-Uni sont largement suffisants pour que les objectifs de la directive-cadre soient atteints. Elle passe en revue le système d’indemnisation par la sécurité sociale, le régime de la responsabilité civile et celui de la responsabilité pénale. Elle insiste sur le fait que la loi sur la santé et la sécurité au travail de 1974⁷ édicte des sanctions pénales en cas de violation de ses

dispositions par un employeur. Cette responsabilité pénale est considérée comme “automatique” par la défense britannique (point 47 des conclusions).

Le système d’indemnisation des accidents du travail et d’un petit nombre de maladies liées au travail n’a pas de rapports directs avec la directive-cadre. On pourrait admettre qu’une transposition correcte de la directive se fasse en l’absence de tout système d’indemnisation dans le cadre d’un régime de sécurité sociale ou d’assurances⁸. Le système d’indemnisation ne garantit pas le respect des obligations de prévention. Il accorde une compensation financière limitée à certaines victimes d’un défaut de prévention. On ajoutera, mais cet argument est secondaire, que le système britannique est un des plus restrictifs de l’Union européenne en ce qui concerne les maladies reconnues. Il est très nettement discriminatoire : moins de 10 % des victimes indemnisées de maladies liées au travail sont des femmes alors que les données disponibles montrent qu’il n’y a pas de différence significative entre la proportion d’hommes et de femmes affectées par une pathologie liée au travail (Vogel, 2003). En aucun cas, tant sur le plan des principes juridiques que de la pratique, le système d’indemnisation ne peut être considéré comme faisant partie des dispositifs qui rendent efficaces les obligations définies par la directive-cadre. Du reste, le Royaume-Uni est un des rares pays d’Europe où la mise en place d’un système d’indemnisation dans le cadre de la sécurité sociale n’a rien modifié aux règles concernant la responsabilité civile des employeurs (Parsons, 2002). Il a été reconnu dès le début que la sécurité sociale n’indemniserait qu’une partie réduite des atteintes à la santé et qu’il était indispensable de maintenir la possibilité d’une indemnisation dans le cadre du droit commun sur la base de la responsabilité civile.

Il faut préciser ce qu’on entend par le caractère “automatique” de la responsabilité pénale. Sur le plan des principes juridiques, elle est limitée par la clause du “raisonnablement praticable” qui permet précisément de se soustraire à toute sanction pénale dans un certain nombre de cas. Sur le plan pratique, les violations des obligations de prévention qui débouchent sur des poursuites pénales ne constituent qu’une fraction infime de l’ensemble des violations constatées par les autorités chargées de l’application de la loi. Diana Kloss (1998, p. 121) relève : “La recherche a démontré qu’approximativement 1 % des investigations menées par l’inspection du travail débouchent sur des poursuites et que, comme on pouvait s’y attendre, ces poursuites résultent plus souvent d’une enquête faisant suite à un accident que d’une visite de routine de l’inspection du travail.”⁹ Le HSE est du reste très clair sur ce point : lorsque des inspecteurs du travail constatent une infraction, ils ne prennent l’initiative de signaler ces violations au pouvoir judiciaire que dans des cas extrêmes. Les critères qui guident l’action discrétionnaire des inspecteurs ont été définis (HSC, 2002). Ils démontrent qu’il n’y a aucune automaticité dans les

⁵ Arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni v Conseil.

⁶ Arrêt du 13 septembre 2005, Commission v Conseil.

⁷ *Health and Safety at Work Act 1974* (dans la suite du texte, HASAWA 1974).

⁸ Les Pays-Bas ne disposent pas d’un régime spécifique d’indemnisation sans faute des accidents du travail et des maladies professionnelles, à l’exception d’un fonds spécial pour les victimes de l’amiante. Il n’y a là aucune contradiction avec les exigences de la directive-cadre.

⁹ L’étude systématique de Hawkins (2003) confirme cette évaluation.



poursuites. Cette discrétion n'entre pas nécessairement en contradiction avec la directive-cadre pour autant que d'autres sanctions proportionnelles, dissuasives et efficaces existent.

Il reste donc à examiner si les règles concernant la responsabilité civile complètent de façon suffisante le dispositif pénal. La réponse est négative. La clause du "raisonnablement praticable" empêche des travailleurs d'obtenir des dommages et intérêts dès lors que l'employeur apporte la preuve du coût excessif des mesures de prévention par rapport aux bénéfices attendus. Par ailleurs, elle définit les risques imprévisibles sur la base de critères qui vont nettement au-delà de la force majeure. Une incertitude scientifique¹⁰, le respect d'une pratique confirmée dans une industrie¹¹ sont des éléments qui peuvent être invoqués pour réduire ou supprimer la responsabilité civile des employeurs. Dans de nombreux cas, la responsabilité de l'employeur est limitée par des facteurs liés au comportement du travailleur comme une erreur ou une inattention, l'absence d'initiative pour informer un employeur de son état de santé¹², l'absence d'initiative pour modifier ses propres conditions de travail¹³, l'acceptation qu'un certain type de travail entraînerait inévitablement un certain niveau de risque¹⁴. Chacun de ces critères est clairement en contradiction avec la directive-cadre.

Les statistiques reflètent l'insuffisance des dispositifs juridiques. Elles contredisent l'affirmation du gouvernement britannique sur l'efficacité des régimes d'indemnisation des atteintes à la santé. D'après un rapport présenté par la Confédération des syndicats britanniques (TUC) en juillet 2005, chaque année plus de 850 000 personnes ont des accidents ou tombent malades en raison de leur travail¹⁵. Plus de 25 000 personnes abandonnent le travail à la suite d'un accident ou d'une maladie liée au travail. Environ 60 000 personnes par an sont indemnisées par leur employeur d'après les données de l'Association des assurances britanniques. En outre, 20 000 personnes obtiennent des indemnités dans le cadre du système d'indemnisation sans faute de la sécurité sociale. Cela signifie que 9 travailleurs sur 10 accidentés ou malades en raison de leur travail n'obtiennent aucune indemnisation (TUC, 2005, p. 2).

Confusion entre la force majeure et le "raisonnablement praticable"

Le gouvernement britannique considère que, de toute façon, la clause du "raisonnablement praticable" reflète de façon adéquate les exigences de l'article 5.4 concernant la force majeure. Il faut bien constater que la défense britannique sur ce terrain manque singulièrement de munitions, ce qui explique son caractère lacunaire. La défense britannique se limite à affirmer cette correspondance mais ne fournit pas le moindre élément qui permet de l'établir. Consciente de cette faiblesse, elle présente cet argument comme un argument alternatif

à n'utiliser qu'à défaut, dans l'hypothèse où les moyens tirés du régime de la responsabilité civile et pénale n'auraient pas été acceptés. En réalité, c'est le seul argument pertinent qui permettrait de considérer que ce régime est conforme à la directive-cadre. Autrement dit, ce n'est que dans l'hypothèse où la clause du "raisonnablement praticable" correspondrait aux exigences communautaires formulées à l'article 5.4 que l'on pourrait considérer que, sur le plan des principes juridiques, le Royaume-Uni dispose de sanctions effectives permettant d'atteindre les objectifs de la directive-cadre¹⁶. Loin d'être un simple moyen de défense accessoire et alternatif, il s'agit du critère central du débat sur la responsabilité. La conception très élastique du "risque imprévisible" en vigueur au Royaume-Uni dépasse très largement les limites établies par l'article 5.4. L'arrêt HTM confirme qu'un employeur peut invoquer une erreur de comportement d'un travailleur formé et informé comme un élément qui suffirait à déterminer l'imprévisibilité d'un risque.

Le labyrinthe des conclusions de l'avocat général

Les conclusions de l'avocat général, M. Mengozzi,¹⁷ vont globalement dans le sens de la défense du Royaume-Uni. Elles s'apparentent à une certaine tradition du roman policier, sans malheureusement s'inspirer de la clarté du style d'Agatha Christie. Avant de braquer le projecteur sur l'assassin, de nombreux auteurs multiplient les épisodes qui ont pour seule fonction de promener le lecteur d'une fausse piste à l'autre. Arrivé au dénouement final, le lecteur, épuisé, accepte comme une bénédiction de recevoir la clé de l'énigme et il lui arrive d'en oublier les faiblesses de la construction romanesque.

L'art de rendre compliqué ce qui est simple

L'on peut avoir des appréciations divergentes sur la clause du "raisonnablement praticable" et sur les dispositions de la directive-cadre. Force est de constater que la clause du "raisonnablement praticable" pose des difficultés d'analyse, qu'elle ne formule pas explicitement les critères qui doivent être retenus. Sur ce point, la doctrine juridique au Royaume-Uni est unanime. Partisans comme adversaires de cette clause la considèrent comme un ensemble complexe dont l'interprétation demande des efforts importants. Les uns s'en réjouissent car ils y voient un facteur de flexibilité et d'adaptation. Les autres déplorent l'insécurité juridique qui serait liée à une trop grande discrétion des juges (voir encadré p. 22).

Le texte de la directive-cadre et plus particulièrement des articles qui sont débattus dans le cadre de ce litige est, par contre, extrêmement explicite. On peut ne pas être d'accord avec les formulations retenues par le législateur communautaire, il faut reconnaître qu'elles ne comportent pas de grandes difficultés d'interprétation.

¹⁰ *Armstrong v British Coal Corporation* (1996).

¹¹ *Thompson v Smiths Shiprepairers* (1984).

¹² *Barber v Somerset County Council* (2004).

¹³ *Pickford v ICI* (1998).

¹⁴ *Petch v Customs and Excise Commissioners* (1992).

¹⁵ Ces données reposent sur les statistiques officielles de la Health and Safety Commission.

¹⁶ C'est du reste le cas du droit irlandais où la clause du "raisonnablement praticable" a été maintenue mais a été définie dans la législation de manière à correspondre aux exigences de l'article 5.4.

¹⁷ Conclusions présentées le 18 janvier 2007. Elles peuvent être consultées sur le site internet de la Cour : <http://curia.europa.eu>

“Chacun croit savoir à quoi ressemble une licorne”

D’après l’avocate Helen Walker, “la tâche indéfinissable d’assurer la santé et la sécurité dans la mesure où c’est raisonnablement praticable, c’est quelque chose comme essayer de décrire une licorne. Chacun croit savoir à quoi ressemble une licorne et vous pouvez faire ce que voulez pour en créer une mais qui donc peut prétendre y être parvenu ?” (Walker, 1999, p. 40). Les propos de cette avocate reflètent la perplexité des milieux patronaux face aux variations de la jurisprudence. Dans une autre perspective, celle de la défense de la santé des travailleurs, le juriste Phil James écrit : “Le test du ‘raisonnablement praticable’ (...) est lui-même comme un animal en mouvement en raison du calcul coût-bénéfice qu’il implique” (James, 1992, p. 86).

Au Royaume-Uni, le rôle joué par la clause du “raisonnablement praticable” est perçu de manière très variable. La séparation entre partisans et adversaires de cette clause ne recoupe pas une ligne de partage entre partisans d’un rôle plus actif des autorités publiques dans la prévention plus systématique et tenants de la dérégulation.

Des perceptions variables

Globalement, de nombreux acteurs de la prévention sont plutôt favorables à cette clause. Trois raisons sont souvent invoquées. Elle est souple et permet de s’adapter aux circonstances. Elle correspond à des particularités propres aux pays de *common law* qui, si cette clause devait être abrogée, priverait les juges de toute possibilité d’appréciation discrétionnaire. Le troisième argument est plus défensif : étant donné le contexte politique, son abrogation risque de déboucher sur une législation encore moins favorable aux travailleurs. Par contre, l’argument selon lequel la clause correspondrait au droit communautaire est un article d’exportation du gouvernement britannique. Rares sont les juristes ou les connaisseurs des systèmes de prévention qui y accordent un crédit quelconque.

Hugh Robertson, le responsable national du TUC pour les questions de santé et de sécurité au travail, considère qu’il ne faudrait pas se tromper de cible. Il nous a déclaré : “Pour le TUC et l’immense majorité des syndicats britanniques, le procès du ‘raisonnablement praticable’ n’aide pas à résoudre le problème principal : le manque de contrôle réel. Pour nous, le ‘raisonnablement praticable’ n’est pas un problème en soi. Nous considérons que ce principe a joué un rôle positif depuis l’adoption de la législation sur la santé au travail de 1974.”

Steven Kay, un des responsables de Prospect, le syndicat qui regroupe les inspecteurs du travail et qui est affilié au TUC, développe un point de vue convergent. “Nous trouvons que la dispute sur les mots ‘raisonnablement praticable’ est un peu une diversion. Le fait que l’obligation de sécurité des employeurs dans notre législation primaire est qualifiée par ces mots n’a jamais, dans notre expérience, limité notre capacité d’intervenir contre un employeur. Ce constat s’applique aussi aux textes qui transposent les directives européennes où ces mots sont repris. Cela s’applique aux sanctions formelles comme l’arrêt du travail, la mise en demeure ou les poursuites pénales. Nous trouvons que la formulation de la loi constitue une norme suffisamment robuste. L’obstacle réel pour le contrôle en Angleterre, au Pays de Galles et en Ecosse (je ne peux pas parler de l’Irlande du Nord qui a un régime différent), c’est le manque de moyens. Sans arrêt, on nous réduit le budget. Nulle part, on ne s’approche d’un nombre suffisant d’inspecteurs. Le recrutement est bloqué et il n’y a pas d’espoir de progrès. De très graves accidents restent impunis et il est rare

que l’on fasse la moindre enquête sur une maladie professionnelle. Quand on parvient à envoyer une entreprise devant un tribunal, le niveau des amendes est très bas : l’amende moyenne se situe autour de 7000 livres (10 300 euros, ndlr). De nombreux délits ne permettent qu’une amende maximale de 5000 livres (7300 euros, ndlr) dans les juridictions inférieures. C’est le cas des violations qui concernent les règles transposant la directive-cadre au Royaume Uni.”

Pour les organisations patronales, la clause du “raisonnablement praticable” est interprétée comme la garantie d’un système juridique qui fonctionne principalement sur la base d’une autorégulation de la santé au travail par les employeurs. Son abrogation aurait des conséquences apocalyptiques.

Pour les adversaires de cette clause, deux arguments sont généralement avancés. La clause introduit un facteur d’incertitude sur la portée exacte des obligations des employeurs. Ce premier argument peut refléter les préoccupations d’une partie des employeurs confrontés à la complexité de la jurisprudence. Il est également présenté par des syndicalistes, dans une perspective très différente. Ainsi, la fédération syndicale UNISON déclare dans une contribution écrite à une enquête de la Chambre des Communes en 2004 : “Le droit de recours au principe qu’un employeur ne doit agir que dans la mesure du ‘raisonnablement praticable’ devrait être abrogé car c’est incompatible avec les principes de la directive-cadre européenne. Cela sert également d’excuse à beaucoup d’employeurs afin de ne rien entreprendre pour éliminer ou réduire les risques” (WPC, 2004, vol. III, p. 365).

Un autre argument est que la clause, telle qu’elle est appliquée, prive les travailleurs britanniques d’une partie des dispositions des directives communautaires. C’est ce qui explique le rôle actif joué par la Confédération écossaise des syndicats (STUC – la branche écossaise du TUC) dans la préparation du recours en manquement de la Commission. Le STUC a écrit à plusieurs reprises à la Commission pour lui signaler des cas pratiques où l’application intégrale du droit communautaire était paralysée par cette clause.

Un double niveau d’autorégulation

Au-delà des divergences d’appréciation, on peut observer que cette clause était relativement peu débattue avant l’entrée en vigueur des directives communautaires. Elle correspond dans une large mesure à l’orientation générale définie par le rapport Robens (1972) qui a inspiré la législation britannique adoptée au début des années 1970. Suivant ce rapport, la santé et la sécurité ne s’inscrivent pas dans un conflit objectif d’intérêts entre employeurs, qui cherchent à maximiser les profits, et travailleurs, qui entendent défendre leur santé. Les atteintes à la santé seraient surtout causées par une apathie générale, partagée par de nombreux employeurs et de nombreux travailleurs. L’accent a été mis dès lors sur une autorégulation. L’inspection du travail et les sanctions pénales serviraient surtout de filet de sécurité pour les situations les plus graves. La clause a pour effet d’introduire un deuxième niveau d’autorégulation dans les dispositions législatives. Le premier niveau est constitué par le caractère relativement vague et général de nombreuses obligations qui permet à l’employeur de déterminer les mesures de prévention à adopter. Le deuxième niveau, offert par la clause, soumet la majorité des prescriptions légales au test de ce qui serait “raisonnable” sur la base de ses intérêts économiques pour un employeur abstrait et moyen.



Les conclusions de l’avocat général semblent basées sur le principe qu’il s’agit de rendre compliqué ce qui est exprimé simplement et qu’il est préférable de ne pas tenter d’analyser ce qui est compliqué. La faiblesse la plus évidente de ces conclusions est qu’elles n’analysent nulle part la portée exacte de la clause du “raisonnablement praticable”. Elles sont construites sur une cascade de négations pour tenter de montrer ce que ne serait pas la directive-cadre. À aucun moment elles ne définissent en des termes positifs quelle est la portée de l’obligation de sécurité de l’employeur qui y est formulée et dans quelle mesure celle-ci serait ou ne serait pas compatible avec la législation britannique.

Lorsqu’il aborde finalement la question centrale – la clause du “raisonnablement praticable” est-elle compatible avec l’obligation de sécurité de la directive-cadre ? –, l’avocat-général semble épuisé par ses propres digressions. Il renonce à un examen attentif de l’affaire (points 138 à 140 des conclusions). Il se contente de dire que la Commission n’a pas présenté de preuves sur ce point mais que si la Cour retenait qu’il fallait l’examiner, il faudrait bien constater l’incompatibilité d’une clause qui fait intervenir un calcul économique avec la directive-cadre. Cette toute dernière réponse est la bonne, à notre avis, mais elle aurait mérité quelques développements.

Des amputations successives

La méthode d’interprétation de l’avocat général pourrait se résumer à une technique d’amputations successives. Le point de départ semble être le suivant : le travail du législateur est basé sur l’usage systématique des restrictions mentales. Quand un texte définit une obligation en des termes clairs et inconditionnels, l’interprétation doit se méfier des apparences et retrouver toute l’obscurité et l’ambiguïté nichées dans ce texte. Il faut donc rechercher tout ce qui, dans la suite du texte, pourrait de manière indirecte suggérer que le législateur n’a pas voulu dire ce qu’il a dit. L’avocat général propose une lecture où chaque article de la directive-cadre, autre que l’article 5.1, est utilisé pour limiter la portée de l’obligation de sécurité de l’employeur.

L’article 5.1 définit l’obligation de sécurité en imposant aux employeurs de garantir que les conditions de travail ne portent pas atteinte à la santé et à la sécurité des travailleurs. L’avocat général parvient à réduire cette obligation par étapes successives. D’après lui, l’article 5.4 aurait pour effet de “clarifier la portée de l’obligation de sécurité” (point 96). En réalité, cet article se limite à permettre aux États membres qui le désirent d’exclure les cas de force majeure définis de façon précise. Cela signifie clairement que l’article 5.4 en tant que tel n’est pas de nature à affecter ni à “clarifier” la portée de l’obligation définie par le droit communautaire. Il se limite à accepter des restrictions dans les régimes nationaux de responsabilité civile et pénale.

L’argument tiré des développements historiques relève de l’amnésie. Il y a eu un vote au Conseil des ministres au cours duquel les positions défendues par le Royaume-Uni et l’Irlande ont été mises en minorité et écartées (DTI, 1993). Si le législateur communautaire avait voulu conserver la clause du “raisonnablement praticable” à laquelle il avait eu recours de manière régulière avant 1988, pourquoi aurait-il choisi une voie inutilement compliquée ? Pourquoi a-t-il rejeté la proposition des gouvernements britannique et irlandais d’introduire, dans un article de la directive-cadre, une référence à la clause du “raisonnablement praticable” qui aurait autorisé les États membres dont le système juridique limite l’interprétation discrétionnaire de “dispositions juridiques absolues spécifiées par la législation” ? La réponse se trouve dans la déclaration d’un des gouvernements du groupe majoritaire. La délégation belge tint à affirmer qu’il était inacceptable de tenir compte du critère coût-bénéfice¹⁸.

