

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

PARLEMENT EUROPÉEN
DOCUMENTS DE SÉANCE

1965-1966

22 AVRIL 1965

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 13

Rapport

fait au nom de

la commission de la protection sanitaire

sur

les répercussions de la fusion des exécutifs
sur les problèmes de la sécurité, de l'hygiène du travail
et de la protection sanitaire
dans le cadre des Communautés européennes

Rapporteur : M. R. Pêtre

Le 7 janvier 1965, conformément à l'article 38 du règlement, le bureau a donné mandat à la commission de la protection sanitaire d'élaborer un rapport sur les répercussions de la fusion des exécutifs sur les problèmes de la sécurité, de l'hygiène du travail et de la protection sanitaire dans le cadre des Communautés européennes.

En sa réunion du 8 janvier 1965, la commission de la protection sanitaire a nommé M. Pêtre, rapporteur sur cette question.

Le 12 février 1965, elle a débattu des problèmes qui se posent dans ce contexte.

Le projet de rapport élaboré par M. Pêtre a été examiné de manière approfondie au cours de sa réunion du 12 mars 1965.

Le présent rapport et la proposition de résolution qui y fait suite ont été approuvés à l'unanimité lors de cette même réunion.

Etai^{ent} présents : MM. Storch, président ; Bernasconi et Bergmann, vice-présidents ; Pêtre, rapporteur ; Angioy, De Block (suppléant M. Preti), De Bosio, Fohrmann, van Hulst (suppléant M. van der Ploeg), Lenz, Santero et Troclet.

SOMMAIRE

	page		
I — Introduction	1	b) Compétences de la Commission de la C.E.E.A.	3
II — La fusion des exécutifs : prélude de la fusion des Communautés	1	c) Compétences de la Commission de la C.E.E.	4
III — La situation actuelle dans les domaines de la protection sanitaire et de la sécurité du travail	2	IV — Propositions visant à la rationalisation de la politique européenne en matière de santé et de sécurité dans le cadre de la fusion des exécutifs	5
a) Compétences de la Haute Autorité de la C.E.C.A.	2	V — Observations finales	8
		Proposition de résolution	9

RAPPORT

sur les répercussions de la fusion des exécutifs sur les problèmes de la sécurité,
de l'hygiène du travail et de la protection sanitaire dans le cadre des Communautés européennes

Rapporteur : M. R. Pêtre

Monsieur le Président,

I — Introduction

1. Le Parlement européen s'est déjà penché maintes fois sur le problème de l'unification des exécutifs des Communautés européennes. Ce problème est suffisamment connu pour qu'il soit encore nécessaire de préciser ici les raisons pour lesquelles les représentants européens se sont prononcés en faveur de la fusion des exécutifs en attendant de réaliser plus tard la fusion des Communautés. Votre rapporteur se contentera de souligner qu'en élaborant les rapports ⁽¹⁾ dont l'assemblée plénière a été ou sera encore saisie, bon nombre de commissions du Parlement européen et notamment sa commission politique ont apporté une contribution à la discussion de ce problème.

2. Votre commission se bornera à citer M. Faure qui, il y a plus de quatre ans déjà, déclarait dans son rapport que la fusion des exécutifs « se présentait comme le type même de problème dont on a le sentiment qu'il est mûr pour une solution » ⁽²⁾. Elle retiendra en substance que cette fusion permettra non seulement de simplifier le travail administratif mais aussi d'organiser plus efficacement les activités de la Communauté. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une refonte des trois traités, mais de mesures tendant à rationaliser la structure institutionnelle des Communautés.

II — La fusion des exécutifs : prélude de la fusion des Communautés

3. Dans l'esprit de votre commission, la fusion des exécutifs ne constitue qu'une partie d'un plan

plus vaste. Ce plan consiste à remanier les traités européens à la lumière des expériences acquises jusqu'ici par chacune des Communautés de sorte qu'ils puissent servir de base juridique au fonctionnement d'une Communauté européenne unique englobant tous les secteurs d'activité économiques et sociaux.

