Mon témoignage couvre la période 1987/1995, au cours de laquelle des directives européennes importantes pour la santé et sécurité au travail ont été adoptées et transposées en droit national.

I – Le contexte.

Pour bien comprendre ce qui se passait dans ce qui était alors la Communauté Économique Européenne, avec 12 États-membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), il faut retenir les faits importants suivants :

• **La signature de « l'Acte unique », les 17 et 28 février 1986, entré en vigueur le 1er juillet 1987, qui était destiné à préparer l'ouverture du marché unique européen en 1992 (« Marché intérieur »).**

• L'inscription dans le Traité de Rome, par **l'Acte unique**, d'un article 100 A, fondement de la mise en place du « Marché intérieur », dont les trois premiers paragraphes étaient ainsi rédigés :

> **1**. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A.
>
> **Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.**
>
> **2.** Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.
>
> **3. La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé**

• L'inscription dans le Traité de Rome, par l'Acte unique, d'un article 118 A, dit « **Volet social du marché intérieur** », ainsi rédigé :

> **1.** Les États membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine.
>
> **2**. Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe 1, **le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement,** compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres**.**

Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

3. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées des conditions de travail compatibles avec le présent traité.

• Les directives fondées sur l'article 100 A étaient construites sur la base de ce qui a été appelé « la Nouvelle approche ».

La nouvelle approche consistait à dire que les directives qui allaient désormais être adoptées et promulguées fixeraient, ce qu'on appelait, des **« exigences essentielles, de santé et de sécurité ».** C'est-à-dire - en simplifiant à l'extrême - au lieu de dire qu'il fallait un carter de telle dimension, il fallait dire qu'il ne devait pas être possible d'accéder à des éléments en mouvement, par exemple.
Cette nouvelle approche, pour pouvoir être mise en œuvre ensuite, renvoyait à la Normalisation. Il fallait bien que les gens sachent comment ils allaient faire concrètement pour respecter les exigences essentielles de santé et de sécurité. On renvoyait à la Normalisation, à des normes européennes, pour qu'il n'y ait pas d'inégalité, pas de concurrence déloyale, pas d'entrave aux échanges avec d'autres États membres de la CEE (devenue l'Union Européenne à la suite du Traité de Maastricht du 7 février 1992, appliqué depuis le 1er novembre 1993).

La conformité aux normes valait présomption de conformité à la directive.

• L'article 118 A concerne le volet social de la construction du Marché Unique, c'est-à-dire des directives de santé et sécurité au travail mais qui, cette fois-ci, ne s'appliquent pas à la mise sur le marché, mais aux conditions de travail.

On ne définit pas des prescriptions intangibles, mais ce qu'on appelle des prescriptions minimales. Ça veut dire que les États n'ont pas le droit d'être en-dessous des exigences de la directive. Mais, s'ils avaient, avant la directive, des exigences supérieures, ils doivent les maintenir et, en tout état de cause, ils doivent continuer à progresser.

• La directive fondamentale issue de l'article 118 A est la « Directive-cadre 89/391 du 12/06/89 sur la santé et la sécurité au travail ». Elle définit des principes généraux de prévention fondés sur le concept d'évaluation des risques, qui recouvre également le principe d'intégration de la sécurité dès la conception.

Elle a été transposée par la « Loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 modifiant le code du travail et le code de la santé publique, en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transposition de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail », qui édicte également les articles législatifs nécessaires à la transposition des directives fondées sur l'article 100 A relevant du code du travail et des directives dites « filles » de la directive-cadre, fondées sur l'article 118 A :

Directive 89/654 du 30/11/1989 sur les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail ;

Directive 89/655 du 30/11/1989 sur l'utilisation des équipements de travail ;

Directive 89/656 du 30/11/1989 sur l'utilisation des équipements de protection individuelle (EPI) ;

Directive 90/269 du 29/05/90 sur la manutention manuelle des charges comportant des risques, notamment dorsolombaires, pour les travailleurs ;

Directive 90/270 du 29/05/90 sur l'utilisation des écrans de visualisation ;

Directive 92/58 du 24/06/92 sur les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et / ou de santé au travail ;

Directive 92/85 du 19/10/1992 sur l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail ; complétées ensuite, notamment par la

Directive 92/57/CEE du Conseil, du 24 juin 1992, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles.