Après ces deux premières amputations, l’avocat général réduit l’obligation de sécurité à une obligation vague et difforme de “comportement positif” (point 102), à une obligation qui se borne à imposer un ensemble de “mesures” de prévention (point 103).

Si tel était le cas, il faudrait conclure que l’article 5.1 est parfaitement superflu. Il ne présenterait aucun intérêt par rapport aux règles plus détaillées d’autres dispositions de la directive-cadre. En réalité, l’obligation de sécurité de l’employeur découle du fait que celui-ci a la maîtrise de l’organisation du travail. Si un comportement positif et des mesures de prévention sont évidemment nécessaires, cela n’épuise pas son obligation de sécurité. Dès lors qu’un quelconque aspect du travail (et pas simplement des mesures de prévention qui seraient insuffisantes) porte atteinte à la santé ou à la sécurité, l’obligation de sécurité n’a pas été satisfaite.

L’avocat général procède ensuite à une nouvelle amputation à partir d’une lecture originale (et suggérée par la défense britannique) de la portée de l’article 6. L’article 6 ne se confond pas avec l’article 5, pas plus qu’il ne l’amoindrit. L’article 6 porte sur les mesures à prendre alors que l’article 5.1 définit l’obligation de l’employeur à partir de résultats objectifs (“aucune atteinte à la santé et à la sécurité”). Les deux dispositions sont complémentaires mais bien distinctes. L’une concerne les moyens, l’autre porte sur les résultats. Cela dit, même sur la base plus étroite de l’article 6, le droit du Royaume-Uni reste incompatible avec la directive-cadre dans la mesure où il ne respecte pas intégralement la hiérarchie des mesures de prévention.

L’avocat général lit l’article 6 sans remarquer qu’il s’agit d’une construction hiérarchisée (points 110 et 111). Cette interprétation est du reste celle que suggérerait la défense britannique et elle reflète assez fidèlement le droit en vigueur au Royaume-Uni¹⁹. La hiérarchie des

¹⁸ On se référera au compte rendu de la réunion des 21 et 22 juin 1988 du groupe de travail Affaires sociales du Conseil des ministres (Document 7411/88, restreint, SOC 140).

¹⁹ Il a fallu attendre 1999 pour que le Royaume-Uni transpose la hiérarchie des mesures de prévention dans un texte contraignant pour éviter que la procédure en manquement ne porte également sur ce point. Il s’agit d’une fiche discrètement placée en annexe à la réglementation. La jurisprudence tend à ignorer ces dispositions lorsqu’elle définit ce qui est raisonnablement praticable.

mesures de prévention y est relativisée par deux facteurs : l'analyse coûts-bénéfices et la notion de risque imprévisible telle qu'elle est élaborée par la jurisprudence. À l'opposé, le droit communautaire est structuré par une hiérarchie qui commence par l'obligation prioritaire d'éliminer les risques. L'avocat général tire comme conclusion de cette nouvelle amputation que l'obligation de sécurité “ne s'étend pas jusqu'à imposer à l'employeur la mise en place d'un environnement de travail dénué de tout risque” (point 110).

Quel contenu positif peut-on donner à cette négation ? Il reste en effet à concilier l'exigence de l'article 5.1 de “garantir la santé et la sécurité dans tous les aspects du travail” avec l'idée qu'il n'est pas nécessaire de créer pour autant “un environnement de travail dénué de tout risque”. La Commission a proposé une réponse : si un risque n'est pas éliminé et qu'il se réalise sous la forme d'une atteinte à la santé, l'employeur doit en assumer la responsabilité (sous réserve de la faculté des États membres de limiter cette responsabilité par des cas de force majeures). Un risque signifie une certaine probabilité qu'un danger d'atteinte à la santé et à la sécurité se réalise. Les obligations de moyen définies par la directive-cadre visent à éliminer les risques dans la mesure du possible. Si des risques subsistent en dépit des efforts réalisés par l'employeur, l'obligation de résultat définie par l'article 5.1 engage sa responsabilité. Une telle conception peut s'appuyer à la fois sur l'analyse juridique des rapports de travail et sur une analyse sociologique et économique.

L'avocat général fournit une réponse très différente au point 113. Il n'arrive qu'à la formuler en des termes négatifs : “Il ne sera imputable à l'employeur ni l'apparition des risques imprévisibles et/ou inévitables, ni les conséquences d'événements constituant la matérialisation de ces risques.” Cette interprétation est écrite dans un langage qui ressemble vaguement au texte de l'article 5.4 mais elle en est substantiellement différente. L'article 5.4 se limite à des circonstances étrangères à l'employeur qui sont anormales et imprévisibles, ou à des événements exceptionnels, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toute la diligence déployée.

Là où l'article 5.4 exige le cumul d'une série de conditions, l'avocat général étend très généreusement les exceptions dans quatre directions :

1. Les circonstances ne doivent pas être nécessairement étrangères à l'employeur ;
2. Il suffit qu'elles soient imprévisibles et/ou inévitables sans être nécessairement anormales ;
3. Toute matérialisation de ces risques ne sera pas imputable à l'employeur alors que dans l'article 5.4, une non imputabilité éventuelle dépend en tout cas de la preuve de la diligence déployée ;
4. “Il ne sera pas imputable à l'employeur” dirait la norme communautaire alors que la directive-cadre se limite à prévoir que les États membres peuvent ne pas imputer certains faits à l'employeur.

Évidemment, sur la base d'une conception aussi élastique de la force majeure, le droit du Royaume-Uni peut être considéré comme parfaitement conforme à la directive-cadre quoique l'avocat général ne soit pas clair sur cette question.

La discussion de ces principes juridiques peut paraître abstraite mais l'enjeu est très concret. Si une organisation déterminée du travail (par exemple, une charge excessive de travail, des horaires peu compatibles avec les besoins humains, des cadences trop rapides) implique des risques, une partie de ceux-ci peuvent être qualifiés d'imprévisibles et/ou d'inévitables. Dans la conception de la directive-cadre, l'incertitude qui peut porter sur des risques liés à l'organisation du travail ne suffit pas à soustraire ces risques à l'obligation de sécurité de l'employeur. Le critère décisif à cet égard n'est pas l'imprévisibilité éventuelle, c'est le simple fait que ces risques découlent d'aspects particuliers du travail et, dès lors, ils ne peuvent pas être considérés comme des circonstances étrangères à l'employeur. Ils constituent bien ce que l'article 5.1 désigne comme des “aspects du travail”. À l'inverse, les règles de responsabilité définies par les États membres peuvent parfaitement exclure des circonstances comme un tremblement de terre, un attentat ou un phénomène climatique de caractère exceptionnel du régime de la responsabilité civile ou pénale des employeurs.

Alice au pays des merveilles

Jusqu'au point 125, l'avocat général ne s'éloigne pas excessivement de la ligne de défense britannique dont il reprend approximativement l'argumentation. Il ne suffisait pas d'élaguer la directive-cadre à coups de hache. Encore fallait-il dire quelques mots du droit du Royaume-Uni. À partir du point 126, Agatha Christie cède la place à *Alice au pays des merveilles*. Comme l'écrit Angus Stewart (2007), “sans manquer de respect à l'égard du docte avocat général, un euro-juriste distingué, ses conclusions vous donne réellement l'impression qu'il n'y a rien de moins familier que votre propre pays décrit par un juriste continental qui tient son information du gouvernement de Sa Majesté”.

Le point 126 considère que sur le plan pénal, la clause du “raisonnablement praticable” pourrait déterminer une responsabilité moins large de l'employeur que ce qui est prévu par la directive-cadre. Sur ce terrain, l'avocat général semble rejeter l'argumentation britannique mais ses formulations ne sont pas très explicites. Après ce constat, il enchaîne “le droit britannique prévoit une forme de responsabilité civile de l'employeur dont l'étendue correspond en revanche pleinement au régime de responsabilité voulue par la directive-cadre”. L'utilisation du terme “en revanche” après une série de négations permet de penser que l'avocat général estime qu'en matière pénale, le droit du Royaume-Uni utilise des critères plus restrictifs que ceux de la directive-cadre, mais qu'en matière civile, ces critères correspondent à



ceux de la directive-cadre. Apparemment, il s'agit d'une argumentation qui s'inspire de la défense britannique mais qui s'y oppose symétriquement. Pour la défense britannique, c'est dans le domaine de la responsabilité civile qu'il y aurait une application plus restrictive, mais en matière pénale, les objectifs de la directive seraient atteints. Sur le plan des faits, la défense britannique est plus proche de la vérité tout en introduisant un élément de confusion. Le champ de la responsabilité civile, dans le cadre de la loi de 1974, est plus restreint que celui de la responsabilité pénale. Mais cette restriction n'a aucun rapport avec la clause du "raisonnablement praticable". Elle résulte de l'article 47 qui exclut toute action civile en cas de violation de l'article 2 qui formule une obligation générale de sécurité. Le problème véritable n'est pas de savoir si c'est la responsabilité civile ou la responsabilité pénale qui permet d'atteindre les objectifs de la directive. Il faut bien constater que la clause du "raisonnablement praticable" limite toutes les formes de responsabilité et laisse sans aucune sanction des violations des dispositions de la directive.

L'appréciation de l'avocat général n'est justifiée nulle part dans les conclusions. Elle tombe littéralement du ciel. À aucun moment, l'avocat général n'analyse la clause du "raisonnablement praticable" ni en ce qui concerne la responsabilité civile ni en ce qui concerne la responsabilité pénale. Il suffit d'ouvrir le moindre ouvrage de droit pour constater que cette clause repose sur des critères identiques dans tous les domaines où elle est appliquée. La jurisprudence pénale utilise généralement les formulations de la jurisprudence civile pour définir ce qui est "raisonnablement praticable"²⁰. L'existence de critères distincts n'apparaît nulle part. Au contraire, il y a un effort certain de cohérence pour que la clause du "raisonnablement praticable" soit appliquée de manière uniforme dans les procédures pénales et civiles, mais aussi dans le contrôle judiciaire des décisions administratives de l'inspection du travail. De surprise en surprise, le lecteur finit par découvrir que la clause du "raisonnablement praticable" est à la fois une et triple. La découverte de cette nouvelle Sainte-Trinité constitue un apport original de l'avocat général au droit du Royaume-Uni. Ainsi, aux points 136 à 140, l'avocat général aborde finalement l'influence de la clause du "raisonnablement praticable" sur la portée de l'obligation de sécurité et des mesures de prévention. Et, cette fois-ci, il relève à juste titre qu'elle introduit un "critère d'évaluation de l'adéquation de l'activité de prévention moins rigoureux que la simple possibilité technique".

On peut comprendre qu'un juriste formé en Europe continentale ait émis l'hypothèse de trois significations différentes de la clause du "raisonnablement praticable" suivant les contextes. Mais il aurait été logique de vérifier cette hypothèse dans les textes. La référence la plus souvent citée est l'arrêt *Edward v NBC* de 1949. Il s'agit d'un arrêt qui porte

sur la responsabilité civile. Ce texte sert de base de façon identique aux arrêts concernant la responsabilité pénale pour des infractions aux législations spécifiques de santé et de sécurité. Dans l'arrêt *Gibson v British Insulated*, Lord Diplock précise que l'obligation légale de maintenir le lieu de travail en sécurité dans la mesure où c'est "raisonnablement praticable" ne fait en substance "que fournir une sanction pénale à ce qui serait un manquement de l'employeur à son obligation dérivant de la *common law*"²¹. De même, la responsabilité civile basée sur la *common law* n'implique pas des critères substantiellement différents de la responsabilité civile liée au non respect d'une obligation légale (Ford et de Navarro, 2001, p. 250).

Si la clause du "raisonnablement praticable" restreint l'obligation de prévention, comment conclure que le recours de la Commission devrait être rejeté ? Sentant la faiblesse de sa position, l'avocat général accuse la Commission de n'avoir pas argumenté de façon correcte. Il applique aux arguments de la Commission le même genre d'amputations qu'il a infligées à la directive-cadre. Il lui faut beaucoup de légèreté pour affirmer : "Il ressort clairement du contenu des mémoires déposés par la Commission et de l'ensemble du débat qui s'est développé au cours de la procédure et de l'audience que ladite institution ne critique pas la légalité de la clause litigieuse sous l'aspect de sa capacité à influencer sur l'étendue de l'obligation de sécurité incombant à l'employeur mais sous l'aspect différent de son aptitude à jouer en tant que limite à la responsabilité de l'employeur au titre des événements portant atteinte à la santé des travailleurs qui se produisent dans son entreprise" (point 59 des conclusions). Apparemment, cela ne ressort pas si clairement puisque le juge rapporteur constate exactement le contraire dans son rapport d'audience (point 12 de ce rapport).

Une procédure en manquement n'est pas un rapport pour un colloque académique. Elle doit indiquer de façon précise en quoi un État membre a manqué à ses obligations et fournir des moyens suffisants pour étayer ce reproche. Elle ne doit pas analyser toutes les nuances de la jurisprudence ni apporter une contribution théorique à l'étude du droit. Si l'on se réfère tant au texte de la requête²² qu'aux arguments de la Commission au cours de l'audience orale, on voit mal comment l'avocat général peut réduire d'autorité les arguments de la Commission au seul problème de la responsabilité. La Commission considère que la clause du "raisonnablement praticable" est contraire au droit communautaire tant en ce qui concerne l'obligation de sécurité qu'en ce qui concerne la responsabilité. Elle fournit des arguments tirés à la fois de l'analyse de la directive-cadre et de l'analyse du droit du Royaume-Uni. Si l'accent a été mis sur les problèmes de responsabilité, c'est vraisemblablement parce qu'il existe peu de jurisprudence concernant l'obligation de sécurité dans un contexte autre que celui de la

²⁰ L'arrêt HTM se réfère à une dizaine de précédents judiciaires concernant la responsabilité civile.

²¹ Cité par Gilles, 2002, p. 584.

²² *Journal Officiel*, C 143, 11 juin 2005, p. 18.

responsabilité civile ou pénale. Dans la mesure où personne (sauf l’avocat général) ne conteste que la clause du “raisonnablement praticable” s’applique de manière cohérente dans tous les domaines concernant la santé et la sécurité au travail, on voit mal en quoi l’argumentation de la Commission manquerait de pertinence. Les limites de la responsabilité d’un employeur telles qu’elles sont formulées dans l’arrêt HTM sont également des limites à son obligation de sécurité. L’objectif visé par la directive-cadre ne peut être atteint ; ne fût-ce que parce qu’il n’existe aucune sanction à un certain nombre de comportements qui s’opposent à cet objectif.

Analyse de la clause du “raisonnablement praticable”

Origine

La clause du “raisonnablement praticable” trouve son origine dans la détermination de la responsabilité civile d’un employeur à la suite d’un accident ou d’une autre atteinte à la santé liée au travail. Pendant une partie importante du XIX^e siècle, les juges britanniques considéraient que la responsabilité de l’employeur n’était généralement pas engagée. Le travailleur était supposé accepter librement ses conditions de travail et les risques qu’elles impliquaient. Sur ce point, le droit du Royaume-Uni ne se distinguait pas particulièrement du droit des autres pays européens²³. Ce n’était que dans des conditions exceptionnelles que des travailleurs obtenaient des dommages et intérêts à la suite d’un accident.

Vers la fin du XIX^e siècle, la jurisprudence a progressivement évolué. Au-delà des spécificités de chaque système juridique, l’évolution britannique n’a pas été fondamentalement différente de celle que l’on a observée dans la plupart des pays d’Europe. L’évolution de la jurisprudence civile a dû être précédée par l’intervention étatique. La *common law* n’a commencé à chercher des remèdes à l’hécatombe de la première révolution industrielle qu’après des décennies de législation étatique qui ont imposé une évolution de la jurisprudence²⁴. À partir de 1891, les juges réduisent la portée du prétendu consentement des travailleurs aux dommages causés par leur travail²⁵ (les juges s’appuyaient sur l’adage latin *volenti non fit injuria* pour considérer que, dans le contrat de travail, le travailleur pouvait renoncer à protéger sa vie et sa santé). La responsabilité civile d’un employeur a pu être engagée sur la base du *duty of care*. Cette notion, qui n’est pas propre aux rapports entre employeurs et travailleurs, est assez proche, juridiquement et sociologiquement, de ce qu’en Europe continentale on appelle l’obligation d’agir en bon père de famille. Il s’agit de l’obligation de veiller raisonnablement à ce qu’aucune faute ou négligence n’entraîne des dommages prévisibles. Le *duty of care* s’applique aussi bien à des relations contractuelles (par exemple, entre un employeur et un travailleur, entre un médecin et un patient, etc.) qu’extra-contractuelles

(par exemple, entre un chef d’entreprise et les habitants des zones environnantes dans le cas d’une pollution industrielle, entre un joueur de golf et le propriétaire d’une automobile circulant sur le trajet de la balle de golf).

La clause du “raisonnablement praticable” est intervenue pour préciser la portée exacte du *duty of care*. La jurisprudence s’y réfère dès les années 1930 et 1940. Il semble bien que les premières décisions judiciaires portaient sur le non respect d’obligations législatives concernant la santé et la sécurité (Gilles, 2002, p. 491). En effet, de nombreuses lois adoptées au cours du XX^e siècle spécifient les obligations des employeurs en se référant à cette clause. D’autres, au contraire, formulent des exigences plus strictes : l’employeur est tenu de les respecter dès lors qu’elles sont praticables. La jurisprudence est très claire sur la différence entre ces deux notions : l’obligation qualifiée de praticable doit être respectée indépendamment du coût qu’elle entraîne. Il suffit que la mesure soit matériellement possible²⁶.

La clause du “raisonnablement praticable” fonctionne comme un moyen de défense par lequel un employeur (ou toute autre personne tenue d’un *duty of care*) peut justifier un comportement qui a causé un dommage. Si la référence au *duty of care* a représenté un progrès historique indéniable, elle n’en présente pas moins un grand inconvénient. Il s’agit d’une construction jurisprudentielle qui n’est pas propre aux rapports de travail et qui tend à ignorer ce qu’il y a de spécifique dans la relation entre un employeur et un travailleur. La portée de la subordination n’est pas saisie dans toutes ses conséquences par une telle construction. De même qu’elle tend à ignorer les atteintes à la santé causées par le cours ordinaire du travail. L’usure, les pressions psychologiques, la charge de travail, l’organisation du temps de travail sont autant de facteurs que le *duty of care* n’arrive généralement pas à saisir.

La clause du “raisonnablement praticable” a ensuite été appliquée par la loi sur la santé et la sécurité au travail de 1974 pour préciser la portée de presque toutes les obligations de l’employeur. Dans le cadre de cette loi, cette clause opère de manière identique pour définir la responsabilité civile, la responsabilité pénale et fixer des limites à l’action de l’inspection du travail. Il faut cependant préciser que la responsabilité civile sur la base d’une violation des obligations légales est doublement limitée. Une première fois, par la clause du “raisonnablement praticable” dans les mêmes conditions que pour la responsabilité civile sur la base du *duty of care* de la *common law*. Une deuxième fois, par l’impossibilité d’intenter une action civile contre une violation de l’obligation générale de sécurité (art. 2 du HASAWA). Seules les violations à des obligations plus spécifiques peuvent être invoquées (par exemple, ne pas avoir mis à disposition des équipements de protection individuelle). De ce point de vue, la responsabilité

²³ Pour une présentation d’ensemble, voir Ramm, 1986.

²⁴ Avec l’*Employers’ Liability Act* de 1880, le Parlement a contraint les juges à revoir les principes développés par la *common law* qui assuraient une immunité presque totale aux employeurs dans le domaine de la responsabilité civile. En 1945, la *Law reform (Contributory Negligence) Act* a imposé une évolution concernant un autre moyen de limiter la responsabilité civile des employeurs.

²⁵ *Smith v Baker* (1891).

²⁶ *Summers & sons Ltd v Frost* (1955).



civile liée à la violation des obligations légales a une base plus restreinte que la responsabilité pénale ou le contenu de l'obligation de sécurité.