4. Il est certain que l'existence de trois exécutifs ayant des responsabilités et des vues différentes gêne considérablement la mise au point assurément indispensable d'une conception d'ensemble dans le domaine de la protection sanitaire et de la sécurité du travail. Du reste, malgré la délimitation des compétences de chaque exécutif, un risque de double emploi subsiste qui ne peut être éliminé que par la création d'un exécutif unique. Dans les domaines de l'information, du droit et de la statistique, ce danger a déjà été écarté à l'époque par l'institution de services communs.

5. Votre commission s'est prononcée à diverses reprises en faveur de la création d'un service commun pour les questions de protection sanitaire et de sécurité du travail. Les Conseils et les exécutifs se sont toujours refusé à donner suite à cette requête en invoquant la fusion imminente des exécutifs et des Communautés et en affirmant que le problème serait réglé dans le cadre de cette unification. Dans ces circonstances on comprendra que votre commission estime que le moment est enfin venu de formuler des propositions permettant d'apporter une solution au problème.

6. La concentration des activités des Communautés que votre commission s'efforce d'obtenir dans les domaines qui relèvent de sa compétence, ne peut être réalisée que de manière progressive. La fusion des exécutifs marque un premier pas dans cette voie. Elle n'appelle pas encore la refonte des traités de Paris et de Rome en un traité européen unique. A ce stade, il suffit d'une passation des différents pouvoirs détenus dans chacun des secteurs de l'économie à un seul organe exécutif. Cette « Haute Commission euro-

(1) Cf. — Rapport de M. Faure, doc. 84, 1960-1961 ; rapport de M. Faure, doc. 74, 1961-1962 ; rapport complémentaire de M. Battista, doc. 98, 1960-1961 ; rapport de M. Burgbacher, doc. 54, 1964-1965 ; rapport de M. Leemans, doc. 55, 1964-1965 ; rapport de M. Troclet, doc. PE 12.664 et 12.664/2.

(1) Cf. doc. 84, 1960-1961, par 1, alinéa 1.

péenne», après avoir fait le tour de tous les problèmes qui se posent, serait alors seule habilitée à élaborer des propositions de révision des traités en vue de la fusion des Communautés européennes.

III — La situation actuelle dans le domaine de la protection sanitaire et de la sécurité du travail

7. Rappelons que les trois exécutifs actuellement en place ont des compétences différentes dans le domaine de la protection sanitaire et dans celui de la sécurité et de l'hygiène du travail. La Haute Autorité de la C.E.C.A. et la Commission de l'Euratom ont reçu des pouvoirs plus étendus que la Commission de la C.E.E. On pourra le constater une fois de plus dans les pages suivantes où sont récapitulées les dispositions des traités de Rome et de Paris qui en constituent les bases juridiques.

a) *Compétences de la Haute Autorité de la C.E.C.A.*

8. La protection de la santé et la sécurité du travail sont des éléments essentiels des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre que les institutions de la Communauté ont pour mission d'améliorer conformément à l'article 3, alinéa e, du traité instituant la C.E.C.A. L'article 46, alinéa 3, point 5, est plus explicite à cet égard. Aux termes de cet article, la Haute Autorité doit rassembler, en coopération avec les entreprises, les travailleurs, les utilisateurs et les négociants, les informations nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre des industries dont elle a la charge et des risques qui menacent ces conditions de vie. Ces informations doivent permettre à la Haute Autorité d'orienter l'action de tous les intéressés en fonction des missions imparties à la Communauté et de déterminer son action propre.

9. Aux termes de l'article 47, la Haute Autorité peut recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission et faire procéder aux vérifications indispensables. En outre, elle est tenue à publier toutes les données qui peuvent être utiles aux gouvernements ou à tous les autres intéressés.

C'est sur ces bases juridiques que la Haute Autorité a pu prendre les mesures pratiques énumérées ci-après :

— consultation de groupements professionnels, de gouvernements et de savants dans le cadre de comités régulièrement convoqués ;

- organisation, dans le cadre de groupes de travail, de discussions avec des médecins du travail sur les problèmes pratiques relatifs à la protection sanitaire de la main-d'œuvre des charbonnages et de l'industrie sidérurgique ;
- établissement et publication de statistiques sur les accidents du travail ;
- publication régulière d'une documentation bibliographique destinée aux médecins du travail et portant sur des domaines spécialisés ;
- publication de monographies et de rapports d'experts ;
- organisation de réunions d'information sur les problèmes les plus récents dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail ;
- organisation d'études systématiques sur la rééducation professionnelle et le reclassement social des handicapés.

