

CHAPITRE 7

L'APPROCHE EUROPÉENNE

L'APPROCHE EUROPÉENNE ET SES ENSEIGNEMENTS

L'influence du droit européen sur la vie des entreprises est importante. Elle s'exerce entre autres par le biais des règles que l'Europe a imposées dans divers domaines pour assurer le fonctionnement du grand marché européen et qui ont donné lieu à l'adoption de toutes sortes de prescriptions transposées dans les droits nationaux des Etats membres.

Mais cette influence dépasse le cadre du fonctionnement du marché unique. L'Europe est aussi active dans un ensemble de politiques dont la mise en œuvre concerne directement le monde des entreprises. C'est le cas de la politique en matière de santé et de sécurité au travail.

La législation relative à la sécurité du travail applicable en Belgique est probablement l'une de celles où l'influence du niveau européen a été la plus précoce et la plus importante, comme la Confédération l'a montré dans un de ses rapports annuels précédents, exclusivement consacré à l'Europe et à son influence sur la vie des entreprises¹⁰⁵.

La première partie de ce chapitre revient sur les commentaires du rapport consacré à l'Europe, pour rappeler concrètement en quoi consiste l'incidence du niveau européen sur les réglementations nationales en matière de sécurité.

La deuxième partie s'intéresse au cadre stratégique que la Commission européenne a adopté récemment dans les matières de santé et sécurité et aux enseignements utiles que l'on peut en tirer pour l'amélioration de la prévention des risques.

¹⁰⁵ Rapport annuel 2013-2014 de la Confédération : « La construction et l'Europe ».

L'INFLUENCE DU DROIT EUROPÉEN

L'influence du niveau européen sur les réglementations en matière de santé et sécurité au travail s'est exercée de deux manières : d'une part, par l'introduction de nouveaux concepts et nouvelles procédures, comme la coordination de la sécurité, et d'autre part par le renforcement d'obligations qui existaient déjà dans notre droit du travail, comme par exemple celles qui fondent la politique générale de prévention à mettre en œuvre dans les entreprises.

Le renforcement de principes et règles

C'est dans ce contexte que l'influence de l'Europe a été la plus forte, ce qui n'étonne pas et qui rassure d'une certaine manière sur la qualité de la réglementation belge préexistante à l'apport européen.

La politique générale de prévention des risques

Le renforcement de la politique générale de prévention qui préexistait au plan belge¹⁰⁶ s'est opéré en particulier par la directive-cadre en matière de sécurité au travail de 1989¹⁰⁷ et ses directives d'exécution.

C'est sous l'impulsion de ces directives que le législateur belge a revu en profondeur le cadre de notre réglementation en matière de santé et de sécurité et qu'il a adopté la loi sur le bien-être du 4 août 1996. Cette loi constitue la nouvelle base en droit belge pour l'organisation de la politique de prévention sur les lieux de travail.

L'apport européen dans notre dispositif de prévention obligatoire se retrouve notamment dans les dispositions relatives à l'adoption d'un plan de sécurité (inventaire des risques, évaluation des risques et mesures de prévention) et à l'affiliation à un service de prévention externe. Cet apport est aussi présent dans l'organisation des obligations de fournir des informations et une formation adéquate aux travailleurs et de collaborer lorsque plusieurs entreprises sont présentes sur le même lieu de travail.

Des mesures de protection spécifiques

La législation européenne s'est préoccupée de renforcer la protection existante dans notre droit pour certaines situations spécifiques sur les lieux de travail, soit en raison des risques liés aux activités ou circonstances, soit pour protéger plus particulièrement certaines catégories de travailleurs.

Plusieurs directives ont ainsi été adoptées, comme celle relative à l'*utilisation d'équipements de protection individuels*¹⁰⁸, qui doivent être mis à disposition des travailleurs à défaut d'une protection collective efficace, ou encore celle concernant les mesures de protection contre les risques de l'*amiante*¹⁰⁹, qui reposent notamment sur des obligations de formation des travailleurs, d'interdiction d'utilisation de certains outils mécaniques, mais aussi de conditions particulières (agrément préalable) dans le chef des entreprises autorisées à pratiquer les travaux d'enlèvement d'amiante.

C'est le cas également des directives sur *les travaux en hauteur*¹¹⁰, sur les risques *d'exposition à des vibrations mécaniques*¹¹¹, sur les risques liés au *port de charges*¹¹², ainsi que sur les risques liés *au bruit sur les lieux de travail*¹¹³.

