



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.4.2002
COM(2002) 166 final

2002/0079 (CNS)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**portant sur l'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail aux
travailleurs indépendants**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. INTRODUCTION

L'intérêt que la Commission porte à cette initiative découle de la constatation que les travailleurs qui exercent leur activité professionnelle en dehors d'une relation de travail avec un employeur ou de manière globale en dehors de tout lien d'emploi et de subordination à une tierce personne ne sont – en règle générale – pas couverts par les directives communautaires touchant à la santé et sécurité au travail.

Néanmoins, les travailleurs indépendants sont le plus souvent soumis aux mêmes risques pour leur santé et leur sécurité que les travailleurs salariés et il s'avère qu'une initiative communautaire devrait être entreprise à cet égard.

Le Programme communautaire dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail 1996-2000¹ prévoit à l'action 8 "d'examiner la nécessité d'une proposition de recommandation du Conseil concernant la sécurité et la santé au travail des travailleurs non salariés." La Commission avait estimé que le nombre sans cesse croissant de travailleurs indépendants qui ne sont pas couverts par la législation communautaire basée sur l'article 137 du Traité (ex-article 118A), rendait nécessaire un examen approfondi de la situation dans l'Union européenne et des moyens dont elle dispose dans ce domaine.

A cet égard, les services de la Commission avaient entamé, déjà en 1996, des travaux de réflexion et d'examen de la situation de la protection de la santé et de la sécurité au travail des travailleurs indépendants dans l'Union européenne. Les résultats de cette analyse montrent que les secteurs où sont concentrés les travailleurs indépendants sont souvent des secteurs à hauts risques (transports, agriculture, construction, pêche). La couverture par le droit communautaire est des plus limitée tandis que l'on constate une grande hétérogénéité des législations nationales.

Dans ce contexte, le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail (CCSHS) a créé en 1997 un groupe de travail "Travailleurs indépendants" chargé de "préparer un avis du Comité consultatif sur l'éventail d'actions possibles au niveau communautaire pour répondre aux besoins et aux problèmes susceptibles de résulter de l'extension des mesures communautaires en matière de santé et de sécurité des travailleurs non salariés".

Lors du déroulement des travaux de ce groupe de travail et en vue d'avoir une "photographie" de la situation réelle des travailleurs indépendants dans l'ensemble des États membres, la Commission a demandé à l'Agence de Bilbao de collecter auprès des États membres des informations en vue de déterminer si le droit dérivé des directives "santé et sécurité" avait été étendu aux indépendants et selon quelles modalités. Dans un second temps, et en vue de compléter son état de connaissance, la Commission a demandé à l'Agence de Bilbao de lui communiquer une nouvelle série d'informations concernant, État membre par État membre, la situation des travailleurs indépendants sous des aspects tantôt pratiques, tantôt juridiques.

¹ COM(95)282final, JO C262 du 07.10.1995, p.18.

Dans un contexte général, il convient de souligner que l'Agenda social européen² tel qu'approuvé par le Conseil européen de Nice³ demande à la Commission d'élaborer en 2002 une stratégie communautaire en matière de santé et de sécurité au travail afin de contribuer à l'objectif d'anticiper et tirer parti du changement de l'environnement de travail en développant un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité, et que le Comité économique et social dans sa Résolution sur le cadre général de la Communauté dans le domaine de la santé et la sécurité sur le lieu de travail⁴ propose en ce qui concerne les conditions des indépendants que des mesures d'information, de sensibilisation, de "benchmarking" et de recherche soient développées de façon systématique.

II. LA PROTECTION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AU NIVEAU NATIONAL

Les informations recueillies par l'Agence de Bilbao au sujet de la situation actuelle de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants dans les États membres⁵ ont permis de tirer les conclusions suivantes :

- Certains États membres ont étendu l'application du droit de la protection de la santé et de la sécurité aux indépendants. Tel est le cas du Portugal et de l'Irlande où la législation santé et sécurité au travail s'applique indistinctement aux travailleurs et aux indépendants et, d'une façon moins étendue, du Danemark, du Royaume-Uni et de la Suède.
- Pour ce qui est des autres États membres leurs législations nationales "santé et sécurité au travail" ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants. Toutefois, dans certains aspects (par exemple les dispositions en matière de santé au travail) ou dans certaines circonstances (par exemple lorsque les indépendants travaillent sur un chantier ou quand il y a sous-traitance) les travailleurs indépendants sont couverts et doivent dès lors respecter les dispositions pertinentes de la législation.