10. L'article 55 stipule que la Haute Autorité doit encourager la recherche technique et économique intéressant la sécurité du travail. A cet effet, elle est tenue d'organiser tous contacts appropriés entre les organismes de recherche existants. En vue de susciter et de faciliter le développement de ces recherches, la Haute Autorité peut provoquer un financement en commun par les entreprises intéressées, y consacrer des fonds reçus à titre gratuit, ou bien après avis conforme du Conseil spécial de ministres, y affecter des fonds provenant des prélèvements (article 49) sur la production du charbon et de l'acier. Les résultats des recherches financées par la Haute Autorité sont mis à la disposition de l'ensemble des intéressés de la Communauté.

11. La Haute Autorité a fait usage des possibilités que lui offre le traité en encourageant tout spécialement les recherches sur l'hygiène et la médecine du travail, la traumatologie, la prophylaxie, la thérapeutique et la rééducation professionnelle qui concernent les aspects humains de la sécurité. C'est ainsi qu'elle a pu :

- orienter l'activité des centres scientifiques de recherche des Etats membres vers la solution des problèmes qui se posent en matière d'hygiène et de sécurité du travail dans les industries de la C.E.C.A. ;
- créer une véritable communauté scientifique de travail entre ces centres de recherche ;
- réunir un très grand nombre de connaissances nouvelles et les mettre à la disposition des intéressés ;
- distribuer des tirés à part de travaux scientifiques parus dans la presse spécialisée ;

- élaborer et publier des rapports d'analyse sur les résultats des programmes de recherche qu'elle a encouragés ;
- organiser des réunions d'études et d'information.

12. En plus des possibilités énoncées ci-dessus, la Haute Autorité peut également appliquer l'article 95 aux termes duquel, dans tous les cas non prévus au traité dans lesquels une décision ou une recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire pour réaliser les objectifs de la Communauté et notamment l'amélioration des conditions de vie et de travail dans l'industrie du charbon et de l'acier, cette décision ou cette recommandation peut être prise sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif. Jusqu'ici cette disposition n'a pas encore été appliquée dans les domaines qui relèvent de la compétence de votre commission, mais il ne faudrait pas pour autant sous-estimer son importance au point de vue de l'organisation efficace d'un système européen en matière de sécurité du travail.

b) *Compétences de la Commission de la C.E.E.A.*

13. En vertu de l'article 2 du traité instituant la C.E.E.A., la Communauté doit, dans les conditions prévues au traité, établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs, et veiller à leur application. Le chapitre III du traité assure la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Les articles 30 à 33 prévoient à cet effet l'établissement et la mise à jour de normes de bases appropriées. Les principes énoncés dans ces articles sont applicables à tous les Etats membres et constituent le fondement des dispositions législatives et réglementaires nationales qui s'y rapportent. L'élaboration d'une législation communautaire d'ensemble dans le domaine de la protection contre les radiations constitue l'un des cas les plus importants dans lesquels les pays de la Communauté ont transféré de véritables pouvoirs supranationaux à la Commission de l'Euratom.

14. Aux termes de l'article 33, alinéa 3, les Etats membres sont tenus de communiquer à la Commission tout projet de disposition concernant l'application des normes de base. La Commission examine les projets qui lui sont soumis pour voir s'ils sont conformes aux normes de base, et assurent une harmonisation des prescriptions en vigueur dans les différents Etats membres. Dans un délai de trois mois à compter de la communication de ces projets, elle peut adresser toutes

recommandations utiles aux Etats membres. Les pouvoirs ainsi conférés à la Commission tendent à créer dans les pays de la Communauté les conditions nécessaires pour que les dispositions soient prises sur la base de principes identiques et prévoient des modalités d'application harmonisées.