Des mesures particulières de protection en faveur de certaines catégories de travailleurs plus exposés que les autres à des risques pour leur sécurité ou leur santé ont été adoptées en faveur des *femmes enceintes*¹¹⁴, des *jeunes travailleurs*¹¹⁵, et des *travailleurs temporaires*¹¹⁶.

106 Essentiellement le RGPT, adopté en 1947, et la loi du 10 juin 1952 concernant la sécurité et la santé des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail.

107 Directive 89/391/CEE du 12 juin 1989 visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs par une politique adaptée de prévention des risques.

108 Directive 89/686/CEE du 21 décembre 1989 transposée en droit belge par AR 13/06/2005.

109 Directive 83/477/CEE transposée en droit belge par AR 16 mars 2006 et AR 28 mars 2007, abrogée et remplacée par la Directive 2009/148/CE.

110 Directive 2001/45/CE sur les travaux en hauteur qui prévoit des dispositions visant à limiter l'utilisation d'échelles, d'escabeaux et de marchepieds comme poste de travail en hauteur. Cette directive a été transposée en droit belge par l'arrêté royal du 31/08/2005. La Commission EU a également édicté un guide de bonnes pratiques en la matière.

111 AR 7 juillet 2005 qui transpose en droit belge la directive 2002/44/CE du 25 juin 2002.

112 Directive 90/269/CEE du 29 mai 1990, transposée en droit belge par AR 12/08/1993.

113 Directive 2003/10/CE du 6 février 2003, transposée en droit belge par AR 16 janvier 2006.

114 Directive 92/85 du 19 octobre 1992 : elle porte le congé de maternité à 18 semaines et interdit l'exposition de la travailleuse enceinte à certains agents chimiques et biologiques.

115 Directive 94/33 du 22 juin 1994 transposée en droit belge par l'arrêté royal du 3 mai 1999 : elle impose notamment de faire précéder l'embauche de jeunes travailleurs dans les entreprises d'une analyse des risques spécifiques.

116 Directive 91/383 du 25 juin 1991 : elle prévoit notamment une répartition de la prise en charge des dispositifs de protection entre l'agence de travail intérimaire et l'utilisateur.

L'introduction de nouveaux concepts ou obligations

Le droit européen a aussi innové en matière de sécurité sur les lieux de travail, en introduisant de nouveaux concepts et de nouvelles obligations pour les entreprises à transposer dans les droits nationaux.

La coordination de la sécurité pour les travaux de construction

L'introduction d'une obligation de coordination de la sécurité en droit belge est directement issue du droit européen. Une telle obligation n'existait pas avant l'adoption de la directive « chantiers temporaires ou mobiles » en 1992¹¹⁷. Cette directive, on l'a vu dans le chapitre de ce rapport consacré à la politique sectorielle de prévention, impose la désignation de coordinateurs de sécurité et leur assigne des missions et tâches spécifiques.

Des réglementations sur les produits et matériaux

L'Union européenne s'intéresse à la protection des utilisateurs des produits et matériaux, en particulier sur les lieux de travail. Les prescriptions qu'elle a adoptées dans ce contexte portent sur la mise en circulation de produits et elles ont en même temps des implications sur la gestion des risques dans les entreprises qui utilisent ces produits.

Les produits chimiques

Le règlement européen « REACH¹¹⁸ » impose à l'industrie d'enregistrer les produits chimiques, d'en évaluer la sécurité d'utilisation et de les faire autoriser dans certains cas, de même que d'en limiter l'utilisation. Ces obligations valent pour tous les producteurs et importateurs, mais aussi le cas échéant pour les entreprises qui utilisent les produits. L'entreprise reste, en effet, le responsable final pour tous les risques liés à la santé et à la sécurité de ses travailleurs sur les lieux de travail.

Les produits de construction

Le Règlement européen sur les produits de construction¹¹⁹ impose la conformité des produits et matériaux de construction à des normes déterminées. Les fabricants, les importateurs et les distributeurs sont tenus de faire tester ou évaluer leurs matériaux et produits de construction selon les spécifications européennes. Les tests et évaluations doivent porter sur les prestations des caractéristiques essentielles des produits.