Contenu de la clause

L'analyse coûts-bénéfices constitue le critère essentiel de la clause du “raisonnablement praticable”. Il faut cependant analyser la jurisprudence pour préciser les modalités concrètes de celle-ci. Il est impossible dans les limites de cet article de procéder à un examen détaillé de cette jurisprudence. On peut en résumer les grandes tendances autour de quatre éléments : la prévisibilité du risque, le calcul coûts-bénéfices, la condition d'une disproportion nette et la référence à un employeur moyen abstrait. Sur chacun de ces points, la marge de discrétion laissée aux juges est énorme.

■ La prévisibilité des risques

Sur le plan théorique, on peut discuter du rôle de la prévisibilité des risques. Pour certains, il ne s'agit pas d'un critère autonome par rapport à celui des bénéfices dans le calcul économique. Un risque imprévisible serait par nature un risque dont l'élimination est à bénéfice zéro. Dès lors, aucune mesure de prévention ne serait exigible. Indépendamment de cette discussion, on ne peut que constater que de nombreuses décisions judiciaires se réfèrent à l'imprévisibilité des risques pour conclure, sans autre test, qu'un employeur n'était pas tenu d'appliquer des mesures de prévention. Quinze ans après l'entrée en vigueur de la directive-cadre, cette imprévisibilité est généralement définie sans tenir compte de l'obligation d'évaluer les risques.

La notion d'imprévisibilité est très largement interprétée. Dans certains cas, elle désigne des circonstances extérieures à l'organisation du travail. On est alors sur un terrain très proche de la force majeure. Dans d'autres cas, elle se réfère à des aspects du travail dont les conséquences individuelles seraient impossibles à prévoir. Une telle construction suppose que l'approche collective de l'évaluation des risques est sacrifiée à un simple devoir de diligence à l'égard d'individus. Dans ce cas, la jurisprudence considère que l'information préalable de l'employeur par un travailleur individuel peut devenir un critère déterminant.

Dans certains cas, les juges sacrifient l'analyse de la réalité à leur adhésion sociale à un rapport de domination. Dans l'arrêt HTM, le risque d'électrocution est tout sauf imprévisible dès lors qu'une ligne à haute tension passe sur la trajectoire possible de tours télescopiques. Un examen aussi superficiel de la littérature sur les causes des accidents du travail permet de constater que ce qu'on appelle l'erreur humaine n'a rien d'imprévisible. Même si on n'a jamais observé un chantier de construction confié à une entreprise sous-traitante, on peut sans trop de difficulté concevoir qu'une telle activité se déroule souvent dans une atmosphère d'urgence, avec de

fortes contraintes temporelles et peut comporter des interactions difficiles avec d'autres sous-traitants. Une telle situation est propice au non respect des instructions. Dans certains cas, elle n'offre pas d'autre choix que de violer les normes de sécurité. Il s'agit bel et bien d'un risque intrinsèque à une organisation déterminée du travail. Le rapport de subordination peut créer une injonction contradictoire entre les règles de sécurité et les impératifs de la production. Tant sur le plan de l'observation empirique que des analyses plus détaillées, on sait qu'il arrive qu'un travailleur expérimenté et formé ne respecte pas des consignes de sécurité. Considérer qu'une telle situation serait un “risque imprévisible” équivaut à considérer que l'erreur d'un travailleur peut réduire ou annuler l'obligation de sécurité de son employeur.

■ Le calcul coûts-bénéfices

Le calcul coûts-bénéfices constitue la caractéristique principale de la clause du “raisonnablement praticable”. Pour établir si un employeur est tenu d'éliminer un risque, il faut considérer, d'une part, des éléments de coût et, d'autre part, les bénéfices attendus de la prévention.

Ce critère suscite de nombreuses difficultés. Il s'agit de comparer des éléments de nature différente. Les coûts d'une mesure particulière de prévention



© Getty images

peuvent être estimés avec une certaine précision. Les coûts d'une organisation différente du travail sont beaucoup plus difficiles à établir. Modifier des choix technologiques, substituer des substances dangereuses par des substances moins dangereuses, accroître le contrôle des travailleurs sur le déroulement de leur travail sont des changements complexes dont le coût est difficile à établir. Quant aux bénéfices attendus d'une mesure de prévention, ils sont marqués par une double incertitude. La première difficulté est d'attribuer une valeur économique à la vie humaine, au bien-être physique et mental. La deuxième difficulté est liée à l'externalisation des coûts vers la société qui reste la tendance générale en santé au travail.

Il est significatif que la jurisprudence ne se réfère presque jamais à un calcul explicite. La mention de l'argent est frappée d'un tabou dans des jugements tout entiers construits autour d'un raisonnement monétaire implicite. On a l'impression que les juges ressentent une gêne à devoir argumenter concrètement dans ce domaine. Le plus souvent, ils se réfèrent à une évaluation grossière et globale sans donner des éléments précis d'évaluation. Chaque fois qu'ils le peuvent, ils font intervenir d'autres éléments (comme l'imprévisibilité du risque) pour éviter un développement plus précis du calcul coûts-bénéfices. Paradoxalement, un de ces jugements exceptionnels où il est fait explicitement référence à un montant financier considère, sur la base des directives communautaires, qu'un calcul coûts-bénéfices n'est pas pertinent²⁷.

Pour sa part, le HSE a tenté de construire des modèles économiques. Ceux-ci n'ont jamais servi de référence directe à des décisions judiciaires. Ils ont cependant une influence indirecte dans la mesure où ils inspirent l'action du HSE. Cela signifie que, dans un certain nombre de cas, les guides élaborés par le HSE reflètent ces modèles et peuvent servir de référence à des décisions judiciaires. Par ailleurs, le HSE joue un rôle essentiel dans les poursuites pénales et ses modèles économiques peuvent influencer ses choix dans ce domaine.

Sous les apparences d'une neutralité technique, le calcul coûts-bénéfices permet aux juges d'exercer une discrétion très étendue sur ce qui est attendu d'un “employeur raisonnable”. Il y a là un facteur d'insécurité juridique que l'on peut constater en analysant les variations de la jurisprudence.

■ Une nette disproportion

Il faut une disproportion nette entre le coût des mesures préventives et les résultats attendus pour que les mesures de prévention ne soient pas “raisonnablement praticables”. Cela limite évidemment les dégâts. Des mesures de prévention dont le coût dépasserait légèrement les bénéfices attendus restent obligatoires. Cette condition de disproportion nette introduit une certaine marge de sécurité dans le calcul coûts-bénéfices mais elle n'en affecte pas la nature. Dans la mesure où le calcul n'est jamais précisé, la

différence entre une nette disproportion et un simple dépassement tend à s'estomper. C'est ce qu'observe une des études les plus complètes consacrées à la jurisprudence : “Dans la mesure où le calcul est fait de manière intuitive et qualitative, la différence peut bien ne pas être tellement significative” (Gilles, 2002, p. 585).

La jurisprudence n'a jamais précisé quels seraient les critères d'une nette disproportion. La seule référence quantitative que j'ai trouvée concerne l'industrie nucléaire (HSE, 2007-b). Sur la base d'une proposition élaborée par le HSE en 1987, il y aurait une nette disproportion lorsque les coûts pour la protection des travailleurs excéderaient de trois fois les bénéfices attendus. Pour les membres du “public”, le calcul distingue les risques mineurs et les risques majeurs. Pour les risques majeurs, les coûts pourraient excéder de dix fois les bénéfices attendus. Pour les risques mineurs, il y aurait une nette disproportion dès lors que les coûts dépassent de deux fois les bénéfices attendus. Derrière la neutralité apparente de la technique de calcul, on retrouve des valeurs sociales qui expriment des rapports de domination. Les atteintes mineures à la santé sont banalisées tandis que les travailleurs bénéficient d'une protection nettement inférieure à celle de la population en général dans l'hypothèse d'atteintes graves à la santé.

■ Un employeur abstrait moyen

Le calcul n'est pas lié aux circonstances économiques spécifiques de chaque employeur mais à un jugement sur ce que doit être le comportement d'un employeur raisonnable, considéré de manière abstraite. C'est ce que de nombreux commentaires décrivent comme un test objectif. En fait, un tel test laisse une large marge de discrétion aux juges. Plus qu'un test objectif, impossible à réaliser dès lors que les éléments à comparer sont de nature différente, il s'agit d'un test où la subjectivité des employeurs individuels est substituée par une subjectivité sociale qu'expriment l'appareil judiciaire ou l'inspection du travail. La référence à un employeur raisonnable abstrait comporte aussi un inconvénient : elle permet de réduire le niveau de prévention dans des entreprises qui, pour des raisons diverses, auraient mis en place des mesures plus efficaces mais plus coûteuses que ce qui sera retenu comme “raisonnablement praticable”. Ainsi, pour le HSE, les bonnes pratiques ne sont pas nécessairement les meilleures pratiques si le coût de ces dernières est trop élevé par rapport aux bénéfices attendus : “Certaines organisations mettent en œuvre des standards de contrôle des risques qui sont plus stricts que les bonnes pratiques. Différentes raisons peuvent contribuer à cela, comme la poursuite de buts liés à la responsabilité sociale des entreprises, ou parce qu'elles s'efforcent d'être les meilleures dans tout ce qu'elles font, ou encore parce qu'elles ont conclu un accord avec leur personnel pour mettre en place des contrôles additionnels. Il ne s'ensuit pas que ces standards de contrôle des risques sont raisonnablement praticables uniquement parce que quelques organisations les ont adoptés” (HSE, 2007-a).

²⁷ Skinner v Scottish Ambulance Service (2004), voir points 18 et 33.



■ Autres facteurs d'incertitude

La jurisprudence montre qu'il existe de nombreux autres facteurs d'incertitude qui contribuent à annuler ou limiter l'obligation de sécurité d'un employeur sans même devoir se référer à une analyse coûts-bénéfices.

Tel est le cas de la nature des activités d'une entreprise. On trouve ce critère, sous des dénominations variables, pour considérer que certains risques sont, par nature, liés à une entreprise ou à un certain type de travail²⁸. Parfois, ce qui est supposé, c'est que le travailleur répond à des qualités particulières qui lui donneraient la capacité de faire face à ces risques. Dans certaines décisions, le raisonnement des juges aboutit à considérer qu'il appartient aux travailleurs de faire le choix entre le maintien de leur emploi comportant un risque pour la santé ou la rupture volontaire du contrat de travail²⁹.

Un autre élément d'incertitude, reconnu par le HSE, se situe dans la valorisation sociale différenciée des risques. Plus de 150 morts à la suite de l'incendie d'une plateforme pétrolière provoquent une émotion beaucoup plus grande qu'environ 2000 morts chaque année au Royaume-Uni pour les seuls mésothéliomes, le cancer le plus spécifique causé par l'amiante. Cette perception différenciée se reflète dans la jurisprudence. Dans certains cas, des dommages très importants et immédiatement visibles peuvent requérir des mesures de prévention d'un coût plus élevé que des dommages moins spectaculaires, indépendamment du niveau de risque défini par une formule qui associe les dommages à un facteur de probabilité. Mais ce langage de l'émotion est aussi construit socialement : il tend à justifier les inégalités. Plus qu'une culture commune de la “société”, c'est un ensemble de valeurs de groupes sociaux déterminés. La revue britannique *Hazards* a comparé la situation en Italie et au Royaume-Uni en ce qui concerne les ouvriers victimes de cancers suite à une exposition au chlorure de vinyle monomère. Tandis qu'en Italie, des dirigeants de l'entreprise Montedison ont été condamnés pénalement, pour les travailleurs de l'entreprise Vinatex à Derbyshire, qui ont subi des expositions comparables et ont été victimes de cancers et d'autres maladies, “toute idée d'indemnisation ou de justice reste un espoir lointain³⁰”.

En fait, il serait impossible de dresser une liste exhaustive des éléments d'incertitude dans la mesure où la clause du “raisonnablement praticable” laisse une large discrétion aux juges pour élaborer des critères d'appréciation. Ainsi, dans le domaine des troubles liés au stress post-traumatique, la jurisprudence a construit une distinction entre des “victimes primaires” et des “victimes secondaires”. Les premières auraient été impliquées en tant que “participants” à un événement traumatisant, les secondes en auraient été les témoins involontaires et passifs. La responsabilité de l'employeur ne s'étendrait pas

à cette deuxième catégorie. Par exemple, un ouvrier qui assiste à la mort d'un collègue dans un accident du travail causé par la négligence de son employeur ne peut mettre en cause la responsabilité civile de ce dernier et il n'obtiendra aucune indemnisation du dommage subi³¹. Une fois encore, la jurisprudence remet en cause le principe de la directive-cadre selon lequel la santé et la sécurité doivent être garanties dans “tous les aspects du travail”. Peu importe que le travailleur ait été un “simple témoin” ou un “participant” par rapport à l'un ou l'autre de ces aspects, sa présence et son activité s'inscrivent dans un processus collectif. La logique de cette jurisprudence est de nier la spécificité des rapports de travail et de vouloir appliquer des règles généralement issues de précédents dans des domaines où il n'existe pas de rapports de subordination entre des individus. C'est ainsi que la plupart des précédents cités pour justifier la distinction entre “victimes primaires” et “victimes secondaires” concernent des accidents de la route.

Différents champs d'application

La clause du “raisonnablement praticable” a des implications dans trois domaines. Elle concerne la responsabilité pénale, la responsabilité civile tant en ce qui concerne les obligations d'un employeur sur la base de la *common law* qu'en ce qui concerne ses obligations légales et elle détermine la portée concrète de son obligation de sécurité.

Les conséquences de la clause sur la responsabilité civile et pénale peuvent être observées dans la jurisprudence citée dans cet article. Elle montre que les critères utilisés au Royaume-Uni vont nettement au-delà des termes de l'article 5.4 qui ne permet aux États membres que de limiter la responsabilité de l'employeur à des cas de force majeure.

Il reste à examiner dans quelle mesure la clause a également pour effet de limiter l'obligation de sécurité d'un employeur indépendamment des conséquences que l'on en tire sur le plan de la responsabilité.

Une telle analyse peut reposer sur deux types d'information :

1. Des données empiriques sur le fonctionnement de l'inspection du travail. En effet, l'inspection du travail constitue une institution qui représente une interface cruciale entre l'employeur et le droit. Les activités de l'inspection du travail sont orientées par les limites éventuelles que la loi pose aux obligations de l'employeur ;
2. La jurisprudence administrative concernant les décisions prises par l'inspection du travail. Tout employeur peut recourir à des juridictions spécialisées contre de telles décisions et cette jurisprudence permet de cerner les limites de ses obligations dans un contexte où il n'est pas question de sanction pénale, ni d'indemnisation sur la base de la responsabilité civile.

²⁸ Langridge, Canterbury City Council v Howletts and Port Lympne Estates (1996) se réfère à “l'idiosyncrasie” d'une entreprise.

²⁹ Sutherland v Hatton (2002).

³⁰ *Hazards*, octobre-décembre 1998, p. 10.

³¹ Robertson and Rough v Forth Bridge Joint Board (1995).

Les données empiriques concernant le fonctionnement de l'inspection du travail sont inévitablement fragmentaires. Elles peuvent être complétées par une analyse comparative entre différents systèmes nationaux d'inspection du travail.

Hawkins (2002) analyse de façon détaillée la prise de décision de l'inspection du travail concernant l'opportunité des poursuites pénales. Cette étude met en avant les incertitudes que la clause du “raisonnablement praticable” fait peser sur l'activité des inspecteurs. Ceux-ci doivent chercher à anticiper l'interprétation discrétionnaire des tribunaux. L'étude souligne : “Si le principe général du raisonnablement praticable demande une comparaison par les tribunaux des risques et des coûts impliqués, pour les inspecteurs cela comporte une perte du contrôle sur les résultats. En effet, en se déplaçant des obligations absolues vers des obligations formulées en des termes généraux, les problèmes sont déplacés de questions de fait vers des questions de valeur” (Hawkins, 2002, p. 394). Le même auteur cite les témoignages de plusieurs inspecteurs qui indiquent qu'ils préfèrent se référer à des obligations spécifiques non assujetties à la clause du “raisonnablement praticable”. Un inspecteur principal du secteur de la construction raconte son expérience : “C'est bien d'avoir un cas où il existe une obligation absolue. Pas le moindre doute là-dessus... À cette époque, j'avais en horreur les mots ‘raisonnablement praticable’” (*ibidem*, p. 397-398).

Les études comparatives concernant le fonctionnement de l'inspection du travail sont très rares. Une des études les plus détaillées porte sur les activités de l'inspection du travail dans le domaine des risques chimiques. Elle analyse l'intervention de l'inspection du travail en ce qui concerne la réduction des expositions au styrène dans des entreprises chimiques. Elle couvre six pays : quatre pays nordiques, la Grande-Bretagne et l'Italie. Elle a le mérite de vérifier, dans des conditions économiques et techniques relativement homogènes, quel est le niveau des exigences de l'inspection du travail. En ce qui concerne l'inspection britannique, l'auteur observe : “Les inspecteurs peuvent anticiper les difficultés de devoir argumenter sur la nature ‘raisonnablement praticable’ des précautions et des investissements dans les procédures judiciaires. Tant les compétences professionnelles des inspecteurs du HSE – qui ne sont généralement pas des spécialistes – que l'absence de soutien, sous la forme d'une évaluation nationale des dangers de l'exposition au styrène, empêchent les inspecteurs du HSE d'exiger plus que 10 à 20 % des montants dépensés par les compagnies italiennes ou scandinaves” (Olsen, 1992, p. 54-55).

Si les données empiriques partielles tendent à montrer que la clause du “raisonnablement praticable” constitue un obstacle dans l'activité de l'inspection du travail, la jurisprudence confirme clairement qu'elle détermine un contenu de l'obligation de sécurité qui ne correspond pas aux critères de

la directive-cadre. L'analyse de l'arrêt Langridge, Canterbury City Council v Howletts and Port Lympne Estates est très révélatrice sur ce point (voir encadré p. 31).

Les conséquences

■ Une logique inégalitaire intrinsèque

La conséquence la plus choquante se situe sans doute dans une logique inégalitaire intrinsèque. Si l'on considère que la vie et la santé doivent être soustraites à la négociation du rapport de travail, l'on est amené à reconnaître un droit fondamental, égal pour tous, à la protection de cette vie et de cette santé indépendamment de la situation de faiblesse économique qui pourrait amener une personne à “accepter” des atteintes à la santé contre un salaire. L'obligation de sécurité à charge des employeurs découle directement de ce droit fondamental. Les conditions économiques d'une entreprise sont dès lors subordonnées au respect de l'obligation de sécurité. En d'autres termes, si pour des raisons économiques objectives, une entreprise n'est pas en mesure de faire respecter l'obligation de sécurité, elle devient une activité économique illicite.

La clause du raisonnablement praticable établit une subordination dans le sens contraire. Elle subordonne la protection de la vie et de la santé à un calcul économique. Les niveaux de risque et le coût de mesures de prévention efficaces varient d'un secteur à l'autre. Il est moins coûteux d'obtenir un niveau de protection optimal pour un cadre dirigeant que pour un ouvrier de la construction, pour le ministre de la santé que pour une infirmière. Cette variation n'a rien d'aléatoire. Elle tend à concentrer des risques vers des groupes sociaux dont le pouvoir de négociation des conditions de travail est plus faible. La clause du “raisonnablement praticable” consacre dans les faits cette distribution inégalitaire des risques du travail. Elle la légitime. On peut constater cela de façon très claire dans un document officiel du HSE suivant lequel : “Ceux qui sont tenus par l'obligation (de sécurité, ndlr) devraient passer en revue de temps en temps ce qui est disponible et considérer s'ils doivent mettre en oeuvre de nouveaux contrôles. Mais cela ne signifie pas que les meilleurs contrôles des risques disponibles sont nécessairement raisonnablement praticables. C'est seulement si le coût de la mise en oeuvre de ces nouvelles méthodes de contrôle n'est pas nettement disproportionné par rapport à la réduction du risque qu'elles permettent que leur utilisation est raisonnablement praticable. Pour cette raison, nous acceptons qu'il peut ne pas être raisonnablement praticable de mettre en conformité des installations et des équipements anciens par rapport aux standards modernes” (HSE, 2007-a).

La recherche économique concernant la santé au travail confirme du reste que l'inégalité se situe sur



Instinct carnassier des tigres et raison pratique des juges

Trevor Smith travaillait comme gardien au parc animalier de Howletts (Howletts Wild Animal Park), près de Canterbury. Son entreprise applique des méthodes de travail censées favoriser la socialisation entre les animaux sauvages et le personnel du zoo. Le 13 novembre 1994, Trevor Smith est entré dans l'enclos occupé par deux tigres afin de le nettoyer. Le gardien était seul, équipé d'une pelle et d'un seau. Un des deux tigres a mis ses pattes sur les épaules de M. Smith, le faisant chuter par terre, avant de le mordre à la base du cou. Le gardien est décédé. C'était le troisième accident mortel dans ce zoo en dix ans.

Dans les mois qui ont suivi la mort de M. Smith, un responsable des services de santé environnementale ^a a tenté de négocier avec le propriétaire du zoo de nouvelles pratiques de travail destinées à éviter les contacts directs entre gardiens et animaux dangereux. Le propriétaire du zoo s'est montré inflexible. Après l'échec des négociations, une mise en demeure a été établie le 6 juin 1995. Cette mise en demeure interdisait tout contact direct entre les gardiens et des tigres (avec quelques exceptions, notamment pour les animaux trop jeunes pour présenter un risque sérieux).

Le propriétaire du zoo a introduit une demande auprès du tribunal industriel ^b afin d'annuler cette mise en demeure et de lui permettre de maintenir des pratiques de travail qui mettent en contacts directs des membres du personnel et des animaux sauvages. Le recours a donné lieu à une vaste campagne de mobilisation de la direction du zoo. Une douzaine de témoins ont été cités à son appui pour défendre les “droits fondamentaux des animaux sauvages à se socialiser”. La direction du zoo est allée jusqu'à proclamer que la mise en demeure “portait atteinte à la liberté de tout individu d'accepter un risque pour sa sécurité supérieur à la normale en vue d'un meilleur exercice de sa profession ou de sa vocation”. Une telle ingérence de l'État aurait été contraire à la Convention européenne des droits de l'homme !

Le tribunal industriel a rendu son jugement en janvier 1996 ^c. Ce jugement soutient le point de vue de l'employeur. Il considère que la mise en demeure enjoignant à l'employeur du zoo de ne pas mettre son personnel en contact direct avec des tigres n'est pas “raisonnablement praticable”.

Pour établir que la mise en demeure était illégale, le tribunal a estimé que la loi sur la santé et la sécurité au travail ne permet pas d'interdire des activités qui, par leur nature même, comportent des risques intrinsèques. La Cour a considéré que si l'on interdit un contact direct entre les tigres et le personnel, on porte atteinte à la nature de ce type de zoo, à son “ethos”.

Ce jugement a suscité une certaine gêne au Royaume-Uni. La *European Safety Newsletter* (ESN) y a consacré une partie importante de son numéro d'avril 1996. Le rédacteur de l'ESN constatait : “Peut-être les partenaires européens de la Grande-Bretagne avaient-ils raison d'être sceptiques en ce qui concerne le concept de ‘raisonnablement praticable’ et d'insister qu'il fallait exclure ce terme des directives basées sur l'article 118A.”

L'ESN pouvait cependant rassurer ses lecteurs par deux considérations :

- le jugement n'avait pas été adopté à l'unanimité. Le seul juriste parmi les trois membres du tribunal avait exprimé un point de vue différent ;
- le jugement rendu par un tribunal industriel ne constitue pas un précédent faisant autorité pour le droit du Royaume-Uni.

L'affaire a fait l'objet d'un recours auprès d'une Cour d'appel. L'arrêt adopté par cette Cour ^d, en novembre 1996, a confirmé que le droit du Royaume-Uni donne raison à l'employeur et que l'inspection du travail n'a pas le droit d'interdire des pratiques intrinsèquement dangereuses si celles-ci sont analysées comme relevant de la “nature essentielle de l'entreprise” (point 42). La contradiction entre le droit du Royaume-Uni et la directive-cadre a été niée avec des arguments d'une cohérence douteuse. D'après le juge Turner, la question est résolue par la disposition de l'article 6, paragraphe 2 de la directive qui indique que l'employeur planifie la prévention “en tenant compte de la nature des activités de l'entreprise” (point 47). Le juge propose d'interpréter cette partie de phrase comme l'indication que l'employeur est libre de choisir l'activité de l'entreprise et que le but de la directive-cadre ne peut pas être “la mise hors la loi de certaines activités simplement sur la base qu'elles seraient dangereuses” (point 47).

Cette interprétation ampute l'obligation de sécurité de l'employeur de façon significative. Une analyse d'ensemble de la directive-cadre montre facilement que la partie de phrase citée n'a pas pour fonction de limiter l'obligation de sécurité. Elle se limite à indiquer qu'une prévention efficace est basée sur les caractéristiques propres de chaque entreprise. La directive-cadre permet certainement d'interdire des pratiques de travail intrinsèquement dangereuses comme la mise en contact de travailleurs avec des animaux dangereux. Il faut une grande élasticité morale et intellectuelle pour suggérer que faire entrer les gardiens dans un enclos sans contact direct avec des tigres reviendrait à porter atteinte à la nature même d'un zoo comme celui de Howletts.

Cet arrêt permet de mesurer la portée de l'obligation de sécurité de l'employeur dans un contexte où il n'est pas question de responsabilité civile ou pénale, mais uniquement de son obligation primaire de prévention et des limites qu'y apporte le droit du Royaume-Uni.

Dans les cinq années qui ont suivi cet arrêt, deux autres gardiens sont morts dans des circonstances comparables. Darren Cockrill, à Port Lympne, l'établissement jumeau de Howletts, en 2000 et Richard Hughes au zoo de Chester en février 2001. Les deux gardiens sont morts écrasés par des éléphants. Ces morts “raisonnablement praticables” auraient pu être évitées si les principes de la directive-cadre avaient été respectés au Royaume-Uni.

^a Au Royaume Uni, les missions de l'inspection du travail sont assurées par le HSE pour les établissements industriels et les grandes entreprises et par des services de santé environnementales pour les petites entreprises de service. Dans ce cadre, ces services disposent des mêmes pouvoirs que les inspecteurs du HSE.

^b Les tribunaux industriels sont des juridictions formées par un juge professionnel, un juge désigné par les syndicats et un juge désigné par une association d'employeurs. Ils sont compétents dans différentes matières liées aux rapports de travail.

^c Howletts & Port Lympne Estates Ltd v Langridge HS/32450/95 IT.

^d Langridge, Canterbury City Council v Howletts and Port Lympne Estates (1996).

les deux versants de l'équation : les coûts de la prévention et l'attribution d'une valeur monétaire aux bénéfices obtenus. En termes plus crus, le coût de la vie humaine est loin d'être uniforme. Une recherche britannique constate que "La valeur rétrospective d'une vie, fondée sur base des décisions d'investir dans la sécurité dans différents secteurs, varie de 200 000 livres à 400 millions de livres" (Soby *et al.*, 1993, p. 366).

Un arrêt, adopté alors que la directive-cadre était déjà entré en vigueur³², rend la subordination à des considérations économiques encore plus nette. Il s'éloigne de la méthode traditionnelle qui consiste à raisonner en fonction d'un employeur raisonnable abstrait. Dans les critères de principe qui déterminent les obligations d'un employeur relatives aux maladies mentales liées au stress du travail, la Juge Hale indique explicitement que "la dimension et l'objet des activités seront pertinents [pour déterminer ce qu'on peut attendre raisonnablement d'un employeur, ndr], de même que ses ressources, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé, ainsi que les autres demandes qui pèsent sur lui" (paragraphe 33). La mention aux ressources de l'employeur spécifique est évidemment de nature à rendre encore plus incertaine la portée de l'obligation de prévention. Lorsqu'une des affaires traitées par cet arrêt a été examinée en appel par la Chambre des Lords³³, Lord Walker a également fait intervenir un calcul coûts-bénéfices pour préciser la portée de l'obligation des employeurs : "Remplacer des enseignants coûte de l'argent, mais pas autant que le coût de la perte permanente d'un membre de valeur du personnel de l'école à la suite d'une maladie psychiatrique" (paragraphe 68). Cet argument suggérerait que, dans le cas d'espèce, la direction de l'école aurait pu chercher à alléger la charge de travail du "membre de valeur" en question. On peut se demander si un tel investissement aurait été exigible pour une nettoyeuse ou une cuisinière (en admettant que ces activités n'aient pas encore été sous-traitées par la direction de l'école).

■ Affaiblissement de la hiérarchie des mesures de prévention

La seconde conséquence a trait à la hiérarchie des mesures de prévention. La directive-cadre établit clairement une telle hiérarchie. L'élimination des risques constitue la priorité absolue. Il s'agit ensuite d'évaluer les risques qui n'ont pas pu être éliminés et de donner la priorité à des actions préventives de caractère collectif portant sur l'organisation du travail, le choix des équipements, des substances et des procédés de travail. Ces mesures collectives, qui remontent souvent à des choix stratégiques de la gestion des entreprises, sont prioritaires par rapport à des mesures individuelles comme la formation, l'information, le port de protections personnelles, etc. La clause du "raisonnablement praticable" relativise fortement cette hiérarchie des mesures préventives

puisque une mesure prioritaire peut être considérée comme excessive par rapport à une mesure moins coûteuse et éventuellement moins efficace.

■ Banalisation des "risques acceptables"

La troisième conséquence porte sur l'apparition de la notion de risques acceptables. Elle est intrinsèquement liée à la clause du "raisonnablement praticable". S'il existe des risques dont la prévention implique des coûts relativement élevés, un calcul coûts-bénéfices permet de déterminer qu'une partie de ces risques dont l'occurrence est peu probable et dont les conséquences éventuelles seraient d'un "faible coût" peuvent être considérés comme des risques acceptables. Les documents du HSE destinés à expliquer la portée de la clause du "raisonnablement praticable" sont explicites sur ce point (HSE, 2001). Ils distinguent trois catégories : des risques inacceptables, indépendamment des bénéfices possibles liés à une activité ; des risques tolérables qui doivent être tenus au niveau le plus bas raisonnablement praticable et des risques acceptables. La catégorie intermédiaire des risques tolérables est définie dans un modèle quantitatif qui se situe entre une limite supérieure d'un décès par 1000 personnes exposées sur une base annuelle et une limite inférieure d'un décès par un million de personnes exposées. Si le risque est inférieur à cette dernière limite, on entre dans la catégorie des "risques acceptables".

Dans la pratique, on observe que cette notion de risques acceptables tend à désigner des risques dont la visibilité sociale est faible. Il s'agit le plus souvent de risques à long terme, dont les effets sur la santé peuvent être partiellement attribués à d'autres facteurs que le travail. C'est un facteur fréquemment mentionné par des syndicalistes au Royaume-Uni. Certains considèrent que la clause du "raisonnablement praticable" n'a pas de conséquence grave par rapport aux risques matériels les plus graves et les plus immédiats. Par contre, ils constatent qu'elle est invoquée de façon assez systématique par les employeurs lorsqu'il s'agit de risques ergonomiques liés notamment au travail sur écran ou de risques psychosociaux³⁴. Il peut également s'agir de risques immédiats et graves pour des catégories de travailleurs spécifiques supposés connaître et "accepter" un niveau élevé de risques. Selon John Rimington, ancien directeur général du HSE, un risque professionnel excédant un décès pour mille personnes par an peut être accepté dans certaines professions comme le pilotage d'hélicoptères ou la pêche en profondeur "où les gens s'aventurent dans les risques avec une compréhension claire et où des précautions supplémentaires ne peuvent réduire les risques de manière considérable" (Rimington *et al.*, 2003, p. 14).

On peut s'interroger sur la détermination des limites de la catégorie des risques tolérables. On se trouve dans une situation où la norme juridique a une fonction économique (assurer un terrain commun pour la concurrence entre les entreprises) qui l'emporte

³² Sutherland v Hatton (2002).

³³ Barber v Somerset County Council (2004).

³⁴ Entretien avec Hilda Palmer du Greater Manchester Hazards Centre, février 2007.



sur la protection de la vie et de la santé. Cette protection n'est pas considérée comme un impératif catégorique. C'est ce qui explique probablement une anomalie apparente relevée par de nombreux observateurs. Même les campagnes de dérégulation les plus excessives menées par le parti conservateur ont toujours fait preuve d'une relative bienveillance à l'égard de la législation sur la santé et la sécurité (voir Rimington *et al.*, 2003). L'autre élément d'explication se situe évidemment dans les limites posées par l'existence de directives communautaires qui empêchaient une dérégulation systématique de cette matière.

La limite supérieure de la “tolérabilité” des risques a été fixée à un décès par 1000 travailleurs exposés sur une base annuelle. C'est approximativement le niveau de mortalité constaté au début des années 1980 dans les secteurs où les accidents mortels étaient les plus fréquents : pêche, extraction de minerais, industrie pétrolière. Tout se passe comme si la limite supérieure avait été établie de manière à consacrer la tolérance à l'égard des niveaux de risque d'accident mortel particulièrement élevés de ces secteurs. La limite inférieure d'un décès par million de personnes sur une base annuelle, par contre, représente la situation la plus favorable des risques que le HSE considère acceptable pour le public. Quant aux risques acceptables qui ne requièrent pas l'adoption de mesures de prévention, ils ne correspondent pas aujourd'hui à des risques réels d'accident mortel (qui, dans tous les secteurs, dépassent vraisemblablement la limite indiquée). Il faut passer par leur traduction monétaire pour en apprécier la portée. La valeur de la vie humaine ayant été calculée à un équivalent d'un million de livres. Un risque acceptable d'un millionième de décès revient à dire qu'est acceptable tout risque dont le coût estimé ne dépasserait pas un livre par personne sur une base annuelle. Ce passage d'une évaluation en décès à une évaluation en équivalent monétaire pose évidemment des difficultés supplémentaires. Dans les faits, la plupart des risques différés dans le temps ne permettent aucune évaluation monétaire précise. Quel est le coût sur une base annuelle d'une douleur à une articulation tant que celle-ci ne débouche pas sur une absence pour incapacité de travail ? Quel est le coût sur une base annuelle d'une baisse de la fertilité masculine ou féminine ? Faudra-t-il tenir compte de l'adoption d'un enfant divisé par un certain facteur de probabilité ?

La tendance à la banalisation des risques acceptables s'est fortement accrue au cours de ces dernières années sous l'effet de campagnes dirigées contre “l'aversion envers les risques”. Le gouvernement Blair a été particulièrement actif dans ce domaine. La jurisprudence semble être sensible à ce genre d'arguments. Dans le contentieux judiciaire relatif au stress et à la santé mentale, la Cour

d'appel a rendu en 2002 un arrêt de principe consacré à quatre affaires³⁵. Cet arrêt est basé sur la jurisprudence concernant la responsabilité civile. Il définit seize critères qui contredisent clairement les principes de la directive-cadre. Comme l'indiquait Brenda Barrett : “Cette décision laissait l'impression qu'il serait très difficile pour un demandeur d'apporter des preuves concluantes que la conduite négligente de leur employeur avait causé un trouble psychiatrique” (Barrett, 2004, p. 344). L'obligation des employeurs de prévenir des atteintes à la santé mentale est limitée par les coûts qu'une telle prévention impliquerait (paragraphe 32), la justification éventuelle de risques par l'activité intrinsèque de l'entreprise (voir paragraphes 12 et 32). L'arrêt ne tient pas compte de la hiérarchie des mesures de prévention lorsqu'il considère qu'un soutien psychologique confidentiel au travailleur individuel pourrait suffire à épuiser les obligations de l'employeur. Aucune priorité n'est accordée clairement à des mesures collectives concernant l'organisation du travail (voir, notamment, les paragraphes 17 et 33). Les employeurs sont considérés comme non responsables dans trois des quatre cas concrets examinés. Dans cette affaire, il est significatif que l'évaluation des risques et d'adoption de mesures préventives basée sur celle-ci ne sont même pas mentionnées dans les éléments qui constituent l'obligation d'un employeur “raisonnable”.

Une contradiction de plus en plus difficile à dissimuler

La défense du Royaume-Uni passe sous silence un débat réel parmi les juristes britanniques. La contradiction entre la clause du “raisonnablement praticable” et le droit communautaire est largement reconnue par la doctrine. Elle apparaît de façon croissante dans une jurisprudence incertaine et partagée. En règle générale, la jurisprudence concerne des réglementations spécifiques plutôt que les obligations générales de sécurité de la directive-cadre.

Cette tendance s'explique par trois éléments :

1. L'obligation générale de sécurité (l'article 2 de la *Health and Safety at Work Act*) ne permet pas d'intenter une action en responsabilité civile ;
2. Jusqu'en 2003, la transposition des obligations de moyen de l'article 6 de la directive-cadre était marquée par les mêmes limitations ;
3. Les réglementations spécifiques ne mentionnent pas la clause du “raisonnablement praticable” de façon aussi systématique que le *Health and Safety at Work Act*. Cela ouvre un champ plus large à l'interprétation des dispositions où cette clause n'apparaît pas explicitement.

Une partie importante de la jurisprudence contourne la difficulté en proclamant que le législateur ne pouvait pas avoir eu l'intention de remettre en cause une longue tradition consacrée par la jurisprudence.

³⁵ Sutherland v Hatton (2002). Cet arrêt est commenté par Barrett, 2002.

C'est une approche que l'on trouve notamment dans l'arrêt de la Cour d'appel “Hawkes” consacré à la réglementation sur la manutention manuelle de charges³⁶. Lord Aldous montre la réticence à prendre en compte le droit communautaire : “La réglementation sur les opérations de manutention manuelle de 1992 avait pour but de transposer la directive 90/269 sur la manutention manuelle. Même ainsi, je crois exact de conclure que le Parlement avait à l'esprit, quand la réglementation a été adoptée, la construction des mots ‘raisonnablement praticable’ qui avait été acceptée par les cours depuis 1938. Il est donc correct de leur donner la même signification dans la réglementation que celle qui a été expliquée par Lord Asquith.”

Dans l'arrêt HTM³⁷, Lord Latham liquide en deux phrases la question de l'effet éventuel de la transposition de la directive-cadre. La réglementation transposant celle-ci a en effet transposé l'article 5.3 qui indique que les obligations des travailleurs en matière de santé et de sécurité n'affectent pas le principe de la responsabilité de l'employeur. Cette disposition se trouve à la réglementation 21 du *Management of Health and Safety at Work Regulations* 1999. Pour Lord Latham, il s'agit d'une législation secondaire n'affectant pas la règle posée par la loi de 1974 (qui n'a pas été modifiée lors de la transposition de la directive-cadre). Il ajoute “la réglementation 21 apparaîtrait comme une tentative de transposer l'article 5.3 de la directive dans le droit interne. Quant à savoir si elle a réussi à le faire, ce n'est pas une question que nous avons à trancher dans ce cas” (point 31 de l'arrêt). Un tel raisonnement utilise la hiérarchie des sources du droit interne pour rejeter la primauté du droit communautaire. Dans Langridge³⁸, le juge Turner n'hésite pas à invoquer la directive-cadre pour faire prévaloir une interprétation en contradiction flagrante avec les articles 5.1 et 6 de celle-ci (voir les points 47 et 49 en particulier).

La jurisprudence dans le domaine des problèmes psychiatriques et du stress n'est pas explicite sur ce point mais elle manifeste une réticence incontestable à tenir compte de la hiérarchie des mesures de prévention et de l'obligation d'évaluer les risques. En 2004, la Chambre des Lords a accepté un recours dans un des quatre cas jugés par la Cour d'appel en 2002³⁹. Les Lords ont confirmé, pour l'essentiel, les critères définis par la juge Hale tout en préconisant une lecture souple de ces critères. La question de la compatibilité entre ces critères et les obligations de prévention telles qu'elles résultent de la transposition de la directive-cadre a été tenue à l'écart des débats. Il s'agissait pourtant d'un des arguments de la défense de M. Barber. Un des juges, Lord Rodger s'est référé à un arrêt remontant à 1961 *Withers v Perry Chain Co Ltd* pour préciser que lorsqu'un risque pour la santé est “petit”, il appartient au travailleur de trancher entre le fait de s'exposer au risque ou la perte de son emploi.

Immédiatement après cette citation, Lord Rodger s'est limité à dire : “Je ne m'interromps pas pour considérer dans quelle mesure, si jamais la question se posait, le raisonnement de ce passage est affecté par l'exigence actuelle faite aux employeurs d'entreprendre des évaluations des risques” (paragraphe 30). Apparemment, la directive-cadre n'est qu'une mouche importune...

D'autres décisions reconnaissent l'impact des directives communautaires et proposent des solutions qui s'éloignent de l'interprétation traditionnelle. Les juridictions écossaises ont souvent joué un rôle pionnier en la matière. Dans l'arrêt *English v North Lanarkshire Council*⁴⁰, Lord Reed interprète les dispositions réglementaires britanniques concernant les équipements de travail⁴¹ dans le contexte de la directive-cadre et, en particulier, de la hiérarchie des mesures de prévention. Il considère que la notion d'équipement de travail adéquat doit être comprise en tenant compte de la nécessité d'éliminer prioritairement les risques. L'élimination des risques est prioritaire par rapport à la formation. Cela contribue à rejeter la défense de l'employeur selon laquelle la travailleuse victime de l'accident était suffisamment formée et expérimentée. Sur cette base, l'employeur considérerait avoir fait tout ce qui était raisonnablement praticable pour éviter l'accident en attirant l'attention de la travailleuse sur la nécessité d'être prudente et concentrée. Lord Reed se réfère explicitement à la jurisprudence de la CJCE, reprise par la Chambre des Lords, qui implique de tenir compte des directives communautaires dans l'interprétation des législations nationales de transposition. Lord Reed relève que la jurisprudence citée par la défense repose sur l'interprétation des *Factories Acts*⁴². “Une approche basée sur les *Factories Acts* est une erreur fondamentale. Elle peut aussi nous égarer puisque les directives européennes sur la santé et la sécurité au travail diffèrent matériellement des *Factories Acts* sur des aspects importants. Par exemple, les obligations des *Factories Acts* tendent à être qualifiées par une référence à ce qui est raisonnablement praticable, tandis que les directives imposent généralement des obligations qui sont exprimées dans des termes inconditionnels ; et la structure des directives tend à suivre une analyse séquentielle de tout facteur de risque et des voies par lesquelles il peut causer un dommage de telle manière que certaines obligations peuvent être secondaires par rapport à d'autres”.

L'arrêt McGhee applique les mêmes principes pour interpréter les *Work (Health, Safety and Welfare) Regulations* 1992 qui transposent la directive communautaire 89/654 sur les lieux de travail. Lord Hamilton se prononce contre une interprétation qui serait fondée sur les “termes (tels qu'ils sont interprétés domestiquement) de dispositions de santé et de sécurité antérieures et abrogées”. Il précise que l'interprétation des nouvelles dispositions transposant les directives communautaires doit être faite sans les “entraves” provenant de législations dépassées et

³⁶ *Hawkes v London Borough of Southwark* (1998).

³⁷ *Regina v HTM* (2006).

³⁸ *Langridge v Howletts & Port Lympe Estates* (1996).

³⁹ *Barber v Somerset County Council* (2004).

⁴⁰ *English v North Lanarkshire Council* (1999).

⁴¹ *Provision and Use of Work Equipment Regulations* 1998.

⁴² Les *Factories Acts* sont les différentes législations qui ont précédé le *Health and Safety at Work Act* 1974. Ces deux groupes de législation font largement référence à la clause du “raisonnablement praticable”.



de toute interprétation de celles-ci⁴³. L'arrêt Skinner va dans le même sens et écarte toute considération sur le coût des mesures de prévention qui auraient dû être adoptées⁴⁴. Il concerne la réglementation relative aux équipements de travail.

Un arrêt récent de la Chambre des Lords va plus loin. Il aborde en des termes explicites la contradiction entre la directive-cadre et la réglementation britannique concernant les équipements de travail⁴⁵. Dans cette affaire, M. Robb, un travailleur blessé en 1999 à la suite d'une chute sur une plateforme de production *off shore* réclamait des dommages et intérêts sur la base de la violation par son employeur de dispositions concernant la sécurité des équipements de travail. L'invalidité résultant de cet accident avait définitivement empêché M. Robb de reprendre son travail de scaphandrier. Les faits constatés en première instance indiquaient que la chute était due à une échelle mal assurée. Le juge de première instance avait refusé d'accorder des dommages et intérêts au travailleur blessé en considérant que l'employeur n'avait pas pu prévoir raisonnablement que, à la suite d'une erreur commise par un autre travailleur, l'échelle aurait été mal assurée. Il considérait donc qu'il n'était pas raisonnablement praticable pour un employeur d'adopter des mesures de prévention plus efficaces qui ne dépendaient pas de la conduite d'un travailleur. Il constatait cependant que, neuf mois après cet accident, un autre système avait été installé : des échelles avaient été fixées avec des vis de manière à ne pas pouvoir être déplacées. Pendant des années, M. Robb avait intenté différentes actions judiciaires pour obtenir une indemnisation. Il avait perdu ses différents procès. Son avocat, M. Angus Stewart, alla jusqu'à la Chambre des Lords et plaida pour une interprétation des dispositions en vigueur sur la base des directives communautaires. Cette obstination fut payante. Il obtint gain de cause en décembre 2006.

Dans l'arrêt Robb, Lord Clyde exprime des doutes sur la conformité de la réglementation sur les équipements de travail avec les dispositions de la directive-cadre (voir les points 45 à 48 de l'arrêt). Il indique que l'article 5.4 de la directive-cadre est “significativement différent”, qu'il “peut être difficile de construire le texte de la réglementation de manière à correspondre à ce langage” (point 47).

Cet arrêt illustre l'influence potentielle du droit communautaire dans l'évolution de la jurisprudence. Un tel constat ne diminue en rien l'importance du recours en manquement intenté par la Commission. En effet, la jurisprudence est incertaine et divisée. En matière pénale, la conception traditionnelle qui restreint l'obligation de sécurité n'a jamais été remise en question. Le HSE est réticent, pour des raisons politiques, à soulever le problème de la non conformité par rapport au droit communautaire. Dans l'affaire HTM, le HSE qui soutenait les poursuites pénales contre l'employeur a renoncé à invoquer

la directive-cadre. Il s'agissait pourtant d'un cas où la divergence entre le droit du Royaume-Uni et les dispositions communautaires était flagrante. Une question préjudicielle posée à la CJCE aurait pu mettre en évidence cette contradiction. Connaissant l'excellent niveau des avocats contractés par le HSE, l'obstacle est probablement politique. Soulever cette question aurait remis en cause la volonté du gouvernement de minimiser l'impact des directives sur le droit du Royaume-Uni. Le HSE a pu préférer affaiblir sa position dans le procès plutôt que de soulever un argument très dérangeant. En matière administrative, la jurisprudence connaît la même limite pour les mêmes raisons. En matière civile, l'évolution amorcée dans les arrêts English, McGhee, Skinner ou Robb est loin de constituer la tendance dominante. Seule une condamnation en manquement est de nature à permettre une unification de cette jurisprudence sur la base du respect de la directive-cadre.

Conclusions

La critique la plus impitoyable de la défense britannique et des conclusions de l'avocat général a été exprimée par un juge anglais. Écrites il y a plus de cinquante ans, ces lignes semblent répondre à l'avance et de façon concise à leurs analyses :

“Primo, ce serait une méthode illégitime d'interpréter une loi dont l'objectif principal est de protéger les ouvriers que d'introduire par implication des mots dont l'effet serait de réduire cette protection. “Secundo, s'il avait été estimé désirable d'introduire des mots limitant la portée de la loi, le législateur n'aurait trouvé aucune difficulté à le faire...”⁴⁶”

Ces deux phrases allient une vision éthique de la fonction de juger à la rigueur des principes d'interprétation juridique. L'arrêt que rendra la CJCE avant la fin de cette année nous permettra de savoir dans quelle mesure cette leçon reste une source vivante du droit pour les juges communautaires. ■

⁴³ McGhee v Strathclyde Fire Brigade (2002).

⁴⁴ Skinner v Scottish Ambulance Service (2004).

⁴⁵ Robb v Salamis (M & I) Ltd (2007). Pour un exposé détaillé, voir Stewart, 2007.

⁴⁶ Summers v Frost (1955).



Bibliographie

- Ale BJM (2005), *Tolerable or Acceptable: A Comparison of Risk Regulation in the United Kingdom and in the Netherlands*, *Risk Analysis*, vol. 25, n° 2, P. 231-241.
- Bain P (1997), Human resource malpractice: the deregulation of health and safety at work in the USA and Britain, *Industrial Relations Journal*, vol. 28, n° 3, p. 176-191.
- Barrett B (1981), Employers' Liability for Work Related Ill-Health, *Industrial Law Journal*, vol. 10, p. 101-112.
- Barrett B (1997), Employers' Criminal Liability Under HSWA 1974, *Industrial Law Journal*, vol. 26, p. 149-158.
- Barrett B (2002), Clarification of Employer's liability for Work-related stress, *Industrial Law Journal*, vol. 31, p. 285-294.
- Barrett B (2004), Employers' Liability for Stress at the Work Place: Neither Tort nor Breach of Contract?, *Industrial Law Journal*, vol. 33, p. 343-349.
- Barrett B (2005), Employer's Liability after *Hatton v Sutherland*, *Industrial Law Journal*, vol. 34, p. 182-189.
- Beck M, Woolfson C (2000), The regulation of health and safety in Britain: from old Labour to new Labour, *Industrial Relations Journal*, vol. 31, n° 1, p. 35-49.
- Bluff L, Johnstone R (2004), *The Relationship between "Reasonably Practicable" and Risk Management Regulation*, Australian National University, National Research Centre for OHS Regulation, Working Paper 27.
- BRC (Better Regulation Committee) (2006), *Risk, Responsibility Regulation, Whose Risk Is It Anyway?*, Londres.
- Buchan A (2006), *Stress at work: is Hatton v. Sutherland still good law?*, exposé fait à l'Industrial Law Society. Consultable sur le site : www.industrialallsociety.org.uk/speeches.htm
- DTI (1993), *A review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the U.K.: Efficiency Report*, Londres.
- Falkner G, Treib O, Hartlapp M, Leiber S (2005), *Complying with Europe. EU harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fiddema, H (2007), Reasonable and practicable? Yes, says advocate general, *Health and Safety Bulletin*, n° 356, p. 11-15.
- Ford M, de Navarro M (2001), Breach of statutory duty in *Hendy J*, Ford M, *Employers' Liability*, Londres, Butterworth, p. 229-255.
- Gilles, S (2002), The Emergence of Cost-Benefit Balancing in English Negligence Law, *Chicago-Kent Law Review*, vol. 77, N° 3, p. 489-586.
- Hasson RA (1974), The Employers' Liability (Compulsory Insurance) Act 1969. A Broken Reed, *Industrial Law Journal*, vol. 3, p. 79-86.
- Hawkins K (2003), *Law as last resort: Prosecution decision making in a regulatory agency*, Oxford, Oxford University Press.
- HSC (Health and Safety Commission) (2002), *Enforcement Policy Statement*, Caerphilly, HSE (réimprimé en 2004).
- HSE (2001), *Reducing risks, protecting people. HSE's decision-making process*, Norwich.
- HSE (2007-a), *ALARP "at a glance"*, document publié sur le site internet : www.hse.gov.uk/risk/theory/alarpglance.htm (la version citée a été consultée le 16 février 2007).
- HSE (2007-b), *HSE principles for Cost Benefit Analysis (CBA) in support of ALARP decisions*, document publié sur le site internet : www.hse.gov.uk/risk/theory/alarpcba.htm (la version citée a été consultée le 16 février 2007).
- HSE (2007-c), *Principles and guidelines to assist HSE in its judgements that duty-holders have reduced risks as low as reasonably practicable*, document publié sur le site internet : www.hse.gov.uk/risk/theory/alarp1.htm (la version citée a été consultée le 16 février 2007).
- Hodgson JT, Jones JR, Clarke SD, Blackburn AJ, Webster S, Huxtable CS, Wilkinson S (2006), *Workplace Health and Safety Survey programme: 2005 Worker survey first findings report*, Health and safety Executive, Caerphilly.
- Hogarth A (2002), *Hatton v Sutherland – a stress free guide to stress at work claims*, exposé présenté à l'Industrial Law Society. Consultable sur : www.industrialallsociety.org.uk/papers/hogarth.htm
- Howells G, Mildred M (2002), Infected Blood: Defect and Discoverability A First Exposition of the EC Product Liability Directive, *Modern Law Review*, vol. 65, n° 1, p. 95-106.
- James P (1992), Reforming British Health and Safety Law: a framework for discussion, *Industrial law Journal*, vol. 21, n° 2, p. 83-105.
- James P, Walters D (1999), *Regulating Health and Safety at Work: The Way Forward*, Institute of Employment Rights, Londres.
- Kloss D (1998), *Occupational Health Law*, Oxford: Blackwell Science.
- Lewis D (2004), How should safety concerns be handled?, *Industrial Law Journal*, vol. 33, n° 1, p. 42-45.
- Mayhew L (2005), *Working Time. Holidays*, exposé présenté à l'Industrial Law Society le 12 octobre 2005. Consultable sur : www.industrialallsociety.org.uk/papers/mayhew.htm
- Olsen, P B (1992). *Six cultures of regulation – Labour inspectorates in six European countries*, Copenhagen, Handelshøjskole.
- Parsons C (2002), Liability Rules, Compensation Systems and safety at Work in Europe, *The Geneva papers on Risk and insurance*, vol. 27, p. 358-382.
- Pearce B (2000), United Kingdom: Observations on the Implementation of Directive 90/270/EEC in *Rauterbeg M*, *Krueger, H*, *The EU directive 90/270 on VDU-work: a European state-of-the-art overview: report over the situation in United Kingdom*, Technical University, Eindhoven, p. 13-23.
- Rimington J, McQuaid J, Trbojevic V (2003), *Application of risk based strategies to workers health and safety protections. UK experience*, SZW, La Haye.
- Samuels A, The Animals Act 1971, *The Modern Law Review*, vol. 34, n° 5, p. 550-556.
- Smith I, Goddard C, Randall N (1993), *Health and Safety. The New Legal Framework*, Butterworths, Londres-Dublin-Edimbourg.
- Soby B, Ball D, Ives D (1993), Safety Investment and the Value of Life and Injury, *Risk Analysis*, vol. 13, n° 3, p. 365-370.
- Spurgeon A, Harrington J, Cooper C (1997), Health and safety problems associated with long working hours: a review of the current position, *Occupational and Environmental Medicine*, vol. 54, p. 367-375.
- Spurgeon A (2003), *Working Time. Its Impact on Safety and Health*, Organisation internationale du travail, Genève.
- Stewart A (2007), After the fall – a backward step for health and safety, *Scots Law Times*, n° 06, p. 35-41.
- Stoppa A (1992), The concept of defectiveness in the Consumer Protection Act 1987: a critical analysis, *Legal Studies*, vol. 12, n° 2, p. 210-226.
- Supiot A (2006), Law and Labour. A World Market of Norms?, *New Left Review*, p. 109-121.
- Takala J (2005), *Introductory Report: Decent Work – Safe Work*, XVIIth World Congress on Safety and Health at Work, OIT, Genève.
- Tombs S (1999), Death and Work in Britain, *The Sociological Review*, vol. 47, n° 2, p. 345-367.



- TUC (Trades Union Congress) (2005), *The Compensation Myth*, Londres.
- Vogel L (2003), *La santé des femmes au travail en Europe. Des inégalités non reconnues*, Bruxelles, BTS.
- Waddams SM (1974), The Strict Liability of Suppliers of Goods, *The Modern Law Review*, vol. 37, n° 2, p. 154-174.
- Walker H (1999), Relying on “reasonably practicable” as a defence?, *The Safety and Health Practitioner*, vol. 17, n° 4, p. 40.
- Walters D, James P (1998), *Robens Revisited, The Case for a Review of Occupational Health and Safety Legislation*, Institute of Employment Rights, Londres.
- Walters D. (2002), United Kingdom: From a Piecemeal Transposition to a Third Way, in Walters D (ed.), *Regulating*

Health and Safety Management in European Union. A Study of the Dynamics of Change, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002, p. 59-80.

- Walters D (2006), One Step forward, Two Steps Back: Worker Representation and Health and Safety in the United Kingdom, *International Journal of Health Services*, vol. 36, n° 1, p. 87-111.
- Wilson G (1986), Legislating on occupational safety and health: a comparison of the British and American experience, *European Journal of Political Research*, vol. 14, p. 289-303.
- WPC (Work and Pensions Committee) (2004), *The Work of the Health and Safety Commission and Executive*, Fourth Report of Session 2003-04, vol. III, Written evidence, Londres, House of Commons.

Jurisprudence examinée

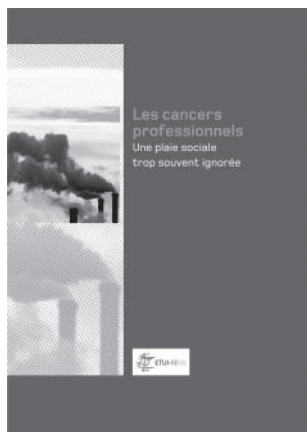
- Adsett v K & L Steel Founders and Engineers Ltd (1953) 1 All ER 97
- Armstrong and others v British Coal Corporation (1996) EWCA Civ 1049
- Balfour Kilpatrick Ltd v Acheson 2003 IRLR 683 EAT
- Ball v Street (2005) EWCA Civ 76
- Edwards v National Coal Board (1949) All ER 743 (CA)
- English v North Lanarkshire Council (1999) ScotCS 29
- Hawkes v London Borough Of Southwark (1998) EWCA Civ 310
- HTM, R v (2006) EWCA Crim 1156
- Imperial Chemical Industries v Shatwell (1964) All ER 999
- Jobling v Associated Diaries Ltd (1982) AC 794
- Latimer v AEC Ltd 1953 AC 643 (HL)
- R G Langridge, Canterbury City Council v Howletts and Port Lympne Estates (1996) EWHC Admin 282
- McGhee v Strathclyde Fire Brigade (2002) ScotCS 16
- Marshall v Gotham (1954) AC 360
- Metropolitan District Council; Bishop v Baker Refractories Ltd (2002) WCA Civ 06
- Nimmo v Alexander Cowan & Sons (1967) SC (HL) 79
- Paris v Stepney Borough Council (1950) BC (1951) HL
- Parkes v Meridian Ltd (2007) EWHC B1 (QB) (14 February 2007)
- Regina v Davies (David Janway) (2003) ICR 586
- Robb v Salamis (M & I) Ltd 2004 (SCLR) 672; (2005) SLT 523; (2007) SLT 158
- Robertson v Forth Road Bridge Joint Board (1995) S.C.L.R. 466
- Skinner v Scottish Ambulance Service (2004), ScotCS 176
- Smith v Baker (1891) AC 325
- Summers & sons Ltd v Frost (1955) 1 A11 ER 870
- Sutherland v Hatton; Barber v Somerset County Council; Jones v Sandwell Metropolitan District Council; Bishop v Baker Refractories Ltd (2002) WCA Civ 06
- Taylor v City of Glasgow Council 2002 SC 364
- Walker v Northumberland County Council (1995) IRLR 35



Les cancers professionnels.

Une plaie sociale trop souvent ignorée

Extraits de la publication écrite par **Marie-Anne Mengeot** avec la collaboration de **Laurent Vogel** et **Tony Musu**



2007, 60 pages, 17 x 24 cm
ISBN : 978-2-87452-073-010
La brochure est publiée en français et anglais par l'ETUI-REHS.
Elle sera traduite prochainement dans plusieurs autres langues.

Les versions française et anglaise peuvent être commandées en ligne sur <http://hesa.etui-rehs.org> > Publications ou par email ghofmann@etui-rehs.org

D'après les dernières estimations du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), il y a eu dans l'Union européenne 2,3 millions de nouveaux cas de cancer en 2006 ainsi que plus d'un million de décès dus au cancer. Une partie de ces cancers sont directement causés par les conditions de travail.

Ces dizaines de milliers de décès annuels n'ont rien d'accidentel. Ils peuvent être évités. Dans la majorité des cas, ils ne découlent pas de dysfonctionnements du processus de production et ils n'en interrompent pas le cours normal. Ils sont causés par les choix techniques de substances et de procédés et par l'organisation du travail.

Ces cancers inscrivent dans la réalité biologique des corps la marque des rapports sociaux. Ils creusent les inégalités sociales de santé. Ils affectent, dans la très grande majorité des cas, des ouvriers.

L'obstacle principal à la prévention des cancers liés au travail se trouve dans un contrôle insuffisant des conditions de travail par les travailleurs eux-mêmes. Le niveau actuel des connaissances scientifiques et l'existence d'alternatives techniques rendent possible une prévention beaucoup plus efficace.

Une maladie inégalitaire

Pour l'ensemble des hommes et des femmes des pays développés, le cancer est la principale cause de mortalité, après les maladies cardiovasculaires. Dans l'Union européenne (UE) à 25, le cancer est responsable d'un quart des décès. Dans la tranche d'âge 45-64 ans, cette proportion grimpe à 41 %, ce qui fait du cancer la première cause de mortalité parmi la classe d'âge moyenne¹. Au-delà de ces généralités, les atlas de mortalité permettent de constater que la mort, la maladie, le cancer frappent différemment selon la région où l'on habite. Ces inégalités territoriales devant la maladie et la mort sont généralement le reflet d'inégalités socio-professionnelles.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, la mortalité par cancer des hommes âgés de 25 à 54 ans est plus élevée que dans les autres régions françaises pour toutes les catégories socioprofessionnelles, mais dans des proportions très différentes : plus 9 % pour les cadres supérieurs ; plus 30 % pour les professions intermédiaires/artisans/commerçants ; plus 60 % pour les ouvriers/employés².

Dans tous les pays industrialisés, le CIRC constate une incidence des cancers et une mortalité par

cancer plus élevées dans les groupes socioéconomiques à faibles revenus. Au cours des cinquante dernières années, l'incidence du cancer du poumon a diminué dans les tranches les plus aisées de la population, mais il a continué à progresser dans les groupes aux revenus les plus faibles. Les spécialistes du CIRC estiment que cette différence n'est pas seulement due à des habitudes de tabagisme différentes suivant les groupes sociaux. Ils évoquent également l'exposition à des cancérrogènes dans le milieu de travail qui serait responsable d'un tiers de la différence observée entre le nombre des cancers qui frappent les classes les plus et les moins aisées. Cette proportion atteint même la moitié pour le cancer du poumon et celui de la vessie.

Le travailleur face aux cancérrogènes

Depuis sa création en 1971, le CIRC évalue la cancérogénicité des substances et agents (produits chimiques, agents biologiques, agents physiques), des situations d'exposition et des procédés industriels. À ce jour, il a évalué plus de 900 substances, environ 400 d'entre elles ont été identifiées comme cancérrogènes ou potentiellement cancérrogènes. Parmi la centaine de substances classées dans le groupe 1, c'est-à-dire des cancérrogènes avérés pour l'humain, 60 sont présents dans les milieux de travail.

L'évaluation du nombre de travailleurs exposés est un exercice ardu. La collecte des données statistiques disponibles est, en effet, particulièrement compliquée en raison du peu de données existantes, du caractère parcellaire de ces données quand elles existent et des carences des statistiques officielles concernant les maladies professionnelles. À l'échelle européenne, le système Carex constitue la principale tentative d'estimation de l'exposition professionnelle aux cancérrogènes.

Carex, pour Carcinogen Exposure, est une initiative européenne née dans le cadre du programme "L'Europe contre le cancer". C'est une base de données rassemblant des informations sur l'exposition professionnelle aux cancérrogènes dans les pays de l'UE.

Selon Carex, au début des années 1990, 32 millions d'Européens de l'Europe des 15 étaient exposés à des substances cancérrogènes, soit en moyenne 23 %. Les agents cancérrogènes auxquels les travailleurs sont le plus souvent exposés sont les radiations solaires (9,1 millions de personnes), le tabagisme passif (7,5 millions), la silice

¹ Les causes de décès dans l'UE 25, Eurostat, communiqué de presse, juillet 2006.

² Aiach, P., Marseille, M., Theis, I., Pourquoi ce lourd tribut payé au cancer ? Le cas exemplaire du Nord-Pas-de-Calais, éditions de l'École nationale de la santé publique, Rennes, 2004.

cristalline (3,2 millions), les échappements diesel (3,1 millions), le radon (2,7 millions), les poussières de bois (2,6 millions), le plomb et ses composés inorganiques (1,5 million), le benzène (1,4 million).

Les secteurs économiques où l'exposition aux cancérogènes était la plus importante étaient : le travail forestier (radiations solaires), la pêche (radiations solaires), les mines (silice et échappements diesel), l'industrie du bois et de l'ameublement (poussières de bois et formaldéhyde), le secteur des minerais (silice), la construction (silice, radiations solaires et échappements diesel) et le transport aérien (tabagisme passif et radiations ionisantes).

Sous-estimation et sous-déclaration des cancers professionnels

Dans les décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale, des études épidémiologiques ont montré les effets cancérogènes de plusieurs substances utilisées à grande échelle dans l'industrie : amines aromatiques, amiante, benzène, chlorure de vinyle, poussières de bois, etc. Pour répondre aux inquiétudes suscitées, des travaux ont cherché à connaître le pourcentage des cas de cancer liés à une exposition professionnelle.

La première étude de grande ampleur, et qui a été longtemps considérée comme la bible en cette matière, est celle menée aux États-Unis par deux épidémiologistes anglais, Richard Doll et Julian Peto³.

Pour Doll et Peto, 4 % de l'ensemble des cancers pouvaient être considérés comme d'origine professionnelle (8 % chez l'homme, 1 % chez la femme). Ce chiffre de 4 % paraît faible par rapport au nombre considérable de travailleurs exposés à des cancérogènes. Il a d'ailleurs souvent été utilisé pour relativiser l'impact des causes professionnelles dans la survenue des cancers.

En 2001, des estimations très complètes sur la mortalité par cancer, publiées par une équipe finlandaise, ont établi des chiffres supérieurs à ceux de Doll et Peto. Pour les chercheurs finlandais, la part des cancers professionnels dans l'ensemble des cancers atteindrait les 8 % (14 % pour les hommes et 2 % pour les femmes). Dans la population masculine, 29 % des cancers du poumon, 18 % des leucémies, 14 % des cancers de la vessie et 12 % des cancers du pancréas seraient dus à une cause professionnelle⁴.

On peut regretter une telle imprécision. Le manque d'informations visant à évaluer quantitativement la proportion et le nombre des maladies attribuables à des facteurs professionnels est très

dommageable. Il rend difficile et aléatoire l'établissement des priorités des politiques de prévention efficaces, et laisse dans l'ombre le poids que les maladies professionnelles représentent pour la collectivité et les systèmes de sécurité sociale.

Quels que soient les pourcentages pris en compte, le nombre de cancers professionnels indemnisés est de loin inférieur aux estimations même les plus basses. Dans tous les pays européens, on convient que les indemnités ne constituent que la partie émergée de l'iceberg.

Selon les données disponibles, seulement 10 % des cancers professionnels, voire moins, seraient reconnus et indemnisés dans les principaux pays d'Europe occidentale. En Espagne, ce chiffre serait même inférieur à 1 %. En France, en 1999, sur une estimation d'environ 10 000 cancers professionnels, 869 ont été indemnisés, soit 8,7 %. Pire, certains pays ne possèdent aucune donnée sur les cancers d'origine professionnelle.

Les cancers de l'amiante, dont les mésothéliomes, représentent au moins les trois quarts des cancers professionnels indemnisés dans l'UE. Cependant, ces déclarations sont loin de refléter le véritable poids des cancers de l'amiante. Une étude française a montré qu'un mésothéliome pleural sur deux était reconnu, et un cancer du poumon dû à l'amiante sur six.

La législation européenne

La directive Agents cancérogènes, dont la première mouture remonte à 1990, définit les règles communautaires pour la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des cancérogènes ou mutagènes sur le lieu de travail.

Cette directive, qui a été transposée dans la législation nationale des 27 pays de l'UE, prévoit une hiérarchie d'obligations pour les employeurs afin de réduire l'utilisation sur le lieu de travail de substances cancérogènes.

La première de ces mesures est l'obligation de substituer l'agent cancérogène ou mutagène par une substance qui n'est pas ou est moins dangereuse. Lorsqu'une alternative plus sûre existe, l'employeur doit substituer, quel qu'en soit le coût pour l'entreprise. Si une telle substitution se révèle techniquement impossible, l'employeur doit assurer que la production ou l'utilisation de l'agent cancérogène ou mutagène a lieu dans un système clos. Faute de pouvoir prendre cette précaution, l'employeur doit assurer que le niveau d'exposition des travailleurs est "réduit à un niveau aussi bas qu'il est techniquement possible".

³ Doll, R., Peto, R., *The cause of cancer : quantitative estimates of avoidable risk of cancer in the United States today*, Oxford University Press, 1981.

⁴ Nurminen, M., Karjalainen, A., Epidemiologic estimate of the proportion of facilities related to occupational factors in Finland, *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 2001, 27(3), p. 161-213.

La directive sur les agents cancérogènes ou mutagènes prévoit également l'instauration de valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP). Alors que des VLEP existent pour de nombreuses substances cancérogènes dans différentes législations nationales, seules trois substances se sont vues attribuer une valeur limite au niveau communautaire : le benzène, le chlorure de vinyle monomère et les poussières de bois durs.

En mars 2004, la Commission européenne a lancé une procédure de révision de cette directive et les partenaires sociaux ont été invités à donner leurs avis sur les moyens de combler les lacunes de cette législation. En effet, le principal défaut de la directive est que son champ d'application ne couvre pas les substances toxiques pour la reproduction. Il faut également épingler la lenteur d'instauration au niveau européen des VLEP pour les substances couvertes par la directive. Début 2007, trois ans plus tard, la Commission n'avait toujours pas initié la seconde phase de consultation et les améliorations possibles au texte sont toujours à l'état de projet.

REACH, la nouvelle législation européenne sur les produits chimiques

En décembre 2006, après plusieurs années de débats et de lobbying intenses, la réforme de la législation européenne sur l'utilisation et le commerce des produits chimiques, intitulée REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*⁵), était finalement adoptée au niveau communautaire. Ce règlement, qui entrera en vigueur dans les 27 pays de l'UE le 1er juin 2007, va remplacer un enchevêtrement de près de 40 textes législatifs qui n'étaient plus considérés comme suffisants pour protéger efficacement la santé humaine et l'environnement contre les risques chimiques.

Pour pouvoir continuer à être fabriquée ou importée dans l'UE une substance cancérogène, mutagène ou toxique pour la reproduction (CMR) – de classe 1 ou 2 – devra, à partir d'une tonne par an, être accompagnée d'un dossier d'enregistrement contenant des informations sur ses propriétés, ses utilisations, sa classification ainsi que des conseils pour une utilisation sûre. À partir d'un volume de production de 10 tonnes par an, le dossier d'enregistrement devra également contenir un rapport sur la sécurité chimique.

Ce rapport contiendra, pour chaque utilisation identifiée de la substance, une description des mesures de gestion des risques nécessaires à un contrôle adéquat. Sans dossier d'enregistrement, la

fabrication ou l'importation d'une substance CMR ne sera donc plus permise en Europe, sauf si le volume d'une tonne par an n'est pas atteint.

En ce qui concerne les utilisations des substances CMR de classe 1 ou 2, les industriels devront obtenir de la Commission européenne une autorisation pour chacune des utilisations envisagées. Pour obtenir une autorisation, le demandeur devra démontrer que les risques associés à l'utilisation de la substance en cause sont "maîtrisés de façon appropriée". Si ce n'est pas le cas, l'autorisation pourra néanmoins être accordée s'il est démontré que les risques sont contrebalancés par des avantages socioéconomiques et s'il n'existe pas de substance ou de technologie de remplacement appropriées.

L'obligation d'obtenir une autorisation pour les substances cancérogènes sous REACH devrait inciter les producteurs à les remplacer par des alternatives moins dangereuses et donc favoriser l'application du principe de substitution exigé dans la directive sur les cancérogènes

Le cancer est aussi une question de pouvoir

De prime abord, le cancer semble s'inscrire dans la sphère individuelle la plus intime. C'est une maladie qui n'incite pas aux confidences. Les victimes traversent une expérience qui, à certains égards, les isole du monde. Souffrance physique, angoisse, sentiment d'être trahi par son propre corps où des processus vitaux de reproduction des cellules se transforment en pathologies. La représentation courante du cancer dans nos sociétés contribue à cet isolement. Le cancer peut y être attribué à des formes modernes de prédestination – de mauvais gènes – ou de péché – la culpabilité associée à des facteurs trop vite étiquetés comme des conduites individuelles. Construire une stratégie de défense collective n'est pas simple. Mais ce n'est pas impossible non plus. L'on peut mentionner les mobilisations féministes concernant le cancer du sein, la lutte contre l'arme nucléaire des Hibakusha, les survivants des explosions atomiques de Hiroshima et Nagasaki, et le combat exemplaire des victimes de l'amiante dans le monde entier. Chacune de ces expériences a montré comment l'engagement direct des victimes pouvait cimenter une action collective.

Pour combattre les conditions de travail qui contribuent aux cancers, le mouvement syndical peut intervenir sur différents terrains :

1. Pour une politique publique de santé au travail plus efficace. La prévention dans les entreprises dépend en grande partie de l'existence d'une

⁵ Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques.

politique publique de santé au travail. L'élaboration d'une information exacte et indépendante sur les produits chimiques, la réalisation de recherches en toxicologie et en épidémiologie, la mise en place de systèmes de contrôle et de sanction dépassent évidemment les limites d'une entreprise.

2. Pour une politique de santé publique qui intègre les conditions de travail. Actuellement, dans la majorité des pays européens, les politiques de santé publique n'interviennent pas sur les conditions de travail et sont peu efficaces en ce qui concerne les inégalités sociales de santé.
3. Pour une visibilité majeure des cancers liés au travail et des mobilisations sociales qui inscrivent cette question dans les priorités politiques. La question de l'amiante a montré à quel point la prévention dépendait d'une visibilité accrue des problèmes de santé au travail. Cette visibilité résulte à la fois d'un travail quotidien mené par les organisations syndicales et de mobilisations sur des questions précises. Aucun moyen ne doit être négligé : presse syndicale, presse d'information générale, procès judiciaires, interpellation des instances politiques, etc.
4. Des lieux de travail vers la société : l'apport des syndicats à la défense de l'environnement. La prévention des cancers constitue un test important pour imposer un contrôle démocratique sur les choix de production. Il y a un conflit permanent entre la recherche de profits maximaux et la satisfaction des besoins humains, y compris celui de préserver notre écosystème. En augmentant le contrôle des travailleurs sur leurs conditions de travail, les syndicats peuvent avancer également vers un contrôle social sur la production de manière à en réduire les nuisances.

Un enjeu mondial

Les inégalités sociales sont évidemment amplifiées de manière considérable si l'on élargit l'horizon de l'analyse au monde entier. La mondialisation du capital implique que les investissements se font en fonction de la rentabilité maximale. Dès lors, la vie humaine ou l'environnement deviennent de simples variables économiques qui définissent les facteurs de compétitivité. On peut suivre le cycle de vie de n'importe quelle filière de production pour constater un fait très simple : les activités les plus dangereuses pour la santé et pour l'environnement tendent à se concentrer dans les pays où les capacités de résistance à l'exploitation sont les plus faibles. C'est vrai pour des productions traditionnelles comme l'agriculture ou l'extraction de matières premières. C'est également vrai dans des

filières à haute technologie comme l'électronique ou la chimie de pointe. Les entreprises multinationales ont développé la pratique systématique de "double standard".

L'exemple récent du règlement REACH témoigne de l'urgence de cette solidarité syndicale internationale afin de contrer les tentatives "d'exportation" vers les pays en voie de développement des activités ou des produits industriels les plus à risques. Au cours des discussions qui ont précédé l'adoption de REACH, l'industrie a en effet demandé que le champ d'application du texte soit restreint aux substances chimiques destinées au seul marché européen⁶.

Conclusion

Malgré la parution d'études montrant la surmortalité par cancers des travailleurs exposés à certaines substances, la prise de conscience que ces cancers n'étaient pas une fatalité a été trop longue à s'installer, et n'est toujours pas satisfaisante ni dans les pays industrialisés, ni a fortiori dans les pays en développement. Si les salaires, la durée du travail, le chômage font l'objet d'âpres luttes, de combats rassemblant les travailleurs en grand nombre, les maladies et les cancers liés au travail n'ont pas suscité la même mobilisation. Sauf dans quelques situations, telles le scandale de l'usine à cancers de Turin ou plus récemment les manifestations des victimes de l'amiante en France, les cancers professionnels ne font pas la "une" des médias. Or les cancers professionnels, et leur cortège de souffrances, de chagrins, de vies raccourcies, frappent presque exclusivement les ouvriers et les travailleurs les plus précaires.

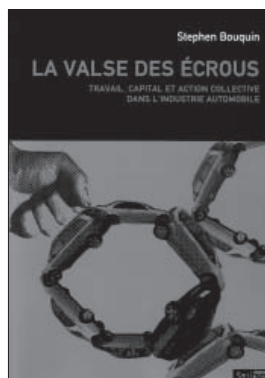
Il s'agit d'une des plus grandes injustices sociales de notre époque. Ils devraient être combattus au même titre que les autres inégalités et devenir une priorité politique.

On ne le répètera jamais assez, les cancers professionnels sont évitables. Le règlement REACH fournit l'opportunité d'un nouveau départ. Mais il ne suffira pas pour améliorer automatiquement les conditions de travail. Le facteur principal, dans ce domaine comme dans d'autres questions de santé au travail, réside dans la capacité des syndicats d'organiser les travailleurs pour qu'ils s'approprient ce débat. Dans chaque usine, dans chaque entreprise, les travailleurs doivent être acteurs des inventaires et des évaluations des substances chimiques qui vont avoir lieu. Ils doivent s'unir pour réclamer la substitution des produits les plus toxiques et, si celle-ci ne peut se faire rapidement, exiger des conditions de travail qui les protègent dans toute la mesure du possible.

⁶ *New proposals to improve workability of REACH*, Cefic, 24 février 2005, p. 4.

La valse des écrous

Travail, capital et action collective dans l'industrie automobile



Comment évolue l'organisation du travail ? L'hypothèse centrale de Stephen Bouquin est qu'elle n'est pas déterminée "à froid" par les seuls besoins de la valorisation du capital ou par un compromis optimal entre celle-ci et les revendications ouvrières. Elle n'est jamais écrite à l'avance et se dessine, sous des modalités différentes, dans l'affrontement entre le capital et l'action collective des travailleurs. L'auteur argumente cette thèse à partir de l'analyse de l'action collective des ouvriers du secteur automobile. La première partie est consacrée aux modèles d'analyse de l'industrie automobile et procède à une critique salutaire du mythe japonais. La deuxième partie décrit les principales transformations de l'organisation du travail au cours de ces trente-cinq dernières années et

arrive à en dégager des enjeux essentiels. Pour la période la plus récente, il s'arrête en particulier sur le recours à l'intérim et à la sous-traitance. Dans la troisième partie, Stephen Bouquin restitue des enquêtes qu'il a menées durant une dizaine d'années chez un sous-traitant de Renault en France et chez Volkswagen en Belgique. Bien qu'elle ne constitue pas l'objet principal de cet ouvrage, la santé au travail apparaît comme une des dimensions des conflits analysés par ce livre rigoureux et passionnant.

