

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail ⁽¹⁾

(91/C 159/04)

Le 5 février 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 118 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Carroll).

Lors de sa 286^e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. La proposition est basée sur l'article 118 A du Traité et se présente sous forme d'une directive particulière au sens de l'article 16 de la directive du Conseil 89/391/CEE 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 sur le lieu de travail ⁽²⁾.

1.2. Cette proposition constitue l'une des nouvelles initiatives annoncées par la Commission dans la Communication sur son programme d'action relatif à la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ⁽³⁾. La proposition a pour objectif d'étendre le champ d'application de la directive 77/576/CEE et d'en renforcer certaines dispositions.

1.3. La directive de 1977 avait pour objet la conformité à certains principes d'un nombre limité de panneaux et de signaux de sécurité relatifs à des obstacles et des endroits dangereux. La proposition à l'examen vise à rendre obligatoire l'usage d'une signalisation dans certaines conditions et introduit de nouveaux panneaux, ainsi que d'autres formes de signalisation telles que: la localisation et l'identification de récipients et tuyauteries, et de matériels et équipements de lutte contre l'incendie, le marquage de certaines voies de circulation, des signaux lumineux et acoustiques, une communication verbale adéquate, ainsi que des signaux gestuels.

1.4. Depuis de nombreuses années, le Comité économique et social soutient les mesures communautaires visant à améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail. Il a notamment adopté une attitude constructive et innovatrice en proposant des améliorations et en mettant en lumière certains problèmes découlant des ou liés aux propositions de la Commission. Aujourd'hui, le Comité se sent tout autant interpellé par l'examen de la proposition de mise à jour et d'extension de la directive de 1977 concernant les panneaux et les signaux

de sécurité relatifs aux obstacles et aux endroits dangereux.

1.5. Dès lors, le Comité réserve un accueil généralement favorable aux propositions, tout en s'inquiétant de ce qu'elles pourraient entraîner une prolifération involontaire de panneaux et de signaux, avec le risque qu'on n'en arrive à une situation où « les arbres empêchent de voir la forêt ».

1.6. En outre, le Comité met en garde contre l'introduction de panneaux et/ou d'une signalisation uniquement dans le but de parer à toute éventualité dans le domaine de la sécurité sur le lieu de travail. Il faut être conscient que, panneaux et signalisation ne peuvent pas être un substitut pour des cadres et des travailleurs bien informés, éduqués et formés comme il convient dans tout le domaine des risques sur le lieu de travail et de la surveillance et de la prévention des accidents.

1.7. Les observations ci-dessus s'appliquent autant aux petites et moyennes entreprises (PME) qu'aux grandes entreprises, même si les premières doivent éventuellement faire l'objet d'une assistance et d'une attention particulières afin de leur permettre de faire face aux exigences découlant de la directive proposée.

À cet égard, il relève de la responsabilité des gouvernements de faire en sorte que les dispositions qu'ils doivent mettre en œuvre en vue d'appliquer la directive prévoient des possibilités adéquates de formation pour les instances chargées du contrôle de la sécurité sur le lieu de travail, par exemple, imprimés, dépliants, séminaires, ateliers et programmes de sensibilisation du public.

1.8. Dans son avis du 30 septembre 1976 concernant la directive 77/576/CEE, le Comité a formulé un certain nombre d'observations qui s'appliquent également à la proposition à l'examen, à savoir:

- il convient d'éviter une prolifération de signaux de sécurité qui serait nuisible à leur efficacité,
- les symboles proposés doivent être suffisamment expressifs et frappants, notamment pour des catégo-

⁽¹⁾ JO n° C 53 du 28. 2. 1991, p. 46.

⁽²⁾ JO n° L 183 du 26. 6. 1989, p. 1.

⁽³⁾ Doc. COM(89) 568 fin.

ries les plus vulnérables, telles que les enfants, les personnes âgées et les travailleurs migrants et pour certains types d'activités particulièrement dangereuses,

- les impératifs techniques propres à ces signaux doivent tenir compte des effets psychologiques exercés sur des personnes insuffisamment informées.

1.9. De plus, le Comité estime qu'il convient d'accorder une attention particulière aux lieux de travail ou aux sites auxquels le public a accès afin de garantir que la localisation et le nombre des signaux (visuels et verbaux) et des panneaux ne constituent pas par eux-mêmes un danger pour les travailleurs en raison de leur nature technique ou de l'utilisation de signaux spécifiques plutôt que de signaux ou de panneaux de sécurité de portée plus générale bien présentés à des endroits stratégiques.

1.10. Le Comité est conscient que le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail, institué par la décision du Conseil 74/323/CEE du 27 avril 1974, a été consulté et qu'il a émis un avis dont la Commission déclare avoir tenu compte lors de l'élaboration de la proposition.

2. Observations spécifiques

2.1. Article 7

Tout en observant que les exemptions autorisées au titre de cet article se limitent aux signaux lumineux et/ou acoustiques, le Comité craint que de telles exemptions ne se généralisent même s'il est prévu qu'elles soient subordonnées à la mise en place de mesures alternatives garantissant le même niveau de protection.

Par ailleurs, le deuxième paragraphe de cet article prévoit que ces exemptions sont également dépendantes de la consultation préalable des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

2.2. Article 8

Le premier paragraphe de cet article ne précise pas à quel moment les travailleurs et/ou leurs représentants doivent être informés de toutes les mesures à prendre concernant la signalisation de santé et/ou de sécurité sur le lieu de travail, ce qui appelle la question suivante: l'information devrait-elle être fournie suffisamment à l'avance pour permettre une familiarisation et une formation, et quelle est l'instance qui en décidera?

Le paragraphe 2 de l'article prévoit qu'une formation adéquate en ce qui concerne la signalisation au travail doit être assurée. Le Comité demande instamment que

l'on précise la signification du terme « adéquate » et que le niveau de cette formation soit contrôlé de manière appropriée par l'autorité nationale compétente.

2.3. Annexe 1

2.3.1. Le paragraphe 2.5 de cette annexe prévoit qu'une signalisation lumineuse et acoustique et/ou verbale est utilisée « de façon occasionnelle ». Cette disposition comporte un point faible puisque l'expression « de façon occasionnelle » ouvre la voie à des conflits d'interprétation quant à l'instance habilitée à décider et aux critères à invoquer lors de la prise de cette décision. Même si l'on peut accepter et défendre que des décisions soient prises « de façon occasionnelle » (en dehors de toute référence au bon sens), il faut se dire qu'une situation peut survenir sur un lieu de travail qui n'aurait pas été prévue et, qu'en cas d'accident, l'expression « de façon occasionnelle » et la façon dont elle est interprétée et appliquée pourrait bien être au centre d'une éventuelle procédure.

2.3.2. L'observation ci-dessus s'applique également à l'expression « à efficacité égale » utilisée au paragraphe 3.1 de cette annexe. Quelle est l'instance chargée de l'appréciation qu'implique cette expression? Quelle est sa responsabilité et son autorité en la matière et sur la base de quels critères opère-t-elle?

2.3.3. Les observations précédentes sont destinées à mettre en lumière qu'il est indispensable de définir de façon extrêmement claire et précise les objectifs afin d'éviter toute possibilité de confusion, de malentendu ou d'obligations mal comprises. Le paragraphe 5 de l'annexe 1 met en garde contre l'apposition d'un nombre excessif de panneaux à proximité immédiate les uns des autres, et l'utilisation en même temps de deux signaux lumineux qui peuvent être confondus. Il met également en garde contre l'utilisation d'un signal lumineux à proximité d'une autre émission lumineuse peu distincte.

Le Comité perçoit clairement l'objectif de ces exigences, mais, là encore, il attire l'attention sur la difficulté d'en assurer la mise en œuvre étant donné le manque de précision de la formulation, les pratiques spécifiques existant sur les lieux de travail et les variations pouvant apparaître lors de l'évaluation ou de la définition des exigences applicables. C'est une chose de prévoir que « l'efficacité d'une signalisation ne doit pas être mise en cause par... etc. ». C'en est une autre de savoir clairement (éventuellement à des fins juridiques) ce que l'on entend par « ne doit pas être mise en cause », surtout s'il y a eu un accident et si quelqu'un a été blessé.

2.3.4. Cet argument vient s'ajouter à d'autres en faveur d'une priorité maximale à l'information, à l'éducation et à la formation en matière de sécurité ainsi qu'à la fixation par les autorités nationales ou locales de critères adéquats pour ce qui est de l'interprétation et de l'application des termes de la directive.

2.4. Annexe 2

2.4.1. Les observations relatives à l'annexe 1 s'appliquent également au paragraphe 1.3 de cette annexe, et en particulier au deuxième alinéa du paragraphe 2.1 qui prévoit l'utilisation de matériaux réfléchissants ou d'un éclairage artificiel en cas de mauvaises conditions d'éclairage naturel. Eu égard aux exigences de base de la directive-cadre, la nécessité subsiste de critères plus clairs pour évaluer de telles situations. L'objet de cette observation n'est pas en soi d'émettre une critique. Elle vise à souligner la nécessité d'assurer un maximum de conformité à des normes communes en tenant compte de l'objectif général qui est de réduire au minimum, et dans toute la mesure du possible, de prévenir les accidents sur le lieu de travail.

2.4.2. Le Comité reconnaît qu'il est nécessaire d'uniformiser tous ces signaux et qu'il faut que cette uniformisation aille dans le sens de signaux de sécurité acceptés et compris. Toutefois, le Comité se demande si le nombre et la variété des signaux présentés ne sont pas excessifs et il n'est pas du tout convaincu que tous les panneaux proposés sont nécessaires et seront toujours efficaces. Il est concevable que l'usage et la familiarité croissante améliorent l'efficacité des signaux prévus dans l'annexe, mais certains d'entre eux pourraient être mal interprétés et même ajouter à la confusion sinon la créer. Les observations ci-dessus s'appliquent en particulier aux panneaux d'interdiction ou d'avertissement suivants :

- défense d'éteindre avec de l'eau,
- eau non potable,
- entrée interdite aux personnes non autorisées,
- ne pas toucher,
- matières corrosives,
- rayonnement laser,
- matières comburantes,
- risque biologique,
- basse température.

Au paragraphe 3.5, le Comité demande à être convaincu du caractère approprié du signe « Matériel et/ou équipement de lutte contre l'incendie (en général) ».

2.5. Annexe 3

Même s'il faut reconnaître l'intérêt d'un code de couleurs pour les tuyauteries, l'utilisation prévue de huit couleurs différentes soulève la question de la nécessité, pour les personnes n'ayant pas normalement ou régulièrement accès à un lieu de travail caractérisé par la présence de tuyauteries et qui ne sont donc familiarisées ni avec le contenu ni avec la destination des tuyauteries, de disposer d'un document précisant la signification des différentes couleurs. Dans ce contexte, il convient de tenir compte également du problème du daltonisme lors

de l'évaluation de l'efficacité d'un système de coloration des tuyauteries.

Le Comité souhaiterait également attirer l'attention sur d'éventuels problèmes :

- du fait de variantes dans les codes de couleurs existant dans les États membres,
- en ce qui concerne l'efficacité d'un système de codes de couleurs en cas d'éclairage faible,
- lorsque des tuyauteries ou des récipients sont susceptibles d'être utilisés à des fins différentes.

2.6. Annexes 5, 6 et 7

La mise en œuvre de ces annexes doit faire l'objet d'une attention particulière. Il est essentiel de ne pas considérer qu'une bonne ouïe et une bonne vision vont de soi. Aussi, une attention d'autant plus grande doit-elle être accordée à des situations de présence occasionnelle sur un lieu de travail présentant des risques.

2.7. Annexe 8

En ce qui concerne la communication verbale, les possibilités de confusion sont nombreuses. En conséquence, il est impératif que les programmes de formation relatifs à ces signaux prennent en compte comme il convient l'utilisation d'un jargon spécifique par les travailleurs dans certaines situations, de telle sorte que les visiteurs ou les travailleurs occasionnels sur les lieux de travail concernés ne soient pas induits en erreur ou involontairement troublés par des signaux verbaux.