Les expositions aux agents cancérigènes : silice cristalline et poussières de bois

Les travailleurs du secteur de la construction peuvent être exposés, lors de certains types de travaux, à l'inhalation de poussières de silice cristalline, présente notamment dans les bétons et les enduits de façade, et de poussières de bois. Ces poussières pouvant affecter gravement la santé de ceux qui les inhalent, le législateur européen, par une directive du 12 décembre 2017¹²⁰ a décidé de réduire les expositions professionnelles à ces poussières au niveau le plus bas possible. Cette directive classe les poussières de silice et poussières de bois comme agents cancérigènes et révisé les valeurs limites d'exposition (VLE) aux agents cancérigènes ou mutagènes pour rendre ces expositions plus contraignantes.

De nouveaux amendements présentés par la Commission européenne sont en cours de discussion ; ils tendent à introduire une valeur limite pour le formaldéhyde, composant notable des revêtements de sols et de murs.

A noter enfin la publication par la Commission européenne d'un guide à l'attention des employeurs décrivant, étape par étape, leurs obligations en application de la Directive sur les agents cancérigènes et du règlement REACH.

117 Directive européenne 92/57/CEE du 24 juin 1992 concernant les chantiers temporaires ou mobiles, transposée dans la loi sur le bien-être du 4 août 1996 et l'arrêté royal du 25 janvier 2001.

118 Règlement CE n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006. Entré en vigueur le 1er janvier 2007.

119 Règlement UE n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant les conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction. Ce règlement remplace la directive européenne 89/106/CEE du 21 décembre 1988.

120 Directive (UE) 2017/2398 modifiant la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail.

LE NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE EUROPÉEN

On l'a dit, le domaine de la santé et sécurité des travailleurs est celui où l'influence de l'Europe a le plus grand impact sur les pratiques et les droits nationaux. Il constitue de ce fait un enjeu crucial de la politique sociale européenne. Après avoir favorisé pendant de nombreuses années des actions très largement normatives, la Commission européenne adopte désormais une approche plus globalisée reposant notamment sur des instruments non-contraignants.

Les défis et objectifs

Le nouveau cadre stratégique en matière de santé et sécurité adopté par la Commission européenne en 2014, tend à assurer un environnement de travail sain aux travailleurs européens tout en prenant compte des risques émergents.

Par sa stratégie, qui reposera sur des outils législatifs et non législatifs, la Commission entend relever trois défis communs à l'ensemble de l'Union: un meilleur respect de la législation existante, notamment par les micro- et petites entreprises, une amélioration de la prévention des maladies professionnelles et une prise en compte du vieillissement de la population active.

Ces défis ont été traduits en objectifs stratégiques à réaliser en collaboration avec les Etats membres et d'autres parties prenantes. Il s'agit des grands objectifs suivants :

- Renforcer les stratégies nationales en améliorant la coordination entre les Etats membres ;
- Aider les entreprises, et plus spécialement les microentreprises, à se conformer à la législation;
- Améliorer le contrôle de l'application de la législation, grâce à une formation des inspecteurs du travail mieux adaptée aux risques émergents et aux nouvelles technologies ;
- Simplifier la législation existante en détectant les possibilités de réduction de la charge administrative ;
- Faire face au vieillissement de la population active et à l'émergence de nouveaux risques;
- Améliorer la collecte des données et les méthodes permettant d'identifier et de mesurer les risques pour la santé des travailleurs ;
- Renforcer la coopération en matière de santé et sécurité au travail avec les organisations internationales compétentes dans ce domaine ;

Le cadre législatif européen reste le principal instrument permettant la mise en œuvre de ces objectifs. Les obligations juridiques restent en effet un facteur déterminant de l'élaboration d'un environnement de travail sain et sûr. Les instruments non-législatifs s'imposent toutefois de plus en plus dans l'application de la politique européenne en matière

de santé et sécurité. La Commission européenne - en partenariat avec l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (OSHA)¹²¹ - met ainsi l'accent sur le développement d'outils interactifs permettant l'échange de bonnes pratiques et l'élaboration de campagnes de sensibilisation afin d'éduquer les acteurs européens aux risques liés à la santé et à la sécurité au travail.

Les Etats membres sont par ailleurs encouragés à utiliser les fonds de l'Union européenne et plus particulièrement le Fonds Social européen, afin de renforcer leurs stratégies en matière de santé et sécurité.