15. Conformément à la procédure définie à l'article 31, les normes de base ont été fixées en 1958 dans le délai prévu aux termes de l'article 218 ; elles font l'objet de directives arrêtées par le Conseil de la C.E.E.A. après consultation du Parlement. Les normes de base contiennent des principes importants en matière de sécurité et d'hygiène du travail pour la population et les travailleurs, et principalement en ce qui concerne les personnes qui, de par leur activité, sont exposées aux radiations. Chacun des Etats membres a déjà arrêté un certain nombre de modalités d'application ⁽¹⁾.

16. En plus de son rôle normatif, la Commission a également, dans le domaine de la protection sanitaire, une mission de surveillance. Il s'agit en particulier de contrôler :

- a) Le taux de la radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol ;
- b) Le rejet d'effluents radioactifs ;
- c) Les expériences particulièrement dangereuses.

17. Aux termes de l'article 35, alinéa 1, les Etats membres établissent les installations nécessaires pour mesurer et contrôler en permanence le taux de radioactivité. L'article 36 dispose que les autorités nationales compétentes informent régulièrement la Commission de la C.E.E.A. des résultats des mesures qui ont été appliquées, afin qu'elle soit constamment tenue au courant du taux de la radioactivité à laquelle sont exposés les travailleurs et les populations de la Communauté. En vertu de l'article 38, la Commission adresse aux Etats membres des recommandations en ce qui concerne le taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol. En cas d'urgence, elle arrête une directive par laquelle elle enjoint à l'Etat membre en cause de prendre, dans un délai qu'elle détermine, toutes les mesures nécessaires pour éviter que les normes de base ne soient transgressées et pour assurer le respect des réglementations sur la protection sanitaire.

18. Chaque Etat membre doit contrôler le rejet d'effluents radioactifs sur son territoire. Ces

(1) Voir a) *Sixième Rapport général sur l'activité de la Communauté européenne de l'énergie atomique*, doc. 21-I/II/1963-1964, par. 209.

b) *Septième Rapport général sur l'activité de la Communauté européenne de l'énergie atomique*, doc. 20-I/II/1964-1965, par. 53.

mesures de surveillance sont encore renforcées, dans l'intérêt des autres Etats membres, par l'article 37 du traité qui dispose que chaque Etat membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tous projets de rejets d'effluents radioactifs permettant de déterminer si la mise en œuvre de ce projet peut entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre Etat membre. L'avis émis par la Commission, après consultation d'un groupe d'experts, est communiqué aux Etats membres ce qui permet à la Commission d'exercer une influence considérable.

19. Conformément à l'article 34, les Etats membres sur le territoire desquels doivent avoir lieu des expériences « particulièrement dangereuses », sont obligés de prendre des dispositions supplémentaires de protection sanitaire dont ils doivent informer la Commission afin que celle-ci puisse donner son avis. L'avis de la Commission n'est pas contraignant sur le plan juridique sauf lorsque les expériences projetées peuvent affecter les territoires des autres Etats membres. Dans ce cas, l'avis conforme de la Commission est nécessaire et il équivaut dès lors pratiquement à une autorisation.

20. L'article 39 dispose que la Commission établit, dans le cadre du Centre commun de recherches nucléaires et dès la création de celui-ci, une section de documentation et d'étude des questions de protection sanitaire. Cette section a notamment pour mission de rassembler la documentation et les renseignements concernant les dispositions et les projets ultérieurs des Etats membres ayant trait au respect des normes de base (art. 33), aux mesures des autorités nationales relatives au contrôle permanent du taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol (art. 36) ainsi qu'aux projets portant sur le rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme (art. 37). En outre, la section d'études et de documentation a pour mission d'assister la Commission dans l'exécution des tâches qui lui sont imparties dans le domaine de la protection sanitaire.

21. L'Euratom exerce également une action de promotion et de coordination dans le domaine de la recherche appliquée à la protection sanitaire.

Des crédits sont spécialement affectés à des études et des recherches, portant notamment sur la contamination radioactive du milieu ambiant, le perfectionnement des dosimétries individuelle et collective, l'amélioration des dispositifs de protection et de sécurité et l'établissement de statistiques relatives aux groupes d'individus qui sont plus particulièrement exposés aux radiations.

