

Circulaire DRT n° 6 du 18 avril 2002

prise pour l'application du décret n° 2001-1016 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail et modifiant le code du travail

(non publiée au JO)

- Mesdames et Messieurs les préfets de région
- Madame et Messieurs les directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- Mesdames et Messieurs les préfets de département
- Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- Mesdames et Messieurs les inspecteurs et contrôleurs du travail

L'évaluation *a priori* des risques constitue un des principaux leviers de progrès de la démarche de prévention des risques professionnels au sein de l'entreprise. Elle constitue un moyen essentiel de préserver la santé et la sécurité des travailleurs, sous la forme d'un diagnostic en amont - systématique et exhaustif - des facteurs de risques auxquels ils peuvent être exposés.

L'apport des connaissances scientifiques et l'évolution des conditions de travail ont mis en évidence de nouveaux risques professionnels (amiante, risques à effet différé liés aux substances dangereuses, troubles-musculo-squelettiques, risques psychosociaux...), qui soulignent la nécessité de renforcer l'analyse préventive des risques.

Dans cette perspective, en reposant sur une approche globale et pluridisciplinaire - c'est-à-dire à la fois technique, médicale et organisationnelle - la démarche d'évaluation doit permettre de comprendre et de traiter l'ensemble des risques professionnels.

Introduite pour la première fois en droit français du travail, en 1991, l'évaluation des risques connaît une nouvelle avancée, avec la parution du décret du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs. Ainsi, les acteurs de la prévention disposent désormais d'une base tangible pour la définition de stratégie d'action dans chaque entreprise.

La présente circulaire vise à fournir à l'ensemble des services des éléments de droit et de méthode utiles pour promouvoir cet outil et en faciliter la compréhension par les acteurs externes. Ce dispositif crée, en effet, un instrument juridique contraignant dont la mise en oeuvre demeure néanmoins souple, puisque les modalités techniques de l'évaluation des risques ne sont pas précisées par le décret. Elle s'appuie sur les enseignements tirés des expériences en entreprises impulsées par les services déconcentrés du ministère, depuis 1995, afin de permettre à l'inspection du travail de remplir ses missions d'information, de sensibilisation et de contrôle.

L'obligation de transcrire dans un document les résultats de l'évaluation des risques n'est qu'une obligation matérielle. Elle représente la première étape de la démarche générale de prévention qui incombe à l'employeur. Mais cette formalisation doit aussi contribuer au dialogue social au sein de l'entreprise, sur l'évaluation elle-même, et au delà sur la conception et la réalisation des mesures de prévention qui devront, en tant que de besoin, faire suite à l'évaluation des risques.

1 - Points de repère : la directive - cadre et transposition en droit français -

1.1 - La directive -

La directive n° 89/391/CEE du Conseil des Communautés européennes du 12 juin 1989, dite « directive - cadre », définit les principes fondamentaux de la protection des travailleurs. Elle a placé l'évaluation des risques professionnels au sommet de la hiérarchie des principes généraux de prévention, dès lors que les risques n'ont pas pu être évités à la source.

Alors que la plupart des dispositions de la directive - cadre préexistaient en droit français, la démarche d'évaluation *a priori* des risques, qui doit contribuer fortement à l'amélioration globale de la santé et de

la sécurité et des conditions de travail, constitue la principale novation de ce texte communautaire, au regard de l'approche française classique.

L'évaluation en amont des risques vise à connaître, de manière exhaustive et précise, les risques à traiter auxquels les travailleurs peuvent être exposés. Elle s'attache à tenir compte de l'évolution des techniques, avec le souci d'assurer la mise en oeuvre du principe fondamental d'une adaptation du travail à l'homme.

1.2 - La loi du 31 décembre 1991 -

Dès 1991, la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991, a permis de transposer, pour l'essentiel, les dispositions que la directive cadre ajoutait au droit français. S'agissant de l'évaluation des risques, c'est l'article L. 230-2 du code du travail qui traduit le droit communautaire (article 6 de la directive-cadre), au regard de 3 exigences d'ordre général :

- Obligation pour l'employeur d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs (I de l'article L. 230-2) ;
- Mise en oeuvre des principes généraux de prévention des risques professionnels (II de l'article L. 230-2) ;
- Obligation de procéder à l'évaluation des risques (III de l'article L. 230-2).

A ce titre, il convient de noter les arrêts de la Cour de cassation du 28 février 2002 relatifs à l'amiante, qui imposent à l'employeur une obligation de résultat devant le conduire à une grande vigilance. Ainsi, l'évaluation des risques constitue une obligation à la charge de l'employeur, s'inscrivant dans le cadre des principes généraux de prévention, afin d'engager des actions de prévention des risques professionnels.

Cette obligation générale a été déclinée par des prescriptions législatives et réglementaires spécifiques prises, depuis 1989, en matière d'évaluation des risques (voir annexe 1). Elles correspondent, soit à un type de danger, d'agents ou produits dangereux (amiante, bruit, risque biologique, chimique, cancérigène, ...), soit à un type d'activité (manutention de charges, bâtiment - travaux publics, coactivité...).