La mise en application du cadre stratégique

La Commission européenne a tiré les enseignements à mi-parcours¹²² de la mise en application du cadre stratégique en matière de santé et sécurité.

On retiendra ici plus particulièrement deux des trois conclusions principales faites par la Commission¹²³ dans sa communication sur le sujet¹²⁴ :

- La première conclusion porte sur l'insuffisance des mesures prises jusqu'à présent pour soutenir les microentreprises et les PME dans l'application de la législation européenne. Les plus petites structures doivent pouvoir bénéficier de conseils et de soutiens personnalisés tenant compte de leurs limites.
- La seconde conclusion rappelle avec force qu'au-delà de l'importance d'un cadre juridique contraignant, c'est le développement quotidien d'une culture du respect de ce cadre juridique au sein des entreprises et des organisations de toutes tailles qui fait véritablement la différence au jour le jour. Ce rappel trouve un écho tout particulier dans le cadre du présent rapport.

Dans ce contexte, la Commission, soucieuse de donner un nouvel élan à son cadre stratégique, établit avec précision les actions à mener par les principaux acteurs dans ce domaine en y associant un calendrier précis.

¹²¹ Voir le dernier point de ce chapitre.

¹²² La stratégie est développée pour la période 2014-2020.

¹²³ La 3^e conclusion concerne la nécessité de poursuivre les efforts pour réduire le nombre de cancers attribuables à une exposition professionnelle, qui constituaient en 2008 de 4 à 8,5% du nombre total de cancers dans l'Union européenne. Dans ce contexte, la Commission s'est lancée dans un processus d'amendement en plusieurs phases de la directive sur les agents cancérigènes, afin notamment d'introduire ou de renforcer les valeurs limites d'exposition à certains produits, matériaux ou substances. On lira à ce sujet les commentaires en fin de la première section de ce chapitre.

¹²⁴ Communication de la Commission européenne publiée en janvier 2017.

Une attention particulière aux microentreprises et aux PME

Une étude de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail montre que 69% des microentreprises déclarent effectuer une évaluation régulière des risques en matière de santé et sécurité au travail¹²⁵, ce qui signifie que près d'un tiers de ces entreprises ne le fait pas. En outre, la même étude atteste que le risque de blessures graves et des décès est plus élevé dans les petites structures que dans les grandes entreprises. C'est en tenant compte des résultats de cette étude que la Commission souhaite s'appuyer sur les autorités nationales et les partenaires sociaux afin de rendre systématique l'échange des bonnes pratiques. Cette mise en commun devrait permettre aux microentreprises et aux PME de réduire significativement les coûts liés à leur régularisation en matière de santé et sécurité.

En parallèle, l'utilisation des outils interactifs d'évaluation des risques en ligne (OIRA) doit être encouragée. Ces logiciels gratuits, développés par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, permettent aux entreprises et plus particulièrement aux PME d'évaluer de manière simple et efficace les risques pour le bien-être au travail. La Commission appelle également les Etats membres et les organisations professionnelles à développer ce type d'outils au niveau national afin de répondre aux besoins spécifiques de leur pays et de leurs secteurs. La Belgique a ainsi développé en 2015 un OIRA Construction, qui génère - après examens des données introduites par l'entreprise - un document reprenant des points d'action concrets que l'employeur peut transposer en mesures de prévention.

On notera dans ce contexte que le réseau Entreprise Europe, qui offre un soutien de proximité aux PME européennes, est un partenaire clé de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail dans la sensibilisation des plus petites structures aux bonnes pratiques en matière de santé et sécurité et dans la diffusion des différents outils développés à cet effet par l'Agence.

Actualisation de la législation existante et de son application

Selon une autre étude de l'Agence, faite en 2014, la proportion des entreprises qui considère les règles en matière de santé et sécurité comme étant complexes varie entre 14% et 67% selon les Etats membres¹²⁶. Cette disparité laisse supposer qu'une part importante de la charge administrative des entreprises dans ce domaine provient des différences existantes entre les législations nationales et non des exigences minimales fixées par l'Union européenne.



La Commission européenne invite dès lors les Etats membres à adopter des stratégies nationales en réponse au cadre stratégique européen et à actualiser, dans ce contexte, leurs législations nationales dans le but d'éliminer les dispositions redondantes et d'alléger la charge administrative, en particulier pour les petites entreprises et microentreprises.

