

SERVICE PUBLIC FEDERAL EMPLOI, TRAVAIL ET
CONCERTATION SOCIALE

Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail

Avis n° 94 du 4 novembre 2005 sur:

- le projet d'arrêté royal portant exécution au sein des forces armées de l'article 1, §1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail;
- le projet d'arrêté royal déterminant les structures organisationnelles et les compétences pour l'exécution au sein des forces armées de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail;
- le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 août 2002 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution.

I. PROPOSITION ET MOTIVATION

Par lettre du 30 août 2005, adressée au président du Conseil supérieur, le Ministre de l'Emploi a sollicité l'avis du Conseil supérieur, sur les trois projets d'arrêté royal relatifs au bien-être au travail des travailleurs de la défense.

Applicant l'article 95, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996 relatif au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, le Ministre demanda de bien vouloir formuler l'avis dans le délai de deux mois.

Le Bureau exécutif du Conseil supérieur décida le 9 septembre 2005 de consacrer le 4 octobre une réunion extraordinaire à l'examen de la demande et de la préparation de l'avis.

Les projets ont les objectifs suivants:

- Le projet d'arrêté royal portant exécution au sein des forces armées de l'article 1, §1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail a comme objectif de créer la possibilité de ne pas devoir appliquer au personnel militaire et, lors d'activités spécifiques, non plus aux membres du personnel civil des forces armées, dans certaines circonstances et pour des raisons de nécessités d'ordre technique ou opérationnel, les mesures de prévention et de protection prévues par la loi et par ses arrêtés d'exécution et qui s'appliquent aux travailleurs et aux employeurs en général, mais de pouvoir prendre d'autres mesures qui atteignent un niveau de protection équivalent.

Le projet définit davantage ces activités spécifiques et ces circonstances.

Il charge aussi le chef de la défense de déterminer ou de compléter, après avis du service interne pour la prévention et la protection au travail, les circonstances, les nécessités d'ordre technique ou opérationnel et les mesures équivalentes de substitution.

Le cas où le chef de la défense ne peut répondre à cette mission, cela se fait en cas d'urgence par la plus haute autorité militaire belge sur place. En cas de nécessité urgente, l'avis du service interne n'est pas exigé.

- Le projet d'arrêté royal déterminant les structures organisationnelles et les compétences pour l'exécution au sein des forces armées de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail crée au sein des forces armées les structures de prévention et en définit la composition ainsi que les missions. Il s'agit notamment du service interne pour la prévention et la protection au travail, du service interne pour les contrôles techniques sur le lieu de travail, des organes de concertation et un service interne d'inspection.
- Le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 août 2002 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution étend la liste des fonctionnaires de surveillance avec les fonctionnaires d'inspection spécifiques aux forces armées et détermine leur terrain d'action.

II. AVIS EMIS PAR LE CONSEIL SUPERIEUR LORS DE SA REUNION DU 4 NOVEMBRE 2005

A. Point de vue unanime:

Le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail demande unanimement que des statistiques en matière d'accidents du travail soient aussi disponibles publiquement pour les forces armées, de la même façon que c'est le cas, non seulement pour les entreprises privées, mais aussi pour les services publics.

B. Points de vue divergents :

Le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail émet l'avis divergent suivant au sujet des projets soumis de l'arrêté royal:

1. Points de vue des représentants des travailleurs:

1.1. Position de la FGTB:

La FGTB formule un avis favorable, basé sur les arguments suivants:

- Au niveau sectoriel, il a déjà été négocié à ce sujet au sein de la Défense et les représentants de la FGTB ont déjà signé un protocole;
- Les textes posent le fondement pour une politique de bien-être sérieuse, et cela après des années d'esquive de la part de l'autorité militaire;
- Certains aspects partiels ne sont pas simples, eu égard aux conditions de travail spécifiques, mais il y a un consensus au sujet d'une approche adaptée et l'on veillera strictement sur l'exécution des accords convenus;

- Bien que le choix pour une propre inspection au sein de la Défense semble à première vue irrationnelle, il est apparu après concertation que les représentants des travailleurs du secteur puissent acquiescer à cette approche pragmatique, étant donné la problématique du secret militaire d'une part et, d'autre part, vu qu'il est impossible pour la Direction générale CBE du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale d'ajouter cette mission à celles qu'elle assume déjà, sans une augmentation sensible du nombre d'inspecteurs.

1.2. Position de la CSC:

La CSC donne un avis défavorable sur les présents projets d'arrêté royal en raison d'un nombre de remarques d'ordre général, mais également sur base d'un nombre de remarques spécifiques relatives aux divers projets.