Le présent décret vient, quant à lui, concrétiser le dispositif général mis en place en 1991, en complétant la transposition de la directive-cadre sous un angle juridique. D'une part, conformément à l'article 9 paragraphe 1 alinéa a) de la directive susvisée, il répond à l'obligation pour l'employeur de conserver les résultats de l'évaluation des risques qu'il a effectuée, en liaison avec les acteurs internes et externes à l'entreprise. D'autre part, il définit les modalités de mise à disposition du document transcrivant les résultats de l'évaluation des risques, aux acteurs externes et internes à l'entreprise, parmi lesquels figurent les instances représentatives du personnel (article 10 paragraphe 3 alinéa a) de la directive).

2 - Éléments juridiques du décret -

Ce décret introduit deux dispositions réglementaires dans le code du travail. La première - article R. 230-1 - précise le contenu de l'obligation pour l'employeur de créer et conserver un document transcrivant les résultats de l'évaluation des risques à laquelle il a procédé. A cette occasion, un chapitre préliminaire, intitulé « Principes de prévention », est inséré dans la partie réglementaire du titre III du livre II du code du travail.

La seconde disposition réglementaire est de grande portée puisqu'elle introduit un nouvel article R. 263-1-1, qui porte sur le dispositif de sanctions pénales prévu en cas de non-respect par l'employeur des différentes obligations, auquel celui-ci est dorénavant soumis en matière d'évaluation des risques.

2.1 - Forme et contenu du « document unique » (article R. 230-1, premier alinéa) -

Dans son premier alinéa, l'article R. 230-1 du code du travail définit les modalités de la transcription des résultats de l'évaluation des risques, tant sur sa forme que sur son contenu.

2.1.1 - La forme du « document unique » -

Les résultats de l'évaluation des risques devront être transcrits sur un document unique, cela dans le souci de répondre à trois exigences :

- De cohérence, en regroupant, sur un seul support, les données issues de l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les travailleurs ;

- De commodité, afin de réunir sur un même document les résultats des différentes analyses des risques réalisées sous la responsabilité de l'employeur, facilitant ainsi le suivi de la démarche de prévention des risques en entreprise ;

- De traçabilité, la notion de « transcription » signifiant qu'un report systématique des résultats de l'évaluation des risques doit être effectué, afin que l'ensemble des éléments analysés figure sur un support. Celui-ci pourra être écrit ou numérique, laissant à l'employeur le soin de choisir le moyen le plus pratique de matérialiser les résultats de l'évaluation des risques. Dans tous les cas, l'existence de ce support traduit un souci de transparence et de fiabilité, de nature à garantir l'authenticité de l'évaluation. Pour tout support comportant des informations nominatives, l'employeur devra, conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, procéder à une déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

2.1.2 - Le contenu du « document unique » -

En application des dispositions législatives du code du travail (a) du III de l'article L. 230-2), l'employeur doit :

« Évaluer les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs, y compris dans le choix des procédés de fabrication, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, dans l'aménagement ou le réaménagement des lieux de travail ou des installations et dans la définition des postes de travail ».

Le premier alinéa de l'article R. 230-1 indique que cette opération consiste pour l'employeur à transcrire les résultats de l'évaluation des risques sur un document unique qui comporte un inventaire des risques dans chaque unité de travail dans l'entreprise ou de l'établissement. Il convient d'y apporter deux précisions.

- Premièrement, la notion d'« inventaire » conduit à définir l'évaluation des risques, en deux étapes :

1. Identifier les dangers : le danger est la propriété ou capacité intrinsèque d'un équipement, d'une substance, d'une méthode de travail, de causer un dommage pour la santé des travailleurs ;
2. Analyser les risques : c'est le résultat de l'étude des conditions d'exposition des travailleurs à ces dangers.

Il convient de préciser que la combinaison de facteurs liés à l'organisation du travail dans l'entreprise est susceptible de porter atteinte à la santé et à la sécurité des travailleurs, bien qu'ils ne puissent être nécessairement identifiés comme étant des dangers. A titre d'exemple, l'association du rythme et de la durée du travail peut constituer un risque psychosocial - comme notamment le stress - pour le travailleur.

Ainsi, l'évaluation des risques se définit comme le fait d'appréhender les risques créés pour la santé et la sécurité des travailleurs, dans tous les aspects liés au travail.

Par conséquent, elle ne se réduit pas à un relevé brut de données mais constitue un véritable travail d'analyse des modalités d'exposition des salariés à des dangers ou à des facteurs des risques.

- Deuxièmement, la notion d'« unité de travail » doit être comprise au sens large, afin de recouvrir les situations très diverses d'organisation du travail. Son champ peut s'étendre d'un poste de travail, à plusieurs types de postes occupés par les travailleurs ou à des situations de travail, présentant les mêmes caractéristiques. De même, d'un point de vue géographique, l'unité de travail ne se limite pas forcément à une activité fixe, mais peut aussi bien couvrir des lieux différents (manutention, chantiers, transports, etc.).

Le travail d'évaluation mené par l'employeur est facilité, en ce que les regroupements opérés permettent de circonscrire son évaluation professionnels. Néanmoins, ces regroupements ne doivent pas occulter les particularités de certaines expositions individuelles.

Ainsi, les documents établis par le médecin du travail - la fiche d'entreprise -, par le CHSCT - l'analyse des risques -, par les fabricants de produits - les fiches de données de sécurité -, par exemple, ne constituent pas en tant que tels l'évaluation des risques. Ils sont néanmoins des sources d'informations utiles à l'analyse des risques réalisée par l'employeur (voir annexe 2).