III. LA PROTECTION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

L'article 3 de la directive cadre 89/391/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail⁶ définit les travailleurs comme employés par un employeur, laquelle définition vaut pour l'ensemble des directives particulières de la directive cadre.

Toutefois, deux directives basées sur l'article 137 (ex-article 118A) méritent une mention particulière :

² COM(2000)379 final, 28.6.2000

³ Conseil Européen de Nice du 7-9.12.2000, Conclusions de la Présidence, annexe 1

⁴ JO C51 du 23.2.2000, p. 33

⁵ Voir en annexe un résumé reprenant la situation de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants dans les États membres

⁶ JO L183, du 29.06.1989, p.1.

- La directive 92/57/CEE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles⁷ qui prend en compte les indépendants exerçant une activité sur un chantier dès l'instant où ils peuvent, de par cette activité, être une source potentielle de danger pour les travailleurs non indépendants qui s'y trouvent également. (Il ne s'agit donc pas ici d'assurer la sécurité des travailleurs indépendants mais de les soumettre à certaines règles afin de limiter ou de réduire les risques auxquels ils pourraient exposer les autres travailleurs.)

Et

- La directive 92/29/CEE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires⁸, qui n'est pas une directive particulière de la directive 89/391/CEE et qui comporte une définition très large des travailleurs incluant les indépendants mais, ici encore, il ne s'agit pas d'un acte qui vise exclusivement les travailleurs indépendants et le même raisonnement ci-avant énoncé pour la directive 92/57/CEE, selon lequel la protection d'indépendants n'est que l'accessoire de la protection des travailleurs salariés vaut mutatis mutandis pour la directive 92/29/CEE.

En outre, il convient également de signaler que la directive 2001/45/CE⁹ concernant l'utilisation des équipements de travail mis à disposition pour des travaux temporaires en hauteur, se réfère, dans un de ses considérants, aux indépendants en rappelant que, lors de l'utilisation des équipements de travail, ils risquent de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs.

IV. LA NECESSITE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Bien que l'essentiel de la réglementation communautaire relative à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs au travail ne leur soit pas applicable, les travailleurs indépendants sont le plus souvent soumis aux mêmes risques pour leur santé et leur sécurité que les travailleurs salariés.

En outre, c'est précisément dans les secteurs considérés à haut risque, l'agriculture, la pêche, le secteur de la construction, les transports, et les services où la plus grande proportion de travailleurs indépendants exercent leurs activités. Les dernières données statistiques disponibles montrent que si le taux d'accidents le travail des indépendants est inférieur à la moyenne, le taux des accidents mortels la dépasse largement¹⁰.

En mai 1999, le Comité consultatif a rendu un avis favorable au projet de recommandation du Conseil proposé par les services de la Commission reconnaissant qu'une initiative communautaire en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants, était nécessaire.

⁷ JO L245 du 26.08.1992, p.6.

⁸ JO L113, du 30.04.1992, p.19.

⁹ JO L 195 du 19.7.2001, p. 46

¹⁰ Eurostat – "Statistiques en Bref" Population et conditions sociales: N° 16/2001 "Les accidents du travail dans l'UE 1998-99" et N° 17/2001 " Les problèmes de santé liés au travail dans l'UE 1998-99".

Le CCSHS a indiqué dans son avis que, l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants dans beaucoup d'États membres fait également partie d'une évolution plus large de la structure de l'emploi, les entreprises réduisant leur taille en sous-traitant de nombreuses tâches à de très petites entreprises et à des travailleurs indépendants. Cela engendre de nouveaux problèmes de coopération entre les petites entreprises, de maintien d'une culture solide de la sécurité dans les très petites entreprises.

Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et selon la procédure prévue par l'article 138 (2 et 3) du Traité, les partenaires sociaux au niveau européen ont été consultés sur la nécessité d'une initiative dans ce domaine, en première phase, en mars 2000 et en deuxième phase en juillet 2001; la quasi-unanimité des partenaires sociaux est en faveur d'un instrument non contraignant au niveau communautaire qui couvrirait notamment les aspects liés à l'information/ sensibilisation, la formation, la surveillance médicale spécifique de la santé et la prévention.

Dans la mesure où l'article 137 du Traité ne recourt qu'à la seule directive en tant qu'instrument juridique d'action dans le domaine auquel il se rapporte, il est proposé de baser le présent projet de recommandation sur l'article 308 du Traité.