II – La stratégie et l'action du ministère du travail (Direction des Relations du Travail, Sous-direction des conditions de travail).

II.1 - S'agissant des directives fondées sur l'article 100 A du Traité de Rome (mise sur le marché) : les exemples de la directive 89/392/CEE du 14 juin 1989 relative à la conception et la mise sur le marché des machines (complétée ensuite par des directives sur les engins mobiles de chantier et sur les appareils de levage) et de la directive 89/686/CEE du Conseil du 21 décembre 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle.

• S'agissant des **machines**, le ministère disposait d'une réglementation ancienne (datant de 1945), mais modernisée en 1980 sur la base du principe d'intégration de la sécurité dès la conception des machines, avec des procédures de certification précises. La proposition de la Commission européenne, rédigée par un fonctionnaire européen belge, s'était largement inspirée de cette réglementation.

Notre but était de faire adopter cette proposition en l'améliorant, avec deux objectifs : le niveau de sécurité du travail le plus élevé possible, des exigences essentielles de sécurité et des procédures aussi proches que possible de notre réglementation de 1980, bien maîtrisée par nos constructeurs, afin de défendre notre industrie nationale de la mécanique.

• Nous nous sommes donc appuyés sur la Commission européenne qui était notre allié objectif dans cette affaire.
Nous avions aussi sur un immense atout qui était le **Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Professionnels** car nous, nous avions des instances de concertation que la plupart des autres pays n'avaient pas.
Nous avions donc l'appui de tous les Partenaires sociaux. Le patronat était avec nous puisqu'on défendait l'industrie mécanique et les syndicats étaient avec nous puisque, d'une part, nous défendions l'industrie mécanique, ce qui était dans l'intérêt de l'emploi, et d'autre part, parce qu'ils étaient attachés à cette réglementation française qui était d'un très bon niveau de sécurité.

• Nous nous sommes livrés très tôt à un exercice qui a consisté, à niveau de sécurité strictement égal, à remplacer la réglementation très détaillée sur la conception des chariots automoteurs de manutention par une réglementation formulée en termes d'exigences essentielles de sécurité renvoyant à des normes. Cet exercice nous a permis d'apprendre à maîtriser la technique de la « Nouvelle approche » et de familiariser les entreprises (qui sont très nombreuses et variées à utiliser des chariots automoteurs de manutention) et les partenaires sociaux à cette « Nouvelle approche ».

• **Bien que minoritaire au début des négociations, la délégation française, conduite par le ministère du travail, a fait adopter la directive conforme à ses objectifs**, à la majorité qualifiée, avec le soutien du Royaume-Uni et de la présidence grecque du Conseil européen, évitant ainsi que la réglementation européenne soit calquée sur le modèle de l'Allemagne qui était, et reste, le leader européen dans le domaine de l'industrie mécanique, afin de préserver notre industrie.

• S'agissant des **Équipements de Protection Individuelle (EPI**), nous étions dans un schéma totalement différent parce que l'industrie française des équipements de protection individuelle ne représentait pas grand-chose.
Un syndicat des fabricants et des importateurs s'est créé, parce que la directive a été mise en négociation. Avant il n'y avait pas de syndicat patronal, et très peu de réglementation française sur la sécurité des EPI (essentiellement casques de moto et harnais de sécurité).

• Donc là, nous n'avions pas d'intérêt économique majeur, parce qu'il n'y avait pas grand-chose à défendre, mais nous avions par contre des intérêts de sécurité. **Nous voulions une directive d'un niveau d'exigences essentielles de sécurité et de procédures de certification très élevé**. Le texte avait été préparé par un expert français de l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS) qui avait été recruté sur contrat par la Commission européenne. Notre objectif était simple, et nous l'avons atteint : empêcher toute dénaturation de son projet.

• S'agissant de **la Normalisation européenne** : Une fois les directives adoptées, puis transposées dans les droits nationaux des États-membres, se posait la question de leur déclinaison concrète dans des normes européennes dont le respect assurait aux constructeurs, importateurs, vendeurs, utilisateurs, une présomption de conformité à la directive.
Notre objectif était de faire en sorte que les normes européennes respectent pleinement les exigences essentielles des directives et qu'elles soient reconnues comme telles par les employeurs et salariés utilisateurs des machines ou EPI concernés, et par les préventeurs. Pour cela, la mobilisation française devait être à la hauteur de l'enjeu et peser dans le bon sens sur l'élaboration des normes européennes.

• **Il fallait d'abord une stratégie nationale**. À cette fin, le ministère du travail a obtenu des crédits pour financer l'AFNOR (Association Française de Normalisation) en vue de faire fonctionner un **« Comité de programmation »,** auquel participaient les partenaires sociaux et les préventeurs (INRS, Caisse Nationale d'Assurance Maladie [CNAM], Ministère du travail…), **chargé de définir la stratégie française de normalisation, la doctrine française et l'organisation de la participation de la France à la normalisation européenne, pour tout ce qui relevait de la santé et sécurité au travail**.

C'est dans ce cadre qu'a été adopté, dès 1990, le mémorandum français sur la normalisation, qui a reconnu un rôle particulier au ministère du travail (considéré comme « un peu plus égal que les autres participants français » en cas de difficulté d'aboutir à un consensus) et a défini la

doctrine qui a guidé les négociateurs français (et largement prévalu in fine) de la norme EN 292 « Sécurité des machines – Notions fondamentales, Principes généraux de conception » de décembre 1991, à laquelle était soumise l'élaboration de toutes les normes européennes « machines ».

• Il fallait ensuite que les normes ne soient pas élaborées par les seules entreprises, encore moins les seules grandes entreprises, mais aussi par des préventeurs, des syndicalistes et des PME.
À cette fin, nous avons discuté avec la CNAM qui a mobilisé à l'époque à peu près 80 ingénieurs de prévention dans la Normalisation, et nous avons, de notre côté, mobilisé 80 inspecteurs ou contrôleurs du travail, dans la Normalisation (La Mutualité Sociale Agricole et le ministère de l'agriculture ont aussi participé à cette mobilisation).

Les crédits obtenus par le ministère du travail pour financer l'AFNOR ont également permis aux Institutions représentatives du personnel et aux services d'inspection du travail de disposer gratuitement des normes dont ils avaient besoin pour l'exercice de leurs missions, et des campagnes ont pu être organisées pour élargir la participation à la normalisation.

II.2 - S'agissant des directives fondées sur l'article 118 A du Traité de Rome (volet social du marché intérieur) : L'exemple de la Directive 89/655/CEE du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail.

• Aux termes de cette directive, « on entend par :

a) équipement de travail, toute machine, appareil, outil ou installation, utilisé au travail ;

b) utilisation d'un équipement de travail, toute activité concernant un équipement de travail, telle que la mise en service ou hors service, l'emploi, le transport, la réparation, la transformation, la maintenance, l'entretien, y compris notamment le nettoyage. »

• **Cette directive édictait les obligations générales suivantes** :

« 1. L'employeur prend les mesures nécessaires afin que les équipements de travail mis à la disposition des travailleurs dans l'entreprise et/ou l'établissement soient appropriés au travail à réaliser ou convenablement adaptés à cet effet, permettant d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs lors de l'utilisation de ces équipements de travail.
Lors du choix des équipements de travail qu'il envisage d'utiliser, l'employeur prend en considération les conditions et les caractéristiques spécifiques de travail et les risques existants dans l'entreprise et/ou l'établissement, notamment aux postes de travail, pour la sécurité et la santé des travailleurs, et/ou les risques qui seraient susceptibles de s'y ajouter du fait de l'utilisation des équipements de travail en question.

2. Lorsqu'il n'est pas possible d'assurer ainsi entièrement la sécurité et la santé des travailleurs lors de l'utilisation des équipements de travail, l'employeur prend les mesures appropriées pour minimiser les risques. »

• **Mais surtout, cette directive imposait une obligation novatrice de « mise en conformité » des équipements de travail**.

La directive visait les équipements de travail en service auxquels elle imposait des dispositifs concrets de sécurité rajoutés, par exemple, carter, double-commande, s'ils n'existaient pas.
Depuis le décret du 10 juillet 1913, nous avions dans la réglementation française des exigences qui - je dirais au niveau des mots - étaient supérieures à ce que prévoyait la directive pour l'utilisation des équipements de travail.