2.2 - Mise à jour du document -

Conformément à la nécessité d'inscrire l'évaluation des risques dans une démarche dynamique et donc, évolutive, le décret prévoit (article R. 230-1, second alinéa) trois modalités d'actualisation du document unique, prenant en compte les éventuelles modifications de la situation du travail dans l'entreprise.

- Le décret assure une garantie de suivi du document, dans la mesure où ce dernier doit faire l'objet d'une mise à jour au moins annuelle.

- Le document doit être actualisé lorsque toute décision d'aménagement important modifiant les conditions d'hygiène et de sécurité ou les conditions de travail est prise, au sens du septième alinéa de l'article L. 236-2. Ce dernier prévoit la consultation préalable du CHSCT lorsqu'une telle décision est prise, désignant notamment « toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail (et) toute modification des cadences et des normes de productivité liées ou non à la rémunération du travail ».

- Le décret prévoit la mise à jour du « document unique », « lorsqu'une information supplémentaire concernant l'évaluation d'un risque dans une unité de travail est recueillie ». Cette disposition, sur laquelle il convient d'insister, permet de tenir compte de l'apparition de risques dont l'existence peut, notamment, être établie par les connaissances scientifiques et techniques (ex. : troubles musculo-squelettiques, risques biologiques, risques chimiques, etc.), par la survenue d'accidents du travail, de maladies à caractère professionnel, ou par l'évolution des règles relatives à la santé, à la sécurité et aux conditions de travail (risques psychosociaux).

2.3 - Accessibilité du document -

Aux quatrième et cinquième alinéas de l'article R. 230-1, le décret indique que le document ainsi créé et mis à jour par l'employeur doit être tenu à la disposition d'une série d'acteurs qu'il convient de classer en deux catégories.

2.3.1 - Les acteurs internes à l'entreprise -

Conformément au quatrième alinéa de l'article R. 230-1, le document unique relatif à l'évaluation des risques est mis à la disposition :

- Des instances représentatives du personnel ;
- Des personnes soumises à un risque pour leur sécurité ou leur santé (à défaut d'instances représentatives du personnel) ;
- Du médecin du travail.

Cela signifie que l'employeur doit veiller à ce que ces personnes puissent accéder directement aux résultats de l'évaluation des risques, après les avoir, le cas échéant, informées des moyens de le faire. Ainsi, l'employeur pourra aussi bien assurer la consultation de ce document par voie numérique que sous la forme d'un support papier.

- Parmi ces acteurs, figurent, en premier lieu, les instances représentatives du personnel (CHSCT, ou instances qui en tiennent lieu, tels que les instances représentatives du personnel des établissements publics, et délégués du personnel). Le document unique constitue une des sources d'information permettant à ces instances d'exercer leurs prérogatives. Il est ainsi rappelé que le CHSCT - et les délégués du personnel - procèdent à l'analyse des risques professionnels, comme le prévoit l'article L. 236-2. Ainsi, la mise à disposition du document d'évaluation des risques s'inscrit bien dans l'exercice par les instances représentatives du personnel de leur droit d'obtenir de l'employeur les informations nécessaires pour l'exercice de leurs missions, en application de l'article L. 236-3, alinéa 1.

- Le décret prévoit aussi, en ce qui concerne les établissements dépourvus d'instances représentatives du personnel, de rendre le document unique accessible pour les « personnes soumises à un risque pour leur sécurité ou leur santé ». En venant pallier l'absence de représentants du personnel, cette disposition participe tant d'une démarche d'information des travailleurs, que d'une volonté d'associer ces derniers à l'appréciation des résultats de l'évaluation des risques.

- Enfin, le médecin du travail est habilité à prendre connaissance des résultats de l'évaluation des risques pratiquée par l'employeur, puisqu'il participe à la démarche de prévention, dans l'exercice de ses missions et en qualité de conseiller des salariés et de l'employeur.

2.3.2 - Les acteurs externes à l'entreprise -

Le décret (article R. 230-1, cinquième alinéa) désigne l'inspection du travail, les agents des services de prévention des organismes de Sécurité sociale et les organismes mentionnés au 4° de l'article L. 231-2. Ces agents peuvent accéder au document unique, dès lors qu'ils en ont fait la demande auprès de l'employeur.

Les agents de l'inspection du travail -

Ils exercent là leur droit de consultation, tel qu'il résulte respectivement des articles L. 611-9 et L. 611-12 du code du travail. En effet, il est prévu que les agents de l'inspection du travail peuvent se faire présenter, au cours de leurs visites, l'ensemble des livres, registres et documents rendus obligatoires par le code du travail. Cela correspond à la mission précisée à l'inspection du travail en matière d'évaluation des risques, par la circulaire n° 02 DRT du 23 février 2000 relative au programme d'actions coordonnées 2000 pour la prévention des risques professionnels. Cette mission couvre trois moments distincts :

- La sensibilisation en amont des acteurs internes à l'entreprise -

Il s'agit :

- De l'employeur, en tant que responsable de l'évaluation des risques ;
- Des instances représentatives du personnel, qui analysent les risques et participent à la démarche de prévention ;
- Des travailleurs qui apportent leurs connaissances de leur situation de travail ;
- Du médecin du travail, conseiller de l'entreprise, sensibilisé notamment par l'action des médecins inspecteurs régionaux du travail et de la main-d'oeuvre.