Cette action, pour laquelle près de 2.000.000 u.c. ont été alloués dans le cadre du deuxième plan quinquennal, est mise en œuvre par des contrats d'association et des contrats de recherche et d'études.

c) *Compétences de la Commission de la C.E.E.*

22. La protection contre les accidents et les maladies professionnels et l'hygiène du travail ne sont mentionnés explicitement qu'à l'article 118 du traité instituant la C.E.E. Mais à la différence des deux autres exécutifs qui dans ces domaines ont de véritables pouvoirs communautaires, la Commission de la C.E.E. n'est autorisée qu'à encourager une étroite collaboration entre les Etats membres en ce qui concerne les affaires sociales. A telle enseigne, on cite entre autres la protection des accidents et des maladies professionnels ainsi que l'hygiène du travail. A l'article 118 en effet il est simplement prévu que dans ce domaine la Commission agit en contact étroit avec les Etats membres par des avis, des études et par l'organisation de consultations. Dans un certain nombre de cas, la Commission a interprété cette procédure en ce sens qu'en vertu du pouvoir général que lui confère l'article 155 ⁽¹⁾, elle a formulé des recommandations sur les problèmes en question en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun. Toutefois, selon l'article 189, ces recommandations ne lient pas plus que les avis mentionnés à l'article 118.

23. L'article 36 établit que les interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes, ne sont pas affectées par l'interdiction des restrictions quantitatives ou par toute autre mesure d'effet équivalent. Cette disposition n'exclut pas que la Commission de la C.E.E. puisse intervenir sur la base d'autres articles du traité pour assurer la réalisation de ses objectifs généraux.

24. Les articles 100 à 102 (rapprochement des législations) revêtent une importance toute particulière dans le domaine social et notamment dans celui de la protection sanitaire, de la sécurité et de l'hygiène du travail. L'article 117, premier article de la partie du traité consacrée à la politique sociale, a trait au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives. Les conditions de l'article 100 — incidence directe des dispositions législatives, réglementaires et administratives sur l'établis-

(1) Conformément à l'art. 155, la Commission formule notamment des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire.

sement ou le fonctionnement du marché commun — peuvent évidemment exister aussi dans le domaine de la politique sociale. On en trouve un exemple dans une proposition de la Commission de la C.E.E. concernant une directive basée en particulier sur l'article 100 et portant rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la construction et à l'utilisation des pistolets de scellement (doc. 89, 1964-1965). Le Parlement européen a émis un avis favorable à son sujet le 18 janvier 1965, en adoptant la proposition de résolution faisant suite au rapport élaboré par M. Berkhouwer (doc. 123, 1964-1965).

25. En effet, lorsque les disparités entre dispositions nationales sont telles qu'elles ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun, le Conseil statuant à l'unanimité peut, sur proposition de la Commission, arrêter des directives pour le rapprochement desdites dispositions. Ces directives, conformément à l'article 189, lient tout Etat membre quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Ces directives ne doivent nullement s'en tenir à une réglementation générale mais peuvent régler certaines questions particulières de manière assez détaillée.

26. L'article 101 est d'application lorsque des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres faussent les conditions de concurrence. La Commission de la C.E.E. estime toutefois qu'en dépit des disparités entre les systèmes de sécurité du travail des Etats membres une distorsion particulière au sens de l'article 101 n'est en général pas à prévoir.

27. Conformément à l'article 121, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Comité économique et social, peut charger la Commission de fonctions concernant la mise en œuvre de mesures communes dans certains secteurs de la politique sociale. Personne ne doute que dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail les fonctions de la Communauté iront en croissant. Il suffit de songer à la nécessité d'adopter certaines réglementations communautaires au progrès technique, à la coordination des activités des experts et à la création, à la longue indispensable, d'organismes communs de contrôle et de centres expérimentaux. Il est certes possible en l'espèce d'édicter des mesures communes et de doter la Commission des pouvoirs nécessaires à leur réalisation.

28. L'article 235 n'est applicable que lorsque le traité n'offre pas d'autres possibilités. La mise au point d'un système européen commun de sécu-

rité et d'hygiène du travail constitue sans aucun doute un objectif au sens de l'article 235 dont la réalisation, en contribuant au progrès social, favorise en même temps la création de l'union économique. L'harmonisation des dispositions législatives en matière de politique sociale permettra en effet de supprimer les disparités actuelles entre les différents systèmes qui continuent à faire obstacle à la libre circulation des personnes, des marchandises et des services. Si, dès lors, cet objectif ne peut être atteint avec les moyens d'action prévus par le traité, la Commission doit recourir à l'article 235.