Le Comité tient à souligner la nécessité pour les travailleurs de disposer de connaissances linguistiques suffisantes pour garantir la protection de leur santé et de leur sécurité.

2.8. Annexe 9

Il convient de surveiller attentivement l'efficacité des signaux gestuels codés. Les signaux pour « avancer » et « reculer » en particulier sont susceptibles d'être mal interprétés. Il est proposé que le signal « reculer » commence au niveau de la ceinture, la paume des mains tournées vers le sol; les bras se déplacent ensuite vers le bas puis reviennent à la position de départ à hauteur de la ceinture.

3. Conclusions

3.1. Le Comité répète et souligne qu'il continue à apporter tout son soutien à la Commission et au Conseil dans l'élaboration de mesures visant à améliorer la sécurité sur le lieu de travail. Toutefois, il met la Commission en garde contre une approche trop perfectionniste de normes spécifiques qui pourrait être extrême-

ment difficile à mettre en oeuvre. Certaines de ces normes pourraient ne pas vraiment contribuer à l'objec-

tif général de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur le lieu de travail.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

*Le Président
du Comité économique et social*

François STAEDLIN

Avis sur le statut des travailleurs migrants — pays tiers

(91/C 159/05)

Le 31 janvier 1991, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 20, alinéa 4, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le statut des travailleurs migrants — pays tiers.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Andrea Amato).

Au cours de sa 286^e session plénière, séance du 24 avril 1991, le Comité économique et social a adopté à la majorité et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans un passé récent, le CES s'est penché sur la question des flux migratoires en provenance des pays tiers

- a) dans son avis d'initiative du 25 octobre 1984, relatif aux travailleurs migrants⁽¹⁾;
- b) dans son avis du 29 mai 1985 concernant les orientations pour une politique communautaire des migrations⁽²⁾, qui se situe pour l'essentiel dans le droit fil de l'avis précédent, notamment pour la partie se référant aux pays tiers;
- c) dans son avis du 12 juillet 1989 sur la politique méditerranéenne de la Communauté européenne⁽³⁾, dans lequel des propositions sont avancées en vue de la mise en œuvre d'une politique de l'immigration en provenance des pays tiers méditerranéens.

1.1.1. Les évaluations ayant trait aux limites de la politique communautaire dans ce domaine, les exigences mises en évidence, ainsi que les propositions avancées dans ces avis, conservent en grande partie leur actualité, du fait qu'elles n'ont pas été retenues par le Conseil.

1.1.2. Cela étant, les mutations survenues au cours des dernières années tant au niveau des conditions objectives et législatives à l'intérieur des États membres, que dans le contexte de l'évolution du processus d'intégration communautaire et de l'exigence y afférente de définir un nouveau cadre institutionnel, incitent le Comité à s'exprimer derechef en avançant de nouvelles évaluations et propositions.

1.2. La nécessité de recentrer l'attention de la Communauté sur le problème de l'immigration avait été exprimée en juin 1988 par le Conseil européen de Hanovre, qui avait invité la Commission à élaborer un rapport sur l'intégration sociale des travailleurs migrants.

1.2.1. En dehors de ce rapport, qui porte le titre « L'intégration sociale des migrants des pays tiers résidant de façon permanente et légale dans les États membres »⁽⁴⁾, la Commission a également élaboré un rapport d'experts s'intitulant « Politique d'immigration et intégration sociale des immigrés dans la Communauté européenne »⁽⁵⁾, qui apporte une contribution importante à l'approfondissement de la question et dont les conclusions et les propositions seront examinées dans le présent avis.

⁽¹⁾ JO n° C 343 du 24. 12. 1984.

⁽²⁾ JO n° C 188 du 29. 7. 1985.

⁽³⁾ JO n° C 221 du 28. 8. 1989.

⁽⁴⁾ CES(89) 984 fin. du 22. 6. 1989.

⁽⁵⁾ CES(90) 1813 fin. du 28. 9. 1990.