Cette mission de sensibilisation peut suivre plusieurs modalités. Elle peut consister à rappeler à l'employeur les obligations qu'il doit respecter, conformément au présent décret, à savoir :

- Transcrire les résultats de l'évaluation des risques dans un domaine unique ;
- Mettre à jour cette évaluation ;
- Tenir ce document à disposition des acteurs internes et externes à l'entreprise ;
- Utiliser les résultats de l'évaluation des risques pour la mise en oeuvre d'une démarche de prévention.

Cette démarche vise à présenter l'intérêt de l'évaluation des risques, par rapport à la démarche générale de prévention. Il s'agit de situer les enjeux d'une approche en amont des risques, dont l'efficacité dépend des actions de prévention que l'employeur mettra en oeuvre, suite à son évaluation des risques.

Les points de repères méthodologiques exposés dans cette circulaire (voir point 3) peuvent aussi être rappelés, le cas échéant, en orientant l'employeur vers les organismes para-publics de prévention, voire les organismes techniques, les cabinets privés, susceptibles de fournir un appui à la réalisation de l'évaluation des risques.

Enfin, le Fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) peut être utilisé, dans le cadre d'appui aux projets des branches professionnelles ou des entreprises.

- L'accompagnement de la démarche de prévention -

Sans pour autant aller jusqu'à une association complète à cette démarche, l'inspection du travail peut tirer parti de sa présence en entreprise (prévue à l'article L. 236-7), notamment lors des réunions du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, en apportant ses connaissances sur les modalités de la mise en oeuvre du processus de prévention.

- Le contrôle de l'évaluation des risques -

Le décret fixe tout d'abord des obligations incombant à l'employeur qui sont susceptibles de faire l'objet de sanctions pénales (contraventions de cinquième classe). Les agents de l'inspection du travail peuvent dresser procès-verbal à l'encontre de l'employeur qui n'aura pas :

- Transcrit les résultats de l'évaluation des risques sur un document unique ;
- Mis à jour ces résultats, selon les modalités définies au second alinéa de l'article R. 230-1 (voir point 2.5.1).

En outre, ils peuvent relever, par procès-verbal, les autres cas d'infractions déjà prévus par le code du travail. Il s'agit, en premier lieu, de l'absence de mise à disposition du document unique aux instances représentatives du personnel et aux agents de l'inspection du travail (voir point 2.5.2). En second lieu,

l'inspection du travail peut constater, par procès-verbal, la violation par l'employeur des prescriptions spécifiques en matière d'évaluation des risques (voir annexe 1).

L'agent de contrôle peut aussi adresser des observations, relatives à l'absence de mise à disposition du document unique, aux :

- Personnes soumises à un risque pour leur sécurité ou leur santé, dans les établissements dépourvus d'instance représentatives du personnel ;
- Médecin du travail ;
- Organismes mentionnés au 4° de l'article L. 231-2.

Naturellement, les agents de l'inspection du travail peuvent toujours constater l'absence d'utilisation des résultats de l'évaluation des risques pour l'établissement des documents - bilan annuel de la santé et de la sécurité au travail et programme annuel de prévention - soumis par l'employeur aux instances représentatives du personnel.

Les agents des services de prévention des organismes de Sécurité sociale -

Ils bénéficient aussi du droit d'accès au document unique, dans la mesure où ils jouent un rôle important en matière de prévention, en engageant des moyens, tant d'incitation en matière de prévention que d'injonction à l'égard des employeurs. En ce qui concerne leur mission d'incitation, les ingénieurs-conseils et contrôleurs de sécurité des caisses régionales d'assurances-maladie (CRAM) peuvent exploiter les résultats des études (article L. 422-2 du code de la Sécurité sociale) et enquêtes (article L. 422-3 dudit code), pour sensibiliser les employeurs à l'évaluation des risques et à l'intégration de la prévention dans leur gestion et l'organisation des lieux de travail. En outre, les agents des CRAM peuvent par voie d'observations et, le cas échéant, d'injonctions, amener l'employeur à réaliser des mesures d'amélioration (article L. 422-4).

Ce droit d'accès au document unique s'applique aussi aux agents des caisses de mutualité sociale agricole (les médecins du travail et les conseillers de prévention), en ce qui concerne les établissements soumis au régime agricole de Sécurité sociale. Cette disposition permettra aux agents de la mutualité sociale agricole de conforter leurs missions de conseil auprès des entreprises. Conformément au décret n° 73-892 du 11 septembre 1973 relatif à l'organisation et au financement de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles des salariés agricoles, les caisses de mutualité sociale agricole peuvent inviter tout employeur à prendre toutes mesures justifiées de prévention.

L'OPPBTP -

L'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP) est le seul à entrer dans la catégorie des « organismes mentionnés au 4° de l'article L. 231-2 ». Il exerce une mission de conseil dans les domaines de la sécurité, de la protection de la santé et de l'amélioration des conditions de travail dans les entreprises du bâtiment et de travaux publics, conformément au décret n° 85-682 du 4 juillet 1985 modifié. Il poursuit 4 axes d'actions (diagnostic sécurité entreprise, information, formation et assistance technique), qui permettent aux délégués de l'OPPBTP de recueillir et diffuser les informations nécessaires à l'évaluation des risques et à l'élaboration des différents plans de prévention.