Certaines études récentes montrent que les contrôles de l'application des règles en matière de santé et de sécurité contribuent à une diminution de taux de blessures graves¹²⁷. La fréquence et la manière dont les inspections sont menées varient cependant fortement d'un Etat membre à l'autre.

C'est pourquoi, la Commission européenne souhaite - par l'intermédiaire du Comité des hauts responsables de l'inspection du travail - définir des normes communes pour les programmes de formation des inspecteurs en santé et sécurité et rédiger une version actualisée des principes communs d'inspection du travail dans ce domaine.

Enfin, réduire la charge administrative pour les entreprises peut aussi se faire par la suppression de certaines dispositions législatives devenues caduques, sans porter atteinte au niveau de protection des travailleurs. A titre d'exemple, certaines technologies réglementées par la Directive sur les équipements à écran de visualisation (30/270/CE) n'étant plus utilisées, la Commission supprimera d'ici fin 2018 les dispositions correspondantes.

Par ailleurs, la Directive concernant les signalisations de sécurité et/ou de santé au travail (92/58/CE) devra aussi être modifiée de manière à prendre la norme ISO 7010 en considération et de clarifier les obligations existantes dans le domaine des panneaux de sécurité à utiliser.

¹²⁵ Contextes et dispositions en matière de santé et sécurité au travail dans les micro- et petites entreprises de l'UE - projet SESAME, Observatoire européen des risques, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (OSHA), 2016.

¹²⁶ Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, enquête des entreprises sur les risques nouveaux et émergents - 2 (ESENER-2), 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://osha.europa.eu/en/surveys-and-statistics-osh/esener>.

¹²⁷ Cité dans OCDE 2000. *Building an evidence base for the Health and Safety Commission Strategy to 2010 and beyond : A literature review of interventions to improve health and safety compliance*, Health and Safety Executive 2004.



L'AGENCE EUROPÉENNE POUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ AU TRAVAIL

L'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)¹²⁸ a pour mission de promouvoir partout en Europe une culture de la prévention des risques sur les lieux de travail. Elle fonctionne en partenariat avec les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les institutions et réseaux européens et certaines entreprises particulières.

Dans le cadre de sa mission générale, L'Agence accorde une grande attention à la prévention au sein des PME. Elle développe ainsi, on l'a vu au point précédent, des outils pratiques pour les petites entreprises leur permettant d'évaluer les risques sur les lieux de travail (outils en ligne d'évaluation des risques) et de partager les connaissances et les bonnes pratiques. Elle a par ailleurs publié différents guides électroniques interactifs plus détaillés et ciblant certains métiers à risques et elle a créé une encyclopédie en ligne collaborative¹²⁹ contenant des informations précises et fiables sur la santé et sécurité au travail.

L'Agence a aussi pour missions de mener de vastes enquêtes¹³⁰ sur la manière dont les risques en matière de sécurité et de santé sont gérés sur les lieux de travail en Europe et de développer des campagnes de sensibilisation du public aux sujets liés à la santé et à la sécurité au travail¹³¹.

Outre son action de sensibilisation, l'Agence a une mission de recherche portant notamment sur l'identification et l'évaluation de nouveaux risques sur les lieux de travail (comme les nanotechnologies par exemple).



Le fonctionnement de l'Agence s'opère sur la base de principes de bonne gouvernance, comme l'ouverture, la réactivité, la transparence, le respect des règles, l'efficacité, l'efficience et l'obligation de rendre des comptes¹³². Cette bonne gouvernance permet d'assurer que les activités de l'Agence répondent aux attentes des parties prenantes, dont les partenaires sociaux, et présentent une utilité pour les milieux concernés.

¹²⁸ La base juridique des activités de l'Agence est le règlement (CE) n° 2062/94 du Conseil du 18 juillet 1994.

¹²⁹ OSHwiki.

¹³⁰ Les enquêtes ESENER.

¹³¹ L'Agence vient de lancer en avril 2018 une campagne, intitulée « Lieux de travail sains », ayant pour but de sensibiliser le public européen aux risques d'une exposition aux substances dangereuses. Les groupes de travailleurs avec des besoins spécifiques et étant d'avantage exposés à ce type de substances sont la cible principale de cette campagne de sensibilisation qui tend aussi à accroître la connaissance du cadre législatif européen.

¹³² Voir le site web de l'Agence : <https://osha.europa.eu>.