1.2.1. Remarques générales:

- Il y a tant de situations qui sont considérées comme étant exceptionnelles, que la loi ne sera pratiquement jamais d'application;
- L'autorisation de pareilles dérogations peut constituer un précédent pour d'autres secteurs ou professions pour se soustraire à la loi sur le bien-être par exemple: les corps de sapeurs-pompiers, la protection civile, mais aussi certains secteurs comme le secteur chimique. Dans ces secteurs surviennent aussi des situations exceptionnelles ou des cas d'urgence, pour lesquels souvent des mesures immédiates doivent être prises pour garantir la sécurité et la santé des travailleurs. Là aussi l'on travaille en dehors du lieu de travail normal, etc.;
- La loi sur le bien-être avance à l'article 4, §1, alinéa 3, un niveau de protection équivalent comme objectif. Mais on peut dans ces projets d'arrêté royal difficilement parler d'un niveau de protection équivalent;
- Les structures qui sont prévues pour le SIPP, le SICT et l'inspection du travail ne peuvent pas intervenir en toute indépendance vis à vis de l'employeur ou le Ministère de la Défense. Ce même Ministère gère en effet la réglementation, la nomination et la désignation des conseillers de prévention, mais aussi le contrôle sur cette réglementation et sur les services développés;
- Dans l'arrêté royal, il est prévu que lors d'une décision du chef de la défense, le personnel des forces armées et le personnel civil de la défense peuvent être soustraits à l'ensemble de la loi sur le bien-être et de ses arrêtés d'exécution. Selon l'avis de la CSC, il est effectivement raisonnable pour renoncer dans un nombre de situations militaires et d'opérations de combat à l'application d'une série de modalités d'application et de principes de la loi sur le bien-être, mais ceci devrait demeurer l'exception;

Cette possibilité de rendre l'ensemble de la loi sur le bien-être et de ses arrêtés d'exécution non applicable est formulée toutefois inutilement large, tant en ce qui concerne les situations dans lesquelles ceci peut être invoqué, qu'en ce qui concerne les parties de la loi sur le bien-être et de ses arrêtés d'exécution qui sont alors rendues inapplicables. Ce dernier est dans un nombre de cas contraire aux directives européennes qui n'admettent aucune exception, même pour les opérations militaires. Dès lors, cette possibilité est intenable du

point de vue juridico-technique et contraire aux normes internationales à caractère impératif pour de Belgique.

Ceci est notamment le cas pour:

- ♣ par exemple, la directive machines qui est en principe applicable à toutes les machines et installations. Elle prévoit seulement une exception pour des «machines spécialement conçues et construites à des fins militaires ou de maintien de l'ordre». Toutes les autres machines et installations des forces armées relèvent du domaine d'application de la directive machines. Cela signifie que ces machines doivent être pourvues d'un marquage CE et contrôlées par un «Service externe pour les contrôles techniques» agréé. Ce n'est pas compatible avec la directive que par la décision du chef de la défense, les dispositions de la législation sur le bien-être seraient annulées pour des machines non-militaires. Le projet le fait néanmoins.
- ♣ la directive en matière d'équipement de protection individuelle prévoit en ce qui concerne le champ d'application aussi seulement une exception pour les EPI spécialement conçus et construits pour les forces armées ou pour le maintien de l'ordre (casques, boucliers, etc.). Les autres EPI tombent sous le champ d'application de la directive et doivent des lors répondre aux dispositions de la loi sur le bien-être et de ses arrêtés d'exécution. Aussi à ce sujet, la possibilité pour le chef de la défense de les déclarer comme non assujettis pour ce qui concerne la défense, est contraire à la réglementation européenne impérative.

1.2.2.Remarques spécifiques:

a. Champ d'application:

- Le projet d'arrêté royal s'appliquerait au personnel militaire des forces armées et au personnel civil des forces armées qui participent aux activités spécifiques. Pour le personnel civil des forces armées, une fois la loi relative au bien-être s'appliquera à celui-ci et, pour les activités spécifiques, il relèvera du champ d'application des trois présents arrêté royal.

Cela conduira à la confusion et à l'insécurité juridique pour le personnel civil;

- La définition des activités spécifiques est tellement large que vraisemblablement ils ne restent plus d'activités auxquelles la loi générale sur le bien-être s'appliquera. Une définition beaucoup plus claire des activités spécifiques devrait être donnée (par exemple, qui détermine si les activités comprennent des risques inhérents à la fonction militaire?)
- Aussi les activités sportives sont considérées comme exception. Pour ceci n'existe pourtant pas de fondement clair pour soustraire ces activités à l'application de la loi générale sur bien-être;
- En outre il n'est nulle part prévu dans les projets qu'un avis doit être demandé aux délégués des travailleurs dans les comités de concertation de base par exemple en matière de désignation des conseillers en prévention, en matière d'analyse des risques, en matière de mesures de prévention.

Non plus, nulle part est prévue une procédure à suivre en cas de litige entre la proposition du chef de la défense et l'avis du SIPP, ou dans le cas où le SIPP n'a pas pu émettre son avis ou lorsque celui-ci ne l'a pas donné.