Les médecins inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre -

Le document unique doit être aussi tenu à disposition des médecins inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre, en application de l'article L. 612-2 du code du travail. Celui-ci leur reconnaît en effet un droit de consultation identique à celui des agents de l'inspection du travail. Ce droit de consultation permet aux médecins inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre d'exercer leur action permanente, en vue de la protection de la santé des travailleurs sur leur lieu de travail.

2.4 - Mise en oeuvre d'actions de prévention -

L'évaluation des risques ne constitue pas une fin en soi. Elle trouve sa raison d'être dans les actions de prévention qu'elle va susciter. Sa finalité n'est donc nullement de justifier l'existence d'un risque, quel qu'il soit, mais, bien au contraire, de mettre en oeuvre des mesures effectives, visant à l'élimination des risques, conformément aux principes généraux de prévention.

Dans cet esprit, le décret prévoit d'utiliser la transcription des résultats de l'évaluation des risques pour l'établissement des documents qui doivent faire l'objet, par l'employeur et sous sa responsabilité, d'une consultation du CHSCT (article R. 230-1, troisième alinéa). Cela désigne deux types d'instruments :

- Le document unique doit d'abord contribuer à la présentation du rapport écrit traçant le bilan de la situation générale dans l'entreprise en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail et concernant les actions prises en ce domaine durant l'année écoulée ;

- Mais le document unique doit davantage contribuer à l'élaboration du programme annuel de prévention des risques professionnels. Ce programme est essentiel dans la mise en oeuvre des actions de prévention, qui font suite à l'évaluation des risques. Conformément à l'article L. 236-4, alinéa 4, l'employeur doit fixer, dans le programme, la liste détaillée des mesures devant être prises au cours de l'année à venir afin de satisfaire notamment aux prescriptions figurant dans les principes généraux de prévention. En application de l'article L. 236-4, le CHSCT est associé à la préparation du programme annuel de prévention par l'utilisation, d'une part, de l'analyse des risques à laquelle il a procédé et, d'autre part, par l'avis rendu à l'employeur sur le programme que ce dernier lui soumet. Quant aux délégués du personnel, ils disposent des mêmes prérogatives que les CHSCT, en l'absence de ces derniers dans les établissements de plus de 50 salariés, conformément à la loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 modifiée par la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991, au décret n° 93-449 du 23 mars 1993 et à la circulaire n° 93-15 du 25 mars 1993.

Par conséquent, l'employeur dispose de deux sources - l'une issue de sa propre évaluation des risques et l'autre résultant de l'analyse des risques effectuée par le CHSCT - lui permettant de concevoir des actions de prévention, dans le cadre du dialogue social entretenu avec les instances représentatives du personnel (voir *infra*, point 3.1.1.).

Dans les entreprises dépourvues d'instances représentatives du personnel, l'employeur doit tenir compte de son obligation, prévue à l'article L. 230-2.III a), de réaliser des actions de prévention, à la suite de l'évaluation des risques et en tant que de besoin.

2.5 - Les sanctions pénales -

2.5.1 - Le dispositif fixé par le décret -

Afin de renforcer l'effectivité de l'obligation pour l'employeur de transcrire les résultats de l'évaluation des risques, le décret prévoit un dispositif de sanctions pénales de nature contraventionnelle. Ce dispositif, inscrit à l'article R. 263-1-1 du code du travail, prévoit des peines de contravention de cinquième classe, conformément aux articles 131-12 et suivants du code pénal. Les peines peuvent être prononcées à l'encontre de l'employeur, selon deux motifs possibles.

Il s'agit, en premier lieu, de la violation par l'employeur de son obligation de transcrire et de mettre à jour les résultats de son évaluation des risques. Cela concerne, par conséquent, le non-respect par l'employeur des obligations liées à la forme du document - existence d'un document unique - et au fond - transcription des résultats de l'évaluation par un inventaire des risques dans chaque unité de travail de l'établissement (article R. 230-1, premier alinéa). En second lieu, s'agissant de la mise à jour des résultats de l'évaluation des risques, l'employeur devra aussi veiller au respect des modalités d'actualisation du document unique, mentionnées à l'article R. 230-1, second alinéa.

Il convient d'ajouter que le juge judiciaire a la possibilité de doubler la peine de contravention en cas de récidive intervenue dans le délai d'un an, à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, ce, conformément à l'article 131-13 du code pénal.

Enfin, le décret indique que ces sanctions ne seront applicables que dans le délai d'un an, à l'issue de sa parution. Cette disposition octroie un délai suffisant permettant aux entreprises de concevoir et de mettre en place le dispositif d'évaluation des risques. De ce fait, le présent décret ayant été publié le 7 novembre 2001, l'article R. 263-1-1 du code du travail entrera en vigueur le 8 novembre 2002.