Stephen Bouquin, *La valse des écrous. Travail, capital et action collective dans l'industrie automobile*, Paris, Syllepse, 2006, 306 p.
ISBN : 2-84950-089-5

Les héros sacrifiés du World Trade Center



3000 personnes sont mortes lors de l'attentat du 11 septembre 2001 contre les deux tours jumelles de Manhattan. Saura-t-on un jour combien de personnes sont mortes des conséquences du déblaiement de 1,6 million de tonnes de gravats. Jacqueline Maurette décrit les conditions de travail dans un cocktail d'agents toxiques multiples : poussières d'amiante, particules de benzène, de dioxine, de plomb et de cuivre étaient au rendez-vous. Elle ne retient pas la thèse de la fatalité ou de la seule désorganisation. Pour cette reporter du magazine français Viva,

il y a eu une volonté délibérée de précipiter les travaux pour permettre à la bourse de Wall Street de reprendre ses activités. Actuellement, plus de 8000 personnes sont en procès pour obtenir une indemnisation des atteintes à la santé subies au cours de cet immense chantier.

Jacqueline Maurette, *Les héros sacrifiés du World Trade Center*, Paris, Jean-Claude Gawsewitch, 2007, 205 p.
ISBN : 978-2-35013-080-4

La santé pour tous

Se réapproprier Alma Ata



Ce recueil reflète la richesse des expériences et de la réflexion du Mouvement populaire de la santé, réseau de 300 organisations de base issu de plus de 80 pays différents. Un fil rouge unit toutes les problématiques abordées : la lutte contre les inégalités sociales de santé et la réappropriation de la santé par des mouvements collectifs des secteurs les plus opprimés. Les contributions bousculent la plupart des représentations conventionnelles. Citons notamment un essai sur la grippe aviaire et le système d'élevage massif, plusieurs articles sur la santé des

femmes, une critique des accords de libre échange. La santé au travail n'est pas oubliée avec des contributions qui portent sur le travail précaire et ses conséquences ainsi que sur la lutte des victimes de l'amiante.

People's Health Movement, *La santé pour tous. Se réapproprier Alma Ata*, Genève, Cetim, 2007, 331 p.
ISBN : 2-88053-052-0
www.cetim.ch

Come i lavoratori percepiscono le proprie condizioni di lavoro

Indagine tra le aziende dell'Emilia-Romagna

Ce livre présente les principaux résultats d'une vaste enquête menée à l'initiative des syndicats italiens dans la région d'Emilie-Romagne. Basé sur l'enquête européenne sur les conditions de travail organisée par la Fondation de Dublin, le questionnaire a été distribué massivement (plus de 50 000 exemplaires) et le taux de réponses a été étonnamment élevé. Généralement, on considère que pour un questionnaire diffusé massivement dans la population, un taux de réponse de 10 % est satisfaisant. Ici, ce sont plus de 13 000 réponses qui ont pu être analysées. S'il est impossible de passer en revue l'ensemble des aspects couverts par cette enquête, on peut pointer quelques tendances fortes. Le clivage entre ouvriers et employés apparaît avec évidence en ce qui concerne l'impact à long terme des conditions de travail sur la santé. Parmi les

ouvriers interrogés, une forte majorité considère qu'il ne sera pas possible de continuer à faire le même travail à l'âge de soixante ans. Un chapitre particulier couvre les travailleurs de la poste. Le livre est accompagné d'un CD Rom qui contient plusieurs centaines de tableaux détaillant les résultats de l'enquête en fonction de différents paramètres. On peut regretter cependant que l'exploitation des résultats en termes d'analyse de genre n'ait pas été entreprise.

Carla Bonora, Davide Dazzi, Francesco Garibaldo, Emilio Rebecchi et Gino Rubini, *Come i lavoratori percepiscono le proprie condizioni di lavoro. Indagine tra le aziende dell'Emilia-Romagna*, Maggioli Editore, 2006
ISBN : 88.387.2387.7

Occupational Health and Public Health

Lessons from the Past – Challenges for the Future

Ce recueil d'articles explore les affinités et les malentendus entre la santé au travail et la santé publique. Il est divisé en quatre sections. La première traite du caractère politique de la santé. La deuxième interroge l'évolution de la notion même de santé. La troisième retrace des épisodes particuliers dans l'histoire des rapports conflictuels entre l'industrie et la santé. La quatrième s'ouvre à une perspective internationale et aborde des questions aussi diverses que la politique et l'économie des vaccins à l'échelle mondiale, les rapports sociaux ethniques dans l'industrie textile entre 1950 et 2000 ou la santé publique dans le Maroc colonial espagnol. Ce livre est également un hommage à Antonio Grieco, un des pionniers du renouveau de la médecine du travail en Italie et un

des chercheurs en santé au travail les plus attachés au dialogue permanent entre militants ouvriers et scientifiques. L'éditeur est l'institut suédois de la vie au travail, récemment condamné à disparaître par le gouvernement de droite arrivé au pouvoir en septembre 2006.

Marie C. Nelson (Ed.), *Occupational Health and Public Health. Lessons from the Past – Challenges for the Future*, Stockholm, Arbetslivsinstitutet, 2006, 250 p.

ISBN : 13: 978-91-7045-810-1

Une version électronique de ce livre est en accès libre sur le site : http://ebib.arbetslivsinstitutet.se/ah/2006/ah2006_10.pdf

Avis aux auteurs et éditeurs

Si vous avez écrit ou édité un livre concernant les conditions de travail et leur impact sur la santé susceptible d'intéresser nos lecteurs, n'hésitez pas à l'envoyer en service de presse à notre adresse :

ETUI-REHS

À l'attention de Denis Grégoire

Département santé-sécurité – 5 bd du Roi Albert II – B-1210 Bruxelles

Pour plus d'informations : dgregoire@etui-rehs.org



Santé & Travail : opération lifting pour séduire un public plus large

La revue *Santé & Travail* occupe depuis 1991 une place centrale dans le champ de la vulgarisation de l'information sur les conditions de travail en France. Soucieuse d'élargir son lectorat afin d'ancrer plus profondément le thème de la santé au travail dans le périmètre de la santé publique, la revue s'est muée en janvier 2007 en magazine et a changé de "look". Surtout, elle a dopé son tirage, le faisant passer de 5000 à 30 000 exemplaires, et a diminué le prix de l'abonnement annuel de 40 %.

"Un consortium de mutuelles supporte désormais le magazine en s'engageant à le diffuser parmi ses adhérents", précise François Desriaux, le

rédacteur en chef de *Santé & Travail*. Ce soutien élargi du mouvement mutualiste français s'inscrit dans une démarche visant à "valoriser les connaissances auprès d'un public de non-spécialistes".

Pour ce faire, *Santé & Travail* bénéficie sur le plan éditorial du soutien d'un autre partenaire de poids, le magazine économique *Alternatives économiques*, proche du mouvement antilibéral français. "Ce n'est pas seulement un partenariat technique. Ce sont des gens avec lesquels nous partageons depuis longtemps une même philosophie de l'information", explique François Desriaux.

Pour s'abonner : www.sante-et-travail.com

Textes adoptés récemment

Stratégie européenne de santé et de sécurité au travail 2007-2012

Base légale	Article 137 du Traité, destiné à apporter des améliorations à l'environnement de travail afin de mieux protéger la santé et la sécurité des travailleurs.
Rappel des faits	Le 21 février 2007, la Commission européenne a adressé une communication par laquelle elle présentait son projet de nouvelle stratégie européenne de santé et de sécurité au travail (SST) qui sera d'application de 2007 à 2012. Cette stratégie succède à la stratégie 2002-2006 : <i>S'adapter aux changements du travail et de la société : une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006</i> . Le nouveau texte fixe l'agenda pour la mise en place d'une politique SST en Europe pour les cinq prochaines années.
Principales dispositions	La nouvelle stratégie pour 2007-2012, intitulée <i>Améliorer la qualité et la productivité au travail: stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail</i> , vise à atteindre une diminution globale de 25 % des accidents de travail. Elle énumère un éventail d'actions aux niveaux européen et national dans les matières suivantes : ■ l'amélioration et la simplification de la législation existante et le renforcement de sa mise en œuvre en pratique par le biais d'instruments sans caractère obligatoire ; ■ la définition et la mise en œuvre de stratégies nationales adaptées au contexte spécifique de chaque État membre ; ■ l'intégration de la santé et de la sécurité au travail dans les politiques nationales et européennes d'éducation, de santé publique et de recherche ; ■ une meilleure identification et évaluation de nouveaux risques potentiels via une étude plus approfondie, l'échange d'informations et l'application pratique de résultats.
Le point de vue syndical	La CES a noté que la nouvelle stratégie de la Commission est la plus pauvre en initiatives concrètes proposée depuis le premier programme d'action communautaire adopté en 1978. La CES rappelle que les accidents du travail ne représentent qu'une partie limitée des atteintes à la santé causées par le travail. Elle regrette que la communication ne précise pas la façon dont les maladies professionnelles, particulièrement celles associées au cancer et aux TMS, pourront être réduites.
Pour plus d'informations	http://hesa.etui-rehs.org > Dossiers > Stratégie communautaire Contact ETUI-REHS : Laurent Vogel, lvogel@etui-rehs.org

Stratégie européenne pour les produits chimiques REACH	
Base légale	Articles 94 et 95 du Traité sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.
Rappel des faits	Le 13 décembre 2006, le Parlement européen a adopté en seconde lecture l'accord de compromis négocié avec le Conseil sur une réforme de la législation européenne sur les substances chimiques, REACH, qui obligera les fabricants à enregistrer toutes les substances chimiques produites ou importées en quantités supérieures à 1 tonne par an. Ce règlement entrera progressivement en vigueur à partir de juin 2007, et le processus d'enregistrement s'étalera sur une période de 11 ans. Le calendrier d'enregistrement dépend des risques que présente la substance et de la quantité de substance produite. Le dernier délai pour l'enregistrement des substances a été fixé à 2018. REACH institue également une nouvelle Agence européenne des produits chimiques, qui sera basée à Helsinki. Elle sera chargée de la gestion du nouveau système, y compris la procédure d'autorisation.
Principales dispositions	Charge de la preuve : en vertu de ce règlement, la charge de la preuve en matière d'essais et d'évaluation des risques que présentent les produits chimiques concernés passera des autorités publiques à l'industrie. Autorisation de substances extrêmement préoccupantes : en ce qui concerne les substances les plus dangereuses, les fabricants auront l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'en faire usage ou de les mettre sur le marché. Un plan de substitution devra également être soumis par les producteurs dans le but de les remplacer par des substances moins nocives. S'il s'avère qu'il n'existe pas de produits de substitution, les producteurs devront présenter un plan de recherche et de développement dans le but d'en trouver. Enregistrement : REACH exige des fabricants et importateurs de substances chimiques (≥ 1 tonne/an) qu'ils évaluent les propriétés physico-chimiques ainsi que l'impact sur la santé humaine et l'environnement de leurs substances et, sur la base de ces informations, déterminent la manière dont celles-ci peuvent être utilisées en toute sécurité. En ce qui concerne les substances qui se trouvent déjà sur le marché intérieur (substances bénéficiant d'une période transitoire), les fabricants et les importateurs devront introduire une procédure d'enregistrement préalable, s'ils souhaitent bénéficier de dispositions transitoires leur permettant de les enregistrer à une date ultérieure. L'enregistrement préalable permet également aux déclarants de partager des informations avec d'autres déclarants et d'éviter d'effectuer plusieurs fois les mêmes essais. La période d'enregistrement préalable débutera le 1^{er} juin 2008 et s'achèvera le 1^{er} décembre 2008. Communication à l'intérieur de la chaîne : les fournisseurs de substances chimiques sont tenus d'informer les utilisateurs en aval des risques que peuvent présenter leurs substances pour la santé, la sécurité et l'environnement (via la fiche de données de sécurité). Les utilisateurs en aval ne peuvent utiliser des substances classées comme dangereuses ou qui sont persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT et vPvB) que s'ils appliquent les mesures de gestion des risques identifiées sur la base des scénarios d'exposition dans le cadre de leur utilisation.
Le point de vue syndical	La CES s'est réjouie de l'adoption de cette législation cruciale mais regrette que l'information vitale pour la protection de la santé des travailleurs et fournie par les rapports sur la sécurité chimique ne soit désormais plus obligatoire que pour le tiers des substances chimiques initialement prévues.
Pour plus d'informations	http://hesa.etui-rehs.org > Dossiers > Agents chimiques Contact ETUI-REHS : Tony Musu, tmusu@etui-rehs.org

Adoption par les partenaires sociaux d'un accord cadre autonome européen afin de lutter contre le harcèlement et la violence au travail	
Base légale	Article 139 (2) du Traité.
Rappel des faits	Comme ils l'avaient annoncé dans le Programme de travail des partenaires sociaux européens 2003-2005, les partenaires sociaux ont organisé un séminaire sur la violence au travail le 12 mai 2005 afin d'explorer les possibilités d'ouvrir des négociations sur la question dans le cadre de l'article 139 (2) du Traité.
Développements	En décembre 2006, les partenaires sociaux ont finalisé les négociations sur un accord cadre autonome européen pour lutter contre le harcèlement et la violence au travail. Le 26 avril 2007, le texte a été signé officiellement par la CES, BUSINESSEUROPE, l'UEAPME et le CEEP. La mise en œuvre de cet accord prendra trois ans.

Principales dispositions	L'accord prévoit, entre autres, une méthode de prévention, d'identification et de gestion des problèmes de harcèlement et de violence au travail, qui : ■ oblige les entreprises à déclarer clairement que le harcèlement et la violence sur le lieu de travail ne sont pas tolérés, et spécifie la procédure à suivre en cas de problèmes ; ■ reconnaît que la responsabilité consistant à déterminer, examiner et surveiller les mesures appropriées incombe à l'employeur, en consultation avec les travailleurs et/ou leurs représentants ; ■ permet, le cas échéant, aux dispositions de l'accord de prendre en compte les cas de violence par des tierces parties. Cet accord-cadre est le sixième signé par les partenaires sociaux européens depuis le début du dialogue social européen, il y a 20 ans.
Pour plus d'informations	http://hesa.etui-rehs.org Contact ETUI-REHS : Roland Gauthy, rgauthy@etui-rehs.org

Textes en cours de négociation

Consultation des partenaires sociaux concernant la protection des travailleurs des services de santé de l'Union européenne contre les infections à diffusion hématogène résultant de blessures par piqûre d'aiguille	
Base légale	Article 138 du Traité.
Rappel des faits	Le Parlement européen a adopté le 6 juillet 2006 une résolution concernant la protection des travailleurs des services de santé de l'UE contre les infections à diffusion hématogène résultant de blessures par piqûre d'aiguille. Ladite résolution demande à la Commission "de lui présenter, sur la base des articles 137 et 251 du Traité, et dans les trois mois suivant la date d'adoption de la présente résolution, une proposition législative de directive modifiant la directive 2000/54/CE relative aux agents biologiques".
Développements	En janvier 2007, les partenaires sociaux ont été conviés à donner leur avis sur les questions suivantes : ■ considérez-vous comme opportun de prendre des mesures visant à renforcer la protection des travailleurs des services de santé de l'UE contre les infections à diffusion hématogène résultant de blessures par piqûre d'aiguille ? ■ pensez-vous qu'une initiative conjointe des partenaires sociaux européens telle que décrite par l'article 139 du Traité instaurant la Communauté européenne serait appropriée ?
Le point de vue syndical	Dans sa réponse à la Commission, la CES déclare qu'il ne lui semble pas opportun, à ce stade, de négocier un accord entre les partenaires sociaux sur le thème de la présente consultation.
Pour plus d'informations	Contact ETUI-REHS : Laurent Vogel, lvogel@etui-rehs.org

Consultation des partenaires sociaux sur la protection des travailleurs contre les TMS	
Base légale	Article 138 du Traité.
Rappel des faits	L'obligation de la Communauté de protéger les travailleurs des troubles musculo-squelettiques (TMS) est remplie à l'heure actuelle par le biais de plusieurs prescriptions générales découlant de la directive-cadre de 1989 et aussi d'une série de directives individuelles (relatives au lieu de travail, au matériel professionnel, à la manutention manuelle de charges, au travail sur écran de visualisation et aux vibrations). Une initiative de la Communauté pour la prévention des TMS a été prévue dans la stratégie pour la santé et la sécurité 2002-2006

Développements	La Commission européenne a entamé la seconde phase de la consultation des partenaires sociaux européens en mars 2007. Dans sa proposition, la Commission a considéré qu'une initiative législative, prévoyant un cadre juridique européen plus net, cohérent et révisé serait appropriée. Selon la Commission, les directives individuelles actuelles ne tiennent pas compte de l'ensemble des types de situations professionnelles ou de tous les facteurs de risques qui sont la cause de TMS d'origine professionnelle. La directive envisagée fournirait une définition complète des TMS liés à l'exercice d'une activité professionnelle et des facteurs de risques professionnels sur la base des données scientifiques les plus récentes tirées de publications spécialisées en ergonomie et en épidémiologie. Une attention particulière serait accordée aux risques biomécaniques suivants : la force, la répétition, les postures gênantes ou statiques, les contraintes de contact.
Le point de vue syndical	Dans sa réponse à la Commission en avril 2007, la CES a demandé une nouvelle directive spécifique visant la prévention des TMS prenant en compte la totalité des facteurs de risques, y compris ceux qui ne sont pas biomécaniques, tels que : organisation du travail, facteurs de stress, etc.
Pour plus d'informations	http://hesa.etui-rehs.org > Dossiers > TMS http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/consultations_fr.htm Contact ETUI-REHS : Roland Gauthy, rgauthy@etui-rehs.org

Révision de la directive sur le temps de travail (modifiant la directive 93/104/CE)	
Base Juridique	Article 137 du Traité.
Rappel des faits	Le 22 septembre 2004, la Commission a communiqué une proposition visant à amender la directive sur le temps de travail. Celle-ci a été révisée à la suite des amendements apportés en première lecture au PE le 31 mai 2005. Le texte doit être approuvé par le Conseil et le PE dans le cadre de la procédure de co-décision.
Développements	■ En première lecture, le PE a voté la fin des dérogations (opt-out) à la législation instaurant la semaine de travail de 48 heures. Néanmoins, un certain nombre d'États membres, emmenés par le Royaume-Uni, insistent pour maintenir les dérogations nationales à ce principe. ■ En juin 2006, le Conseil Emploi n'a pas permis d'arriver à un compromis. Les principaux points sur lesquels de profondes divisions subsistent sont le maintien des dérogations nationales (opt-out) en ce qui concerne la durée maximale de la semaine de travail et le mode de calcul de cette durée maximale (sur base de chaque contrat ou de chaque travailleur). ■ Lors d'une réunion extraordinaire des ministres des Affaires sociales, le 7 novembre 2006, les gouvernements ne sont pas parvenus, pour la cinquième fois, à apporter une solution à ce problème. Cinq États – la France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et Chypre – ont rejeté un compromis final proposé par la présidence finlandaise. Leur principal argument était que l'Europe doit prévoir une date pour la suppression de la dérogation à la règle de la moyenne maximale de 48 heures de travail par semaine prévue actuellement par la législation de l'UE.
Le point de vue syndical	Positions de la CES sur les points les plus litigieux : ■ élimination de la clause d'opt-out ; ■ le temps de garde doit être considéré comme du temps de travail, conformément aux arrêts rendus par la CJE ; ■ maintien de la période de référence à quatre mois pour le calcul de la durée hebdomadaire maximale de travail.
Pour plus d'informations	www.etuc.org/a/1839 Contact ETUI-REHS : Laurent Vogel, lvogel@etui-rehs.org