29. Les possibilités d'action que le traité offre à la Commission n'empêchent pas que les Etats membres concluent entre eux des accords multilatéraux qui les lient juridiquement quant à la réalisation des objectifs communs dont la poursuite est souhaitable dans les domaines de la protection sanitaire, de la sécurité et de l'hygiène du travail. Une telle base juridique est prévue, par exemple, en ce qui concerne la création d'un office européen des brevets. Son utilité apparaît principalement lorsqu'il s'agit d'uniformiser certaines procédures administratives ou certaines méthodes de contrôle. Mais il est certain qu'en premier lieu la Commission de la C.E.E. doit se servir des instruments que le traité met à sa disposition.

IV — Propositions visant à la rationalisation de la politique européenne en matière de santé et de sécurité dans le cadre de la fusion des exécutifs

30. Vu les disparités entre les compétences des exécutifs européens, il serait, aux yeux des membres de votre commission, utile et même indispensable que, dans le cadre de la simplification de la structure institutionnelle des Communautés européennes et la création d'un exécutif unique, soient également jetés les fondements de l'harmonisation des prescriptions sur la protection sanitaire et la sécurité contenues dans les trois traités européens. En d'autres termes, l'unification des exécutifs n'entraîne pas *ipso facto* l'harmonisation des dispositions du traité relatives à la protection sanitaire et à la sécurité, mais elle la prépare. Votre commission se rallie donc aux autres commissions parlementaires qui ont présenté un rapport sur le problème de la fusion des exécutifs européens pour dire qu'en principe l'exécutif unique devra se voir attribuer, dans chacun des divers secteurs, les compétences et les pouvoirs que le traité de la C.E.C.A., le traité de la C.E.E. et le traité de la C.E.E.A. reconnaissent respectivement à la Haute Autorité, à la Commission de la C.E.E. et à la Commis-

sion d'Euratom. L'exécutif unique se trouvera ainsi doté de compétences plus ou moins étendues selon qu'il s'agit du charbon et de l'acier, de l'énergie nucléaire ou d'un autre secteur de l'économie.

31. Votre commission est d'avis que la future Haute Commission devra en outre détenir suffisamment de pouvoirs pour préparer une politique harmonieuse en matière de protection sanitaire et de sécurité et pour la mettre en œuvre après la fusion des Communautés. Les moyens doivent lui être procurés qui lui permettent de s'engager plus avant dans cette voie. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'en matière de contrôle de la santé et de la sécurité, les divers Etats membres n'auraient plus à assumer leurs responsabilités.

32. Au niveau européen, il ne s'agit pour l'instant que d'éviter que la disparité des dispositions relatives à la santé et à la sécurité ne provoquent des distorsions de la concurrence sur le marché commun et de procéder à un échange d'informations sur les connaissances acquises dans le domaine de la protection sanitaire, de la sécurité et de l'hygiène du travail. Il ne fait pas de doute qu'à longue échéance ces échanges aboutiront à l'harmonisation des dispositions en vigueur. Votre commission attache beaucoup d'importance à ce que cette harmonisation se fasse « vers le haut ». Cela signifie qu'en règle générale, le pays dont les dispositions sont les plus sévères et qui a accumulé le plus d'expériences devra servir d'exemple et que les autres Etats membres auront à aligner leur législation sur la sienne. De cette manière, l'ensemble des populations de la Communauté pourrait bénéficier des connaissances acquises par le pays dont les dispositions législatives, réglementaires et administratives ont suivi l'évolution la plus marquante.

33. En effet, il serait erroné, en harmonisant les législations, de vouloir « se rencontrer à mi-chemin », voire de rechercher un rapprochement « vers le bas ». Ce serait pour un certain nombre de pays membres un pas en arrière qui irait à l'encontre de l'esprit et de la lettre des traités européens qui ont notamment pour objectif le « relèvement accéléré du niveau de vie », l'« amélioration des conditions de vie et de travail dans le progrès », le « progrès social » des pays de la Communauté et l'« amélioration constante des conditions de vie et de travail » des populations de la Communauté.