En effet, une action communautaire en la matière reste possible par le recours à l'article 308 du traité qui prévoit la possibilité d'adopter les mesures appropriées nécessaires à la réalisation, dans le fonctionnement du marché commun, de l'un des objectifs de la Communauté. Il est clair que dans le cas d'espèce, la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants contribue à la réalisation de l'un des objectifs de la Communauté, à savoir celui d'assurer un niveau élevé de protection en la matière.

Le fait qu'une grande majorité d'États membres ne prévoit pas de protection juridique de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants aboutit à une grande hétérogénéité des niveaux de protection au sein de l'Union européenne.

À la lumière du principe de subsidiarité, les lacunes du droit communautaire et des droits nationaux en cette matière montrent qu'une action au niveau communautaire s'avère nécessaire de manière à assurer un minimum de protection des travailleurs indépendants contre les risques professionnels. La Commission laisserait dans un premier stade, le soin aux États membres de prendre les mesures qui s'imposent sur une base volontaire, fondée sur la présente proposition de Recommandation du Conseil et, si nécessaire, à l'issue de l'évaluation d'une période initiale d'application, par voie d'un instrument contraignant.

Dans la mesure où certains États membres ont déjà pris des mesures au niveau national à l'égard des travailleurs indépendants, l'initiative proposée ne peut en aucun cas être considérée démesurée et elle respecte dès lors le principe de la proportionnalité. Les États membres qui n'ont pas encore pris de mesures de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants pourraient dès lors bénéficier des résultats très positifs découlant de la mise en œuvre des dispositions dans ce domaine.

Annexe

Application du droit national de la santé et de la sécurité au travail

1. APPLICATION ETENDUE AUX INDEPENDANTS

PORTUGAL : Les indépendants sont couverts par la réglementation qui s'applique indistinctement aux travailleurs et aux indépendants.

IRLANDE: La législation santé et sécurité au travail s'y applique aux indépendants.

ROYAUME-UNI: Dans les dispositions de base du *Health and Safety Act. 1974* et du *Workplace (Health, Safety and Welfare) Regulations 1992*, la notion de "travail" est définie comme travail en tant qu'employé ou indépendant. *Health and Safety Act 1974* impose aussi certaines obligations aux indépendants de même que *Management of Health and Safety Regulations* qui leur imposent obligation d'effectuer une évaluation des risques.

De même, *Work Equipment Regulations 1992* s'appliquent explicitement aux indépendants.

Quant aux *Health and Safety (Working on Display Screen Equipment) Regulations*, elles appliquent certaines prescriptions de la directive 90/270/CEE aux indépendants quoique la protection qu'elles confèrent soit moins étendue que celle accordée aux employés.

En revanche, *Regulations on Manual Handling of loads and Personal Protective Equipment* ne s'appliquent pas aux indépendants.

DANEMARK : La législation santé et sécurité au travail (§ 2 *arbejdsmiljøloven*) s'applique à tout travail effectué pour un employeur.

Un tel critère qui ne fait pas intervenir la notion de travailleur n'exclut par conséquent pas les travailleurs indépendants du champ d'application de la loi.

Cela étant, nombre de règles de la législation santé et sécurité au travail n'ont pertinence que dans le contexte d'une relation stable entre un employeur et un travailleur, par exemple en matière d'information, d'instruction et de formation.

En conséquence, les règles susceptibles de s'appliquer aux indépendants sont par nature moins nombreuses que les règles applicables aux travailleurs salariés. Il s'agit de principes généraux de la législation santé et sécurité au travail, des règles relatives à l'utilisation d'équipements de travail ou à l'organisation et à l'exécution du travail.

SUEDE: La législation sur l'environnement du travail s'applique en partie à l'employeur lui-même. C'est aussi le cas d'entreprises purement familiales en ce qui concerne par exemple l'utilisation d'équipements de travail ou de substances dangereuses.

Il en résulte en conséquence que la législation suédoise santé et sécurité au travail est partiellement applicable aux indépendants.

2. APPLICATION EN PRINCIPE RESTREINTE AUX TRAVAILLEURS AU SENS DE L'ARTICLE 137 A

FINLANDE : La loi finlandaise sur la protection des travailleurs s'applique au travail effectué par des employés sur la base d'un contrat et en échange d'une rémunération, pour le compte et sous la supervision d'un employeur. Elle n'est pas applicable aux indépendants.

Toutefois, les dispositions en matière de santé au travail s'appliquent également aux indépendants.

ALLEMAGNE-AUTRICHE: La législation santé et sécurité au travail ne s'applique qu'aux travailleurs. Les indépendants ne sont pas couverts.