Dans chaque situation concrète, il convient de trouver un juste équilibre entre l'obligation qui pèse désormais sur l'entreprise et les délais indispensables qui lui seront nécessaires pour que l'évaluation des risques, ainsi matérialisé, s'inscrive dans une réelle dynamique de prévention. En effet, il ne serait nullement conforme à l'esprit même de cette importante réforme que les entreprises ne voient dans ce dispositif qu'une obligation purement formelle qu'elles pourraient satisfaire en remplissant des grilles, voire des formulaires pré-établis, sans que cela soit mené dans le cadre d'une démarche effective de prévention propre à l'entreprise.

2.5.2 - Les autres cas d'infractions déjà prévus par le code du travail -

Le décret ne mentionne pas la violation de l'obligation de mise du document à disposition des instances représentatives du personnel et de l'inspection du travail. Ces deux infractions sont déjà prévues par le code du travail.

Une telle violation présente, en ce qui concerne les représentants du personnel, un caractère délictuel prévu par l'article L. 263-2-2 du code du travail, qui porte sur le délit d'entrave, en ce qui concerne le

CHSCT (article L. 482-1 pour les délégués du personnel). Un tel manquement porte en effet atteinte au fonctionnement régulier des instances représentatives du personnel.

Conformément à l'article L. 236-3, il entre notamment dans les droits du CHSCT (article L. 236-1 pour les délégués du personnel) de recevoir de l'employeur les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions. Parmi celles-ci, figure l'analyse des risques, énoncée plus haut (article L. 236-2).

L'employeur peut ainsi se rendre coupable de délit d'entrave.

S'agissant de l'inspection du travail, l'article L. 611-9 fonde les conditions de l'infraction par l'employeur à l'encontre de son obligation de tenir le document d'évaluation des risques à sa disposition. L'article R. 631-1 indique, à cet égard, que toute infraction à cette obligation sera passible de l'amende prévue pour les contraventions de 3^e classe. Dans le cas où l'élément intentionnel est retenu, cette infraction constitue un délit d'obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur ou d'un contrôleur du travail.

3 - Points de repères de méthode -

- L'objectif est ici, d'inscrire l'évaluation *a priori* des risques dans la démarche de prévention des risques professionnels

Dans cette perspective, l'évaluation *a priori* des risques constitue un préalable à la définition des actions de prévention fondée sur la connaissance en amont des risques auxquels sont exposés les travailleurs. Elle vise à accroître la protection de la santé et de la sécurité des salariés, ainsi qu'à améliorer les conditions de travail au sein de l'entreprise. De ce fait, la demande de prévention contribue aussi à l'amélioration de la performance générale de l'entreprise, du double point de vue social et économique.

Cette approche de la prévention de la santé et de la sécurité au travail doit être menée en liaison avec les instances représentatives du personnel, de façon à favoriser le dialogue social, en constituant un facteur permanent de progrès au sein de l'entreprise.

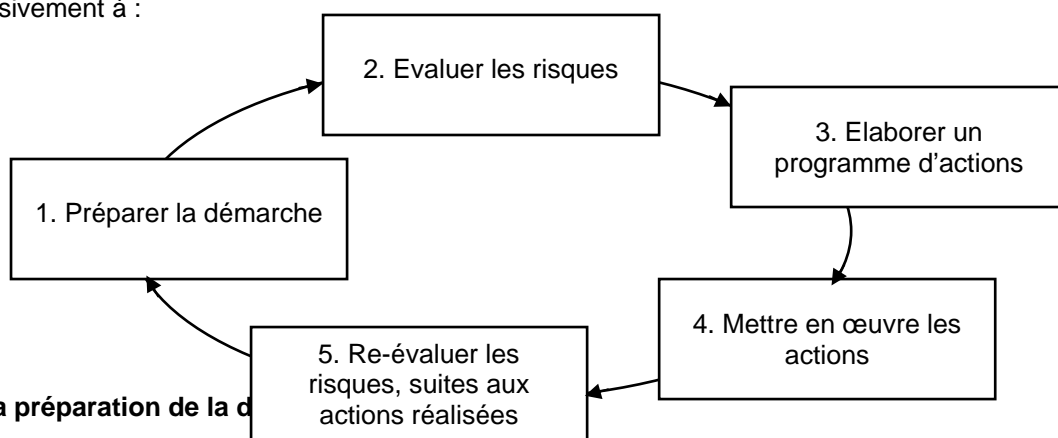
L'évaluation des risques introduit des principes méthodologiques qu'il convient de maîtriser afin de mieux appréhender les enjeux de la prévention de la santé et de la sécurité au travail.

- La démarche de prévention est un processus dynamique

La démarche de prévention des risques professionnels s'inscrit dans un processus dynamique. Les entreprises ajustent sans cesse leurs outils de production, afin de faire face aux évolutions socio-économiques. La plupart du temps, ces mutations s'accompagnent de changements organisationnels et techniques qui ont un impact sur les conditions de travail.

En conséquence, la prévention des risques professionnels ne peut pas être envisagée de manière statique et définitive. Bien au contraire, elle doit être appréciée et construite dans le cadre d'un processus itératif tenant compte de l'évolution dans l'entreprise des facteurs humains, techniques et organisationnels. Il peut aussi bien s'agir de l'embauche de nouveaux salariés, de la modification des installations, de l'acquisition d'équipement ou de l'adoption de nouvelles méthodes de travail.

Ainsi, la démarche de prévention peut se dérouler en 5 grandes étapes, qui consistent successivement à :



3.1 - La préparation de la d

Il est nécessaire que l'employeur prenne, au préalable, connaissance des principes généraux de prévention, auxquels il doit se conformer, avant d'engager la démarche de prévention. Il est

également important de définir les objectifs, la méthode, le rôle des différents acteurs internes et externes à l'entreprise et les moyens de sa mise en oeuvre.

a) - Les enjeux des principes généraux de prévention -

Ainsi que l'indique le I de l'article L. 230-2, l'employeur « prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs de l'établissement, y compris les travailleurs temporaires ». A cette fin, l'employeur agit selon trois modalités d'action :

- Des actions de prévention des risques professionnels ;
- Des actions d'information ;
- Des actions de formation.

Ainsi, il doit veiller à la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.

L'évaluation des risques se place au centre du dispositif de prévention. D'une part, elle découle de l'obligation première, pour l'employeur, d'éviter les risques. Ainsi, le b) du II de l'article L. 230-2 indique bien, à la suite de l'obligation d'éviter les risques, que l'employeur doit « évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ». Cela suppose donc qu'une analyse globale des risques doit être réalisée. D'autre part, cette évaluation doit conduire à la mise en oeuvre d'actions de prévention. Le a) du III de l'article L. 230-2 prévoit, à cet égard, qu'« à la suite de cette évaluation et en tant que de besoin, les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production mises en oeuvre par l'employeur doivent garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs et être intégrées dans l'ensemble des activités de l'établissement et à tous les niveaux de l'encadrement ».

b) - L'intérêt d'une approche pluridisciplinaire -

Dans la mesure où ces actions de prévention doivent être planifiées « en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants » (article L. 230-2, II, g)), la démarche de prévention se fonde sur des connaissances complémentaires d'ordre médical, technique et organisationnel, tant au stade de l'évaluation des risques que de celui de l'élaboration d'une stratégie de prévention.

c) - L'association des acteurs internes à l'entreprise -

Les acteurs internes à l'entreprise contribuent à la démarche de prévention. En s'appuyant sur ces apports internes, l'employeur peut assurer la qualité de l'évaluation des risques et développer une culture de la prévention dans son entreprise.

- Les instances représentatives du personnel CHSCT et délégués du personnel) sont associées au processus de mise en oeuvre de la démarche de prévention, tant au regard de l'évaluation des risques que de la préparation des actions de prévention. Il est rappelé que ces instances procèdent elles-mêmes à une analyse de risques qui contribue à la réalisation par l'employeur du programme annuel de prévention, pour lequel les représentants du personnel sont consultés (voir *supra*, point 2.3.1).

- Le médecin du travail, en qualité de conseiller de l'entreprise (salariés et employeur), apporte sa compétence médicale (voir *supra*, point 2.3.1). Il contribue plus particulièrement à la démarche de prévention, en exploitant les données recueillies pour l'établissement de la fiche d'entreprise ou lors de la surveillance médicale particulière des travailleurs (voir annexe 2).

- L'employeur peut aussi recourir aux compétences internes à l'entreprise, d'ordre technique et organisationnel, lesquelles peuvent se trouver dans les services de sécurité, des méthodes, des ressources humaines...

- Enfin, les travailleurs eux-mêmes apportent une contribution indispensable, sachant qu'ils disposent des connaissances et de l'expérience de leur propre situation de travail et des risques qu'elle engendre. Conformément à l'article L. 230-2, I, les travailleurs entrant dans le champ de l'évaluation des risques sont :

- Tous les travailleurs de l'établissement, y compris les travailleurs temporaires ;

- Les travailleurs de plusieurs entreprises présents dans un même lieu de travail ; cela désigne aussi bien l'intervention d'entreprises extérieures que les opérations de bâtiment et de génie civil réunissant sur un même chantier plusieurs entreprises (voir les modalités définies à l'annexe 1).

Ainsi, compte tenu de l'évolution croissante des activités de sous-traitance, - maintenance, installation d'équipements, manutention...-, les salariés des entreprises extérieures intervenant sur le site d'une entreprise utilisatrice sont également mis à contribution pour la réalisation de l'évaluation des risques.

De ce fait, l'association des acteurs internes à l'entreprise présente un intérêt double, tenant d'une part, à la mise en oeuvre des compétences pouvant contribuer à la réalisation de l'évaluation des risques et, d'autre part, au dialogue social.

d) - La définition des moyens de mise en oeuvre de la démarche -

Outre les ressources internes, l'employeur peut solliciter et mobiliser des ressources externes tout au long du processus de prévention, en tenant compte des moyens financiers dont il dispose.

Il peut faire appel à des organismes publics de prévention dotés des compétences techniques ou organisationnelles (Caisses régionales d'assurance maladie, Caisses de mutualité sociale agricole, Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics, Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et son réseau territorial).

Il peut également s'adresser à des experts techniques et des cabinets-conseil privés, susceptibles de fournir une assistance dans les domaines de la prévention.

3.2 - L'évaluation des risques -

Il convient d'apporter quelques précisions au contenu du document unique développé au point 2.1.2, au regard du domaine de l'évaluation des risques et de la nécessité d'analyser le travail réel.

a) - Le domaine de l'évaluation des risques -

L'évaluation des risques doit s'entendre de manière globale et exhaustive. Les textes relatifs à l'évaluation des risques viennent préciser le champ et les modalités de sa mise en oeuvre.