34. A ce propos, il y a lieu de rappeler que votre commission a étudié la question de savoir si, et selon quelles modalités, on pourrait organiser une aide communautaire lorsque surviennent des catastrophes de toute nature et prendre des mesures communes afin de les prévenir dans

les secteurs industriels particulièrement exposés (par exemple mines, industrie chimique, industrie métallurgique, raffineries, cimenteries, faïenceries). En effet, lors de la catastrophe de la carrière de calcaire de Champagnole (France), le manque de coopération entre les services compétents des Etats membres s'est clairement manifesté. Les autorités locales françaises ont regretté qu'en pareils cas les secours organisés au niveau régional et national soient nettement insuffisants.

35. C'est donc à juste titre que votre commission a rappelé les événements de Marcinelle (Belgique), de Luisenthal et de Lengede (tous deux en république fédérale d'Allemagne) où les actions conjuguées des experts et l'utilisation de matériel de sauvetage provenant de plusieurs Etats membres se sont révélées efficaces. La coopération parfois défailante des pays de la Communauté dans le domaine de la sécurité s'explique notamment — et ce n'est pas là une des raisons les moins importantes — par le fait que la Haute Autorité a des pouvoirs plus étendus que la Commission de la C.E.E. bien que dans de nombreux secteurs industriels qui relèvent de la compétence de la Commission de la C.E.E. les risques ne soient pas moindres que dans les secteurs ressortissant à la C.E.C.A.

36. Cette disparité entre les compétences apparaît de manière particulièrement nette dans le cas de la carrière de calcaire de Champagnole qui relève de la Commission de la C.E.E. Faut-il rappeler ici qu'en réponse à la question écrite de votre rapporteur concernant cet accident minier (1), la Commission de la C.E.E. a déclaré qu'elle ne disposait pas de personnel spécialisé dans les questions de sécurité dans les mines ? Elle a souligné par ailleurs que les moyens à utiliser et les buts à poursuivre étaient assez divergents selon qu'il s'agissait de la Commission de la C.E.E. ou de la Haute Autorité. Néanmoins, les services compétents des deux Communautés avaient organisé « un système efficace d'information et d'association mutuelle à tous leurs travaux dans la mesure optimale, *tenant compte de la pénurie de personnel* ».

37. Il est évident dès lors que la première mesure à prendre dans le cadre de la fusion des exécutifs, est de donner à l'exécutif unique les instruments lui permettant, notamment par l'élargissement des moyens d'action et des pouvoirs de l'Organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille, de trouver dans tous les secteurs d'activité minière une solution optimale au problème de la sécurité qui se fonde sur les plus récentes

(1) Cf. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° 190 du 21 novembre 1964, p. 2969/64.

découvertes résultant de l'évolution technique. Quant à la question de savoir si cet objectif doit être réalisé par la voie soit d'une modification des traités européens soit d'un accord librement consenti entre les Etats membres, votre commission estime qu'elle est d'ordre secondaire. Ce qui importe, dans l'intérêt de la sauvegarde de la santé des travailleurs de la Communauté, c'est d'agir rapidement et d'éviter que, par des considérations juridiques mesquines et purement formalistes, on n'aboutisse à un échec.

38. Dans ce contexte, il est bon de rappeler que le traité instituant la C.E.C.A. n'offrait pas non plus de base juridique pour la création d'un organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille. C'est la Haute Autorité qui, à la suite des catastrophes minières qui se sont produites dans la Communauté, prit l'initiative d'amener le Conseil spécial de ministres à créer cet organe européen. Si nous sommes animés de la volonté d'aboutir, il devrait être possible, à la suite d'une démarche identique, d'autoriser *a priori* la future Haute Commission à étendre l'action de l'Organe permanent à l'ensemble du secteur minier afin de déterminer les causes et les circonstances des catastrophes minières et d'en tirer les enseignements nécessaires à la réalisation d'une politique de prévention et de sécurité du travail.

Votre commission a déjà eu l'occasion d'exprimer ses vues sur l'évolution future dans ce domaine. Rappelons à ce propos le rapport de M. Bