

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. ■