L'avis du SIPP n'a pas été exigé en cas de nécessité urgente ou de circonstances imprévues. Aussi, ces notions n'ont pas été déterminées ou clairement définies.

b. Structures organisationnelles de SIPP des forces armées:

- La composition du SIPP laisse à souhaiter. Dans le projet, on parle seulement de conseillers en prévention avec une formation de niveau I ou de niveau II. Une composition du SIPP dans laquelle sont prévues les 5 disciplines, n'est pas prise en considération. Aussi, l'équipage de la section chargée de la surveillance médicale, n'est pas prévue. Les médecins de cette section, doivent ils être médecin de travail ou non et quelles sont les conditions pour les collaborateurs?;
- Non plus des exigences en matière de diplôme sont imposées au chef du SIPP, tel que prévu à l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif aux SIPP;
- La défense refuse aussi de laisser agréer la section chargée de la surveillance médicale par les Communautés;
- Le conseiller en prévention "harcèlement moral" fait partie du service d'inspection créé au sein des forces armées. Dans ce cas, on peut douter de son indépendance vis-à-vis du personnel. En outre, il n'y a rien prévu en ce qui concerne la formation et les incompatibilités;
- Le Ministre décide apparemment lui-même de la désignation du conseiller en prévention. La consultation ou l'accord d'organes de concertation ou du personnel n'est pas prévue. Non plus il n'est nulle part question de l'écartement ou du licenciement du conseiller en prévention. Non plus, la détermination de la durée minimale des prestations des conseillers en prévention n'est nulle part prévue;
- La désignation des membres du personnel pour assister le commandant dans la problématique du bien-être locale (article 6, alinéa 4) apparaît souvent être dans la pratique un palliatif. Les membres du personnel reçoivent cette tâche à côté de leurs tâches ordinaires qu'ils doivent continuer à effectuer. Il est dans ce cas donc aussi difficile de développer une bonne structure de prévention;

c. Structure du Service interne pour les contrôles techniques (SICT):

- Ce service ne doit pas disposer d'une accréditation selon la norme EN 45.000. Il ne doit pas non plus disposer d'un agrément du SPF ETCS pour pouvoir effectuer les contrôles prescrits par le Règlement général pour la protection du travail et le Code.

En outre, pour l'agrément, un dossier doit être fait pour la commission de suivi. A l'arrêté royal SECT, il est prévu que les institutions de l'Etat peuvent être agréées si leur indépendance n'est pas compromise.

Chez les forces armées il peut pourtant bien être question de conflit d'intérêt et l'indépendance de ce service n'est pas garantie.

En outre, c'est contraire à la directive européenne «machines» qui doit être respectée pour toutes les machines et installations qui ne sont pas conçues ou construites spécifiquement pour les forces armées.

d. Service d'inspection:

- Ici aussi, l'indépendance des inspecteurs n'est pas garantie, ce qui constitue une dérogation sur la directive OIT. (Note: la P81 n'a pas été ratifiée par la Belgique, mais ceci n'empêche pas que le principe de l'indépendance peut être défendu.);
- Un autre problème important est le contrôle des mesures et des obligations imposées lors des activités spéciales. En effet, dans les projets d'arrêté royal, il est toujours question de l'application de la loi générale sur bien-être, mais les projets d'arrêté royal prévoient tant d'exceptions pour lesquelles la loi générale sur bien-être n'est pas d'application;
- Les compétences des inspecteurs du travail semblent très limitées comparées aux compétences reprises dans la loi de 1972;
- D'autres solutions techniques où des inspecteurs du ETCS obtiennent un agrément militaire ou des inspecteurs militaires qui sont détachés vers le ETCS n'ont pas été examinées ou prises en considération;

1.3. *Position de la CGSLB::*

La CGSLB donne un avis favorable parce que les projets sont un pas dans la bonne direction, ceci par rapport aux situations d'antan où les forces armées faisaient tous elles-mêmes, sans ingérence externe.

2. Points de vue des représentants des employeurs:

Les organisations patronales prennent acte du fait que le gouvernement se rend compte de la nécessité d'autoriser des mesures spécifiques de dérogation pour des situations spécifiques. Les organisations patronales attirent l'attention sur le fait qu'aussi, dans le secteur privé il y a des situations spécifiques, soit par leur complexité ou simplement du fait qu'elles sont spécifiques, qui le rendent nécessaire d'appliquer d'autres règles de jeu que celles fixées par la législation relative au bien-être au travail. Ceci a souvent un rapport, pas spécialement avec les principes généraux, mais avec un nombre de règles de détail et d'instruments qui sont imposés. Les organisations d'employeur souhaitent donc souligner que dans tel cas, des mesures alternatives doivent pouvoir être possibles, mais lesquelles garantissent alors un même niveau de protection.

Au sujet des textes spécifiques des projets de l'arrêté royal, les organisations patronales ne souhaitent pas se prononcer.

D'importance est que, si l'on constate qu'une situation spécifique demande une réponse dérogatoire, ces règles dérogatoires sont élaborées avec le secteur d'activité concerné.