- Ces dispositions relèvent de la loi qui précise que l'évaluation des risques doit aussi être réalisée lors du choix :

- Des procédés de fabrication ;
- Des équipements de travail ;
- Des substances et préparations chimiques ;
- Lors de l'aménagement des lieux de travail et de la définition des postes de travail (article L. 230-2, III, a)).

- En déterminant les modalités de la mise à jour du document unique, le présent décret précise, par renvoi au 7^e alinéa de l'article L. 236-2, que lors de toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail (et) toute modification des cadences et des normes de productivité (liées ou non à la rémunération du travail), une évaluation des risques doit être réalisée.

- Plusieurs prescriptions spécifiques déterminent les matières et conditions dans lesquelles une évaluation des risques doit être effectuée (voir annexe 1). Cette réglementation propre à certaines activités ou risques - notamment physiques, chimiques et biologiques - peut conduire à la réalisation de diagnostics fondés sur le respect d'indicateurs permettant d'estimer les conditions d'exposition.

b) - L'analyse du travail réel -

La pertinence de l'évaluation des risques repose en grande partie sur la prise en compte des situations concrètes de travail - dit « travail réel » - qui se différencie des procédures prescrites par l'entreprise. Ainsi, l'activité exercée par le travailleur, pour réaliser les objectifs qui lui sont assignés, génère des prises de risques pour gérer les aléas ou les dysfonctionnements, qui surviennent pendant le travail.

De ce fait, l'analyse des risques a pour objet d'étudier les contraintes subies par les travailleurs et les marges de manoeuvre dont ceux-ci disposent, dans l'exercice de leur activité. L'association des travailleurs et l'apport de leur connaissance des risques ainsi que de leur expérience s'avèrent à cet égard indispensables.

Pour ces raisons, il est souhaitable que dans le document unique, ne figurent pas uniquement les résultats de l'évaluation des risques, mais aussi une indication des méthodes utilisées pour y parvenir. Cela doit permettre d'apprécier la portée de l'évaluation des risques, au regard des situations de travail.

3.3 - L'élaboration du programme d'actions -

L'articulation entre les résultats de l'évaluation des risques et l'élaboration du programme d'actions ne s'opère pas mécaniquement. La mise au point du programme d'actions consiste à rechercher des solutions et à effectuer des choix.

Les décisions devront être prises dans le respect des principes généraux de prévention figurant suivants (article L.230-2, II) :

- « Combattre les risques à la source » ;
- « Adapter le travail à l'homme en particulier lors de la conception des postes de travail, du choix des équipements de travail, des méthodes de travail et de production afin de limiter le travail monotone et cadencé au regard de leurs effets sur la santé » ;
- « Tenir compte de l'état d'évolution de la technique » ;
- « Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux » ;
- « Prendre les mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle » ;
- « Donner les instructions appropriées aux travailleurs ».

Sachant que la planification de la prévention consiste à intégrer dans « un ensemble cohérent » des éléments d'ordre technique, organisationnel et humain, il s'agira de tenir compte de l'infraction de ces éléments, au regard des situations de travail.

C'est sur ces bases que le programme annuel de prévention des risques professionnels (cf. point 2.4) est établi, en associant les instances représentatives du personnel. Ce programme constitue, pour les acteurs internes et externes à l'entreprise, un outil opérationnel de suivi des actions mises en oeuvre.

3.4 - La mise en oeuvre des actions de prévention -

Suite à l'adoption du programme annuel de prévention, il est très souvent fait appel à des études complémentaires nécessaires à son exécution. Dans ce sens, le programme annuel peut servir d'outil de suivi permettant aux instances représentatives du personnel d'accompagner la mise en oeuvre des actions.

Ces actions, qui peuvent consister aussi bien à assurer des formations, à élaborer des consignes de travail ou encore à engager des travaux importants liés aux équipements de travail ou à l'aménagement des locaux, requièrent des exigences techniques qui leurs sont propres.

3.5 - La ré-évaluation des risques -

Dans la mesure où ces actions peuvent conduire à des changements techniques et organisationnels dans les situations de travail susceptibles de générer de nouveaux risques, il convient, en premier lieu, d'effectuer une nouvelle évaluation des risques, selon les modalités fixées par le décret (voir point 2.2.).

A l'issue de ces actions, il s'agit d'enclencher de nouveau le processus de la démarche de prévention. Ce dispositif place l'évaluation des risques au coeur de la démarche de prévention des risques professionnels. Sa mise en application effective doit contribuer à accroître, à la fois, le niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et le développement des performances de l'entreprise. Dans cette perspective, elle s'inscrit bien dans la démarche visant à assurer des emplois de qualité soutenus par une dynamique de progrès de l'entreprise.

Vous voudrez bien me tenir informé des expériences menées, des questions soulevées et des éventuelles difficultés que vous rencontrerez dans la mise en oeuvre de la présente circulaire. Ces contributions permettront d'enrichir les travaux du comité national - constitué de l'ensemble des représentants des organismes de prévention - qui a en charge l'élaboration d'un guide méthodologique destiné aux entreprises.

Le directeur des relations du travail
Jean-Denis Combrexelle