Mais, en réalité, ces exigences exprimées en termes absolus étaient loin d'être toujours respectées dans les entreprises françaises, voire peu imposées. C'est-à-dire que nous avions dans les entreprises françaises des machines en service qui ne répondaient pas à ces exigences absolues et qui n'avaient jamais été modifiées.
La directive ne s'exprimait pas en termes absolus, mais en termes très concrets, définissant des exigences précises de modification des machines en service pour les rendre plus sûres. Peut-être était-elle, au niveau sémantique en recul, mais elle était au niveau pratique une avancée, parce que là, nous avions des choses qu'on pouvait imposer, des exigences très concrètes.

• **La délégation française, conduite par le ministère du travail, a soutenu et amélioré cette directive**, avec le soutien des organisations syndicales ouvrières et des positions divergentes (favorables ou défavorables) des organisations patronales.
Mais nous n'avons pas pu empêcher que la directive impose un délai déraisonnablement court de deux ans pour la réalisation de la mise en conformité.

• Le ministère du travail a toujours clairement expliqué que la « mise en conformité » ne visait pas à transformer une machine ancienne en machine neuve conforme à la directive fondée sur l'article 100 A, il ne s'agissait pas d'une « mise aux normes ».

Il s'agissait de « sécurité rajoutée » visant à limiter les risques, à compléter, en tant que de besoin, par des mesures d'organisation, de formation et de protection individuelle.
Il s'agissait aussi d'une modernisation forcée de notre industrie, liant sécurité du travail, amélioration des conditions de travail et performance économique.

• **Restait que le délai de deux ans n'était pas praticable**.
Nous avons donc, par circulaire, prévu des « plans de mise en conformité ».
Nous avons écrit que les entreprises ne seraient pas sanctionnées dès lors qu'elles avaient élaboré un plan de mise en conformité qui fixait bien entendu des délais et des mesures précises, et qu'elles respectaient ce plan de mise en conformité.

Nous estimions qu'il faudrait environ dix ans pour réaliser toutes les mises en conformité nécessaires, ce qui a été effectivement le cas.

Pour aider les PME et TPE à élaborer et réaliser leur plan de mise en conformité, nous avons encouragé - et dans certains cas subventionné - les branches professionnelles (elles savaient quelles étaient les machines utilisées, elles avaient la connaissance, le savoir-faire technique), à **donner des pistes et des exemples dans ce que nous avons appelé des « Plans-types de mise en conformité »**.

Cette mesure, qui a donné lieu à beaucoup de dialogue avec les partenaires sociaux, a permis de lever les réticences d'une partie du patronat et a contribué à l'effectivité de la mise en conformité.

• **Dans la foulée de la transposition de la directive 89/655/CEE**, nous avons préparé et promulgué, en concertation avec les partenaires sociaux et avec le soutien de la Fédération des ascenseurs, le « Décret n°95-826 du 30 juin 1995 fixant les prescriptions particulières de sécurité applicables aux travaux effectués sur les ascenseurs, ascenseurs de charges, escaliers mécaniques, trottoirs roulants et installations de parcage automatique de véhicules et modifiant le décret du 10 juillet 1913 portant règlement d'administration publique pour l'exécution des dispositions du livre II du code du travail ».

Ce décret visait notamment à remplacer des dispositions datant de 1913 qui n'étaient plus adaptées à la prévention des accidents graves et mortels lors de travaux de maintenance des ascenseurs.
Outre une obligation d'étude de sécurité préalable aux interventions de maintenance, il imposait, sur le modèle de la directive 89/655/CEE, une mise en conformité des ascenseurs et monte-charges en service dans les entreprises.

Ces quelques exemples montrent que la période que recouvre ce témoignage a été très féconde pour la santé et la sécurité au travail.

La loi n° 76-1106 du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail avait donné une grande impulsion en France, sur la base du principe d'intégration de la sécurité.

L'Europe, sur la base du principe plus large d'évaluation des risques, a donné une nouvelle impulsion, avec le soutien des organisations syndicales ouvrières et - malgré quelques réticences - des organisations patronales qui ont soutenu largement également tout l'édifice construit sur la base de la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 et des directives qu'elle a transposées.