Révision de la directive Agents cancérigènes (modifiant la directive 90/394/CEE)	
Base juridique	Article 137 du Traité.
Rappel des faits	Dans sa communication, <i>S'adapter aux changements du travail et de la société : une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006</i> , la Commission a annoncé son intention d'étendre le champ de la directive Agents cancérigènes aux substances toxiques pour la reproduction. La Commission a souligné le besoin d'adapter les directives existantes aux évolutions des connaissances scientifiques, du progrès technique, et du monde du travail. Elle a entamé la première phase des consultations des partenaires sociaux en mars 2004.
Développements	La deuxième phase, longtemps attendue par les partenaires sociaux, a débuté en avril 2007. La Commission invitait les partenaires sociaux à lui faire part de leur position quant aux autres mesures qui pourraient être envisagées, telles que : ■ Faut-il étendre le champ d'application de la directive 2004/37/CE aux substances toxiques pour la reproduction, catégories 1 et 2 ? ■ Faut-il revoir les valeurs limites pour les substances reprises en annexe III de la directive 2004/37/CE ? ■ Faut-il définir des valeurs limites pour d'autres substances que celles visées par la directive 2004/37/CE ? ■ Faut-il introduire des critères objectifs pour la fixation de limites contraignantes d'exposition professionnelle pour les substances cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction, en précisant la nature de ces critères et le procédé à suivre pour fixer les nouvelles limites ? ■ Qu'en est-il des exigences en matière de formation et d'information (par ex. comment les mesures existantes pourraient être mises en œuvre de façon plus efficace, moyens d'améliorer la coordination et le transfert d'informations) ? Les partenaires sociaux ont six semaines pour répondre à ces questions.
Pour plus d'informations	http://hesa.etui-rehs.org > Dossiers > Agents chimiques Contact ETUI-REHS : Tony Musu, tmusu@etui-rehs.org

Proposition de la Commission pour un système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques	
Rappel des faits	Le système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (GHS) est un projet des Nations unies conçu dans le but de s'assurer, qu'à travers le monde, des critères identiques sont utilisés lors de la classification et de l'étiquetage des substances chimiques dangereuses.
Développements	Le 21 août 2006, la Commission a publié un projet de règlement sur la classification et l'étiquetage des substances et préparations dangereuses basé sur le système général harmonisé. Le règlement proposé s'appliquera directement aux États membres (comme le règlement REACH). La consultation par Internet de la Commission européenne se terminait le 21 octobre 2006. Lorsqu'il aura été adopté par le législateur, le règlement GHS abrogera, après une période transitoire, les directives actuellement en vigueur en matière de classification et d'étiquetage, à savoir les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE.
Le point de vue syndical	Dans sa réponse à la consultation, la CES s'oppose fermement à la proposition d'ajouter des substances à celles qui sont exclues du champ d'application de la directive 98/24 – protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques – dans la mesure où celles-ci sont classées comme dangereuses dans le GHS. La CES déclare en outre qu'il y a lieu de veiller à ce que le règlement GHS maintienne la classification de toutes les substances mentionnées aujourd'hui à l'annexe I de la directive 67/548/CEE après la mise en œuvre du GHS et de REACH.
Pour plus d'informations	Les commentaires détaillés de la CES sont disponibles sur http://ec.europa.eu/enterprise/reach/ghs_stakeholder_replies.htm Contact ETUI-REHS : Tony Musu, tmusu@etui-rehs.org

Projet de directive visant à simplifier et à rationaliser les rapports nationaux sur la mise en œuvre de la directive-cadre de 1989	
Base juridique	Article 137 (2) du Traité.
Rappel des faits	La directive-cadre de 1989 sur la santé et la sécurité au travail et les directives qui en découlent contiennent des dispositions qui exigent des États membres la remise à la Commission de rapports sur la mise en œuvre pratique d'une série de directives en matière de santé et sécurité au travail tous les quatre ou cinq ans. Cette proposition est la première dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail qui s'inscrit dans la foulée de la communication <i>Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire</i> , rendue publique par la Commission en octobre 2005. La proposition a passé le cap de la double consultation des partenaires sociaux européens en 2005.
Développements	La proposition cherche à simplifier et rationaliser le processus de remise des rapports en : ■ réduisant la fréquence de remise des rapports (tous les cinq ans au lieu de tous les quatre ans) ; ■ en synchronisant la remise des rapports qui devront être remis en une seule fois ; ■ en établissant une structure identique comportant deux parties, une partie générale et une section spécifique. La proposition étendra le mécanisme de rapports aux directives sur les agents biologiques (2000/54/CE) et cancérogènes (2004/37/CE). Les négociations au niveau du Conseil ont commencé le 12 octobre 2006. Le projet de directive devrait être mis à l'agenda d'une réunion du Conseil pour faire l'objet d'un vote au cours de la première moitié de 2007. Il passera alors par les procédures de codécision d'usage.
Le point de vue syndical	Dans sa réponse, transmise à la Commission européenne le 25 mai 2005, la CES souligne que le "système actuel est inadéquat" car il prévoit des rapports suivant des périodicités différentes et ne tient pas compte de l'interaction entre les différentes directives. L'organisation syndicale espère qu'un rapport unique permettra d'évaluer en profondeur la stratégie globale développée par chaque État membre dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. La CES exclut cependant que cette rationalisation s'accompagne d'un allègement de la législation européenne en cette matière. Dans sa réponse, l'organisation prend très clairement position contre toute tentative de simplification ou de dérégulation de la directive-cadre de 1989 relative à la promotion de la sécurité et de la santé des travailleurs.
Pour plus d'informations	http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsevents/files/Consultation-SS-CES-EN.pdf Contact ETUI-REHS : Laurent Vogel, lvogel@etui-rehs.org

À l'horizon

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux statistiques communautaires de la santé publique et de la santé et de la sécurité	
Base juridique	Article 285 du Traité.
Rappel des faits	La résolution du Conseil concernant une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail 2002-2006 a invité la Commission et les États membres à intensifier les travaux en cours visant à harmoniser les statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles afin de disposer de données comparables permettant d'évaluer avec objectivité l'impact et l'efficacité des mesures adoptées dans le cadre de la nouvelle stratégie communautaire. Dans une proposition présentée en février 2007, la Commission estime qu'il est désormais nécessaire de fournir une assise solide grâce à un acte juridique de base dans les domaines des statistiques relatives à la santé publique et la santé et la sécurité au travail.
Le point de vue syndical	L'harmonisation des statistiques est certainement utile. Dans le domaine des maladies professionnelles, les différences entre les États membres sont d'une ampleur telle que le développement de statistiques harmonisées exigerait au préalable une harmonisation minimale des systèmes de déclaration et de reconnaissance des maladies professionnelles. Paradoxalement, il s'agit d'un des objectifs les plus anciens de l'action communautaire. Cet objectif n'a jamais été atteint parce que les instruments juridiques adoptés depuis 1962 sont de simples recommandations.
Pour plus d'informations	Contact ETUI-REHS : Laurent Vogel, lvogel@etui-rehs.org

Proposition de la Commission visant à la codification de la directive 83/477/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail	
Base légale	Article 137 (2) du Traité.
Rappel des faits	La directive 83/477/CEE du Conseil du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail a été modifiée à plusieurs reprises et de façon substantielle. Dans un souci de clarté et de rationalité, la Commission souhaite procéder à la codification de ladite directive.
Développements	En novembre 2006, la Commission a présenté sa proposition visant à la codification de la directive 83/477/CEE.
Le point de vue syndical	La codification proposée par la Commission reprend l'ensemble des dispositions en vigueur. Elle contribue à une meilleure lisibilité des dispositions communautaires.
Pour plus d'informations	Contact ETUI-REHS : Laurent Vogel, lvogel@etui-rehs.org

Proposition de la Commission visant à la codification de la directive 89/655/CEE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs d'équipements de travail	
Base légale	Article 137 (2) du Traité.
Rappel des faits	Le respect des règles de santé et de sécurité lors de l'utilisation des équipements de travail constitue un aspect important des mesures de prévention. Depuis 1989, ces règles font l'objet d'une harmonisation minimale. La directive du 30 novembre 1989 a été modifiée à plusieurs reprises de manière à couvrir un nombre majeur de situations de travail (principalement le travail en hauteur) et à intégrer une approche élargie de la santé au travail en se référant aux principes ergonomiques.
Le point de vue syndical	Une codification ne peut entraîner aucune modification de caractère substantiel. Le Comité économique et social européen relève dans un avis que la Commission a enfreint ce principe fondamental sans fournir la moindre explication. Ces manquements concernent des considérants portant sur les travailleurs indépendants et la formation des travailleurs appelés à utiliser des équipements pour des travaux en hauteur.
Pour plus d'informations	Contact ETUI-REHS : Laurent Vogel, lvogel@etui-rehs.org

Enquête sur les conditions de travail en Europe : 35 % des travailleurs considèrent que le travail affecte leur santé

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, implantée à Dublin, a publié le 21 février dernier l'intégralité de sa quatrième enquête sur les conditions de travail en Europe. Ce document donne le point de vue de quelque 30 000 travailleurs de 31 pays européens sur un large spectre de sujets tels que l'organisation du travail, le temps de travail, l'égalité des chances, la formation, la santé et la sécurité ou la satisfaction au travail.

Selon l'enquête, 80 % des travailleurs européens sont "satisfaits" ou "très satisfaits" de leurs conditions de travail. Et pourtant, 35 % des travailleurs interviewés ont déclaré que le travail affecte leur santé.

Depuis 1991, l'exposition effective aux risques professionnels semble rester relativement stable ou en légère augmentation. L'enquête de la Fondation de Dublin a cependant permis d'établir que l'intensification du travail est en forte augmentation avec un nombre de plus en plus important de travailleurs soumis à des cadences élevées et à des délais serrés. Ainsi, 46 % des travailleurs européens doivent travailler à des cadences très élevées pendant au moins trois quarts de leur temps de travail. Cela représente une augmentation de 11 % par rapport à l'enquête menée en 1990. Cette augmentation de l'intensité du travail est plus élevée parmi les cols bleus hautement qualifiés.

Les rythmes de travail constituent également un sujet de préoccupation. L'enquête de la Fondation de Dublin révèle que le rythme de travail est influencé par des facteurs sur lesquels le travailleur n'a pas

de contrôle. Pour quelque 90 % des personnes employées dans le secteur des services, le rythme de travail est déterminé par les demandes directes de tiers. Dans le secteur de la construction, plus de 60 % des travailleurs sont soumis à des rythmes de travail imposés par des collègues et dans le secteur de l'industrie manufacturière et des mines, le rythme de travail est déterminé par la machine pour quatre employés sur dix.

Si l'on examine des facteurs tels que la faculté des travailleurs à choisir l'ordre dans lequel ils doivent remplir leurs tâches, leur vitesse de travail ou les méthodes de travail, l'enquête met en évidence que le niveau d'autonomie au travail varie selon le niveau de formation. Il n'est pas surprenant de constater que les cols blancs hautement qualifiés disposent de l'autonomie la plus large dans leur travail.

L'enquête passe également en revue l'exposition des travailleurs aux risques physiques majeurs. Les mouvements répétitifs de la main et du bras constituent le risque physique le plus souvent cité, avec 62 % des travailleurs européens qui déclarent y être exposés au moins pendant un quart de leur temps de travail. Ce chiffre représente une augmentation de 4 % par rapport à l'enquête menée en 2000. Les travailleurs mentionnent, en seconde place, les postures douloureuses et fatigantes : 50 % des travailleurs y sont exposés au moins pendant un quart de leur temps de travail. Près d'un tiers de la population active européenne déclare souffrir du mal de dos, de douleurs musculaires et du stress.

Les travailleurs ont également été interviewés sur leur exposition à de "nouveaux risques" tels que la violence et le harcèlement sur leur lieu de travail. Les données recueillies montrent que la manière dont les travailleurs perçoivent ce risque

varie selon l'environnement culturel dans lequel ils vivent. En général, l'exposition à la violence ou à des menaces de violence est plus élevée dans les pays du nord de l'Europe (Pays-Bas, Finlande, Danemark, Suède) que dans les pays du pourtour méditerranéen (Espagne, Italie, Grèce, Malte, Chypre, Portugal). Par exemple, le nombre de travailleurs qui ont répondu avoir été victimes de harcèlement au travail va de 2 % en Italie à 17 % en Finlande. Les secteurs les plus touchés sont ceux de l'enseignement, de la santé et de la restauration/hôtellerie. Le problème est plus présent dans les organisations de grande taille (plus de 250 travailleurs) que dans les PME. Ceux qui sont exposés aux risques psychosociaux sont beaucoup plus souvent absents du travail pour des raisons de santé que la moyenne. ■

Le prochain numéro de la Newsletter HESA reviendra plus en détails sur les résultats de cette enquête portant sur la santé des travailleurs européens.

Belgique : un syndicat dénonce un nombre suspect de cancers dans une entreprise chimique

Le syndicat FGTB s'inquiète de la multiplication des décès par cancer parmi les anciens ouvriers de deux unités de production d'un site du groupe chimique belge Solvay, situé à Jemeppe-sur-Sambre, une petite ville située entre Namur et Charleroi (Sud du pays). Sur les 70 ouvriers ayant travaillé dans deux salles de production de chlore et de soude caustique par le procédé d'électrolyse à mercure, 21 sont morts d'un cancer et d'autres souffrent de troubles rénaux graves et de déchaussement dentaire. Les analyses d'urine de trois ouvriers ayant déposé un dossier pour reconnaissance en maladie professionnelle ont révélé des taux de concentration de mercure de deux à quatre fois supérieurs à la norme

professionnelle belge. Le mercure est une substance particulièrement toxique pour les reins et le cerveau. En Belgique, l'intoxication au mercure fait partie des maladies professionnelles depuis 1927.

Faute d'étude épidémiologique d'envergure, le lien entre cancer et exposition aux vapeurs de mercure n'a jusqu'à présent pas pu être établi. Pour la FGTB, l'accès à la totalité des analyses urinaires pratiquées sur les travailleurs qui sont passés par les deux unités d'électrolyse à mercure permettrait de faire avancer les investigations. Ces dossiers sont conservés par Solvay et ne peuvent être communiqués à l'extérieur pour des raisons de respect du secret médical.

Le processus de production recourant au mercure a été progressivement abandonné par Solvay. En 1992, une première unité était fermée. Neuf ans plus tard, c'était au tour de la seconde salle de connaître ce sort. Au cours des années qui ont précédé cette fermeture, l'entretien de l'outil destiné à disparaître a été très négligé, selon les travailleurs. Les fuites de mercure, causées par l'usure des joints et des caissons, y auraient été de plus en plus fréquentes. "Le mercure était partout dans les salles, ne serait-ce qu'avec les émanations de vapeurs. Il y en avait aussi par terre, on marchait dedans et on traînait ça partout. Même dans le réfectoire à côté, où on mangeait", a déclaré un ancien ouvrier à la presse locale.

Les ouvriers, qui témoignent sous couvert de l'anonymat, dénoncent l'attitude de Solvay qui n'aurait pas suffisamment pris le problème au sérieux. Les ouvriers dont les analyses d'urine présentaient de trop haut taux de concentration de mercure étaient déplacés vers d'autres services en attendant que ces taux baissent. Une mesure ponctuelle négligeant les conséquences

sanitaires à long terme d'une exposition répétée au mercure. Cette mince mesure de prévention n'était d'ailleurs appliquée que chez les travailleurs présentant des taux de concentration exceptionnellement élevés, si l'on en croit les travailleurs. "On pouvait très bien rester avec un taux de 200, parce que changer de poste un homme rôdait par un autre, c'était perdre du rendement", témoigne un ancien ouvrier. ■

Chine : campagne syndicale en faveur de travailleurs contaminés par le cadmium

La contamination par le cadmium d'au moins 400 ouvriers chinois de deux usines de fabrication de batteries suscite depuis plusieurs mois une mobilisation syndicale internationale. La société Gold Peak Industrial Holdings Ltd, un des principaux fournisseurs mondiaux de batteries pour les secteurs du jouet et de l'électronique, est accusée d'avoir détruit la santé de centaines de ses travailleurs, employés dans ses filiales chinoises. La contamination au cadmium, un métal classé comme cancérigène avéré pour l'homme par le Centre international de recherche sur le cancer, s'est principalement déroulée dans deux usines situées dans la ville de Huizhou, au sud de la Chine.

La manipulation de ce métal sans protection appropriée peut provoquer des problèmes de santé allant de simples nausées, étourdissements ou douleurs à de sérieux dommages rénaux, pulmonaires ou encore osseux, voire des cancers. Qui plus est, le cadmium, une fois absorbé, n'est évacué par le corps qu'en 10 à 30 ans. Les ouvriers, dont une majorité de jeunes femmes, se plaignent de douleurs aiguës. Certains témoignages font également état de troubles de la fertilité. Au cours

des deux dernières années, des dizaines de travailleurs ont dû être hospitalisés. L'empoisonnement au cadmium a été reconnu chez 16 ouvriers.

Le chemin qui mène à la reconnaissance du caractère professionnel de leurs maladies reste cependant parsemé d'embûches pour l'immense majorité des travailleurs. De nombreux ouvriers ont payé de leur propre poche leurs analyses sanguines car les tests menés à la suite d'une grève en 2004 par les services médicaux de Gold Peak se sont révélés peu fiables. Les filiales chinoises de la multinationale, dont une partie importante des actions est détenue par les responsables gouvernementaux locaux, ont développé une savante contre-stratégie alliant chantage – menace de poursuites pénales – et tentative de séduction – promesse d'argent en contrepartie d'un renoncement à toute action en justice.

En août 2005, voyant que la mobilisation ne faiblissait pas, Gold Peak a fini par annoncer la mise en place d'un fonds destiné à fournir une assistance financière aux ouvriers intoxiqués. Toutefois, ce fonds s'est avéré largement insuffisant et de graves lacunes dans sa gestion ont fini par le rendre inadapté. En effet, aux dires de l'entreprise elle-même, seuls 4 % des 400 ouvriers intoxiqués ont bénéficié d'une aide.

Plus de 200 anciens travailleurs des usines Gold Peak sont aujourd'hui engagés dans une lutte pour réclamer leur indemnisation. Ils sont soutenus depuis mars 2007 par la Confédération syndicale internationale qui a lancé une action d'envoi de courriers en direction des autorités chinoises et des dirigeants de la multinationale, dont le siège social est installé à Hong Kong. ■

Pour plus d'informations et pour agir : www.global-unions.org/pdf/ohsewpQ_9h.EN.pdf

LE DÉPARTEMENT SANTÉ-SÉCURITÉ DE L'INSTITUT SYNDICAL EUROPÉEN POUR LA RECHERCHE, LA FORMATION ET LA SANTÉ-SÉCURITÉ (ETUI-REHS)

HESA

a pour objectif de promouvoir un haut niveau de santé et de sécurité sur les lieux de travail en Europe. Il succède au Bureau technique syndical européen (BTS), créé en 1989 par la Confédération européenne des syndicats (CES). Il assure des missions de support et d'expertise pour la Confédération et le groupe Travailleurs du Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail. Il est membre associé du Comité européen de normalisation (CEN). Il anime des réseaux d'experts syndicaux dans les domaines de la normalisation (sécurité des machines) et des substances chimiques (classification des substances dangereuses et établissement des valeurs limites d'exposition). Il représente également la CES au sein de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, à Bilbao.

ETUI-REHS

Département santé-sécurité
5 bd du Roi Albert II
B-1210 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 224 05 60
Fax: +32 (0)2 224 05 61
hesa@etui-rehs.org

L'ETUI-REHS bénéficie du soutien financier de la Communauté européenne.

La Communauté européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.



Newsletter HESA n° 32, mars 2007

La Newsletter HESA est éditée trois fois par an en français et en anglais.

Editeur responsable : Marc Sapir, directeur général de l'ETUI-REHS et directeur du département Santé-Sécurité

5 bd du Roi Albert II
B-1210 Bruxelles

Rédacteur en chef : Denis Grégoire (dgregoire@etui-rehs.org)

Secrétaire de rédaction : Géraldine Hofmann

Ont participé à la rédaction de ce numéro : Joël Decaillon, Denis Grégoire, Marc Sapir, Wim van Veelen, Laurent Vogel

Documentation : Jacqueline Rotty

Diffusion : Géraldine Hofmann

Réalisation graphique : Coast

Photos : © Getty Images

Imprimé en Belgique

<http://hesa.etui-rehs.org>