BELGIQUE : En règle générale, les indépendants ne sont pas couverts sauf lorsqu'ils travaillent sur un chantier ou quand il y a sous-traitance.

LUXEMBOURG : Les dispositions ne s'appliquent pas aux indépendants sauf lorsque ceux-ci exercent une activité sur un chantier.

Toutefois, les indépendants sont soumis au Code des assurances sociales et notamment couverts par l'association d'assurance contre les accidents - section industrielle. Ils sont, en conséquence, obligés de suivre strictement les "Prescriptions de prévention des accidents" de cette compagnie d'assurances.

PAYS-BAS: La législation *arbowet* n'est pas applicable aux indépendants.

Dans certaines circonstances toutefois, par exemple s'agissant des chantiers, un indépendant qui intervient dans une entreprise où sont employés des travailleurs doit respecter les dispositions pertinentes de la législation aux fins de la protection desdits travailleurs.

GRECE : La réglementation santé et sécurité au travail n'est pas applicable aux indépendants.

Les exceptions apparentes découlent directement du droit communautaire (chantiers, coordination).

ITALIE : La réglementation santé et sécurité au travail n'est pas applicable aux indépendants.

Dans certaines circonstances toutefois, notamment lorsqu'ils sont conduits à assurer une prestation dans des entreprises qui emploient des travailleurs, ils peuvent être amenés à observer la réglementation santé et sécurité au travail mais seulement aux fins de la protection desdits travailleurs.

ESPAGNE: Les travailleurs indépendants sont exclus du champ d'application de la réglementation.

Toutefois, les règles relatives à la coopération et coordination leur sont applicables chaque fois qu'ils sont présents dans un lieu de travail où des travailleurs exercent leur activité.

De même, la réglementation sur les chantiers contient des règles applicables aux indépendants.

FRANCE : En règle générale, les dispositions ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants ni aux employeurs eux-mêmes (sauf lorsque ceux-ci exercent directement une activité sur un chantier).

NB Une étude a été lancée pour étendre l'application aux indépendants dans le secteur nucléaire.

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

portant sur l'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail aux travailleurs indépendants

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 308,

vu la proposition de recommandation de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen¹¹,

vu l'avis du Comité économique et social¹²,

Considérant que

- (1) La Communication de la Commission sur un programme communautaire dans le domaine de la sécurité, hygiène et santé au travail (1996-2000)¹³ prévoyait d'examiner la nécessité d'une proposition de recommandation du Conseil concernant la santé et la sécurité des travailleurs non salariés, étant donné le nombre sans cesse croissant de travailleurs indépendants,
- (2) Le Parlement européen dans sa Résolution¹⁴ sur le Cadre général pour l'action de la Commission des Communautés européennes dans le domaine de la sécurité, l'hygiène et la santé au travail (1994-2000), a proposé qu'il comprenne des mesures visant à étendre la directive cadre aux personnes indépendantes; dans sa Résolution¹⁵ concernant le rapport intérimaire sur la mise en oeuvre de ce programme, le Parlement européen a de nouveau attiré l'attention sur la catégorie des travailleurs indépendants qui se retrouvent largement en dehors du champ de la législation et a rappelé que le développement de la sous-traitance a pour corollaire un accroissement des accidents du travail ;
- (3) Les partenaires sociaux attachent également une importance particulière à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants et la quasi-totalité est en faveur d'une action communautaire sous forme de recommandation du Conseil, qui mettrait l'accent sur les secteurs à haut risque et sur des mesures notamment en matière d'information et de sensibilisation sur la prévention des risques, de formation adéquate et de surveillance de la santé appropriée ;

¹¹ JO C du , p. .

¹² JO C du , p. .

¹³ COM (1995) 282 final, JO C 262 du 7.10.1995

¹⁴ JO C 205 du 25.7.1994, p. 478

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 25.2.1999 (A4-0050/1999)

- (4) En règle générale, les travailleurs qui exercent leur activité professionnelle en dehors d'une relation de travail avec un employeur ou, plus généralement, en dehors de toute subordination à une tierce personne, ne sont pas couverts par les directives communautaires touchant à la santé et sécurité au travail, notamment la directive-cadre 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail¹⁶. Par ailleurs, dans certains Etats membres, ces travailleurs ne sont pas couverts par la législation applicable en matière de santé et de sécurité au travail ;
- (5) Or les travailleurs indépendants se trouvent soumis aux mêmes risques pour leur santé et leur sécurité que les travailleurs salariés ;
- (6) Il existe également dans la Communauté des secteurs considérés à "haut risque" où le nombre de travailleurs indépendants est très important (agriculture, pêche, construction, transport);
- (7) La récente Recommandation du BIT qui accompagne la Convention concernant la santé et la sécurité dans l'agriculture¹⁷ stipule que les États membres devraient prévoir d'étendre progressivement aux agriculteurs indépendants la protection prévue pour les travailleurs salariés, en tenant compte des vues des organisations représentatives des agriculteurs indépendants s'il y a lieu;
- (8) Enfin, les accidents de travail et les maladies professionnelles auxquels les travailleurs indépendants sont particulièrement exposés entraînent des coûts sociaux et humains élevés;
- (9) Il est en conséquence opportun de prendre en compte la catégorie des travailleurs indépendants dans la législation sur la santé et la sécurité au travail;
- (10) Etant donné que certains États membres incluent déjà les travailleurs indépendants dans le champ d'application de leur législation sur la santé et la sécurité au travail, et bien que les distorsions de concurrence se fassent sentir surtout à l'intérieur des différents États membres, l'adoption de mesures équivalentes dans les autres États membres contribuerait à atténuer les distorsions de concurrence en limitant l'application de règles sanitaires et de sécurité différentes d'un État membre à l'autre;
- (11) Il faudrait également accroître l'accès des travailleurs indépendants à la formation et à l'information afin à la fois d'améliorer leur santé et leur sécurité ainsi que celle des autres travailleurs qui partagent les mêmes lieux de travail;
- (12) Les objectifs en matière de santé et sécurité établis par la présente recommandation ne préjugent pas la faculté de chaque État membre de fixer les modalités concrètes d'application de leur législation aux travailleurs indépendants;
- (13) La présente recommandation n'affecte pas les dispositions nationales existantes ou futures qui assurent une protection plus élevée;

¹⁶ JO L183 du 29.6.89, p. 1

¹⁷ BIT, Convention 184/2001 du 21.6.2001

- (14) Dans la situation actuelle, les États membres sont les mieux placés pour prendre les mesures adéquates, la Communauté devant également contribuer à la réalisation des objectifs de la présente recommandation;
- (15) La proposition a été établie après consultation des partenaires sociaux, en application de l'article 138 paragraphes 2 et 3 du traité, et du Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail.

RECOMMANDE

AUX ÉTATS MEMBRES :

- 1) de reconnaître, dans le cadre de leur politique de prévention des risques et accidents professionnels, le droit que les travailleurs indépendants ont de protéger leur santé et leur sécurité sur un pied d'égalité avec les travailleurs salariés et les devoirs auxquels ils se trouvent soumis dans ce domaine,
- 2) d'organiser la reconnaissance de ce droit et de ces devoirs dans leur ordre juridique interne en prévoyant, conformément à leurs législations et/ou pratiques nationales, notamment, l'inclusion des travailleurs indépendants dans le champ d'application de leur législation sur la santé et la sécurité au travail et/ou l'adoption de mesures spécifiques à leur égard,
- 3) d'adapter, si nécessaire, cette législation aux spécificités des travailleurs indépendants,
- 4) de prendre les mesures nécessaires afin de garantir que les travailleurs indépendants puissent obtenir auprès de services et/ou d'organismes désignés à cet effet, les informations et conseils utiles concernant la prévention des risques pour la santé et la sécurité dans le cadre de leur activité professionnelle; ces mesures doivent être adaptées aux besoins spécifiques des travailleurs indépendants et leur permettre de maîtriser les risques auxquels ils sont susceptibles d'être exposés,
- 5) de prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs indépendants puissent avoir accès à une formation suffisante afin d'obtenir des qualifications adéquates en matière de la sécurité et de santé,
- 6) d'assurer que l'accès facile à ces informations et formations n'entraîne pas pour les travailleurs indépendants concernés de charges financières présentant un caractère dissuasif,
- 7) de prendre les mesures nécessaires, conformément aux législations et/ou pratiques nationales, en vue d'assurer la surveillance appropriée de la santé des travailleurs indépendants en fonction des risques concernant la santé et la sécurité au travail,
- 8) de tenir compte, lors de l'élaboration des mesures législatives pertinentes, des expériences menées dans d'autres États membres,
- 9) de veiller à ce que cette réglementation concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants soit effectivement appliquée, assurant notamment un contrôle et une surveillance adéquats,

- 10) d'examiner, à l'issue d'une période de quatre ans suivant l'adoption de la présente recommandation, l'efficacité des mesures qui ont été adoptées en vue de mettre en oeuvre les dispositions de la présente recommandation et d'en informer la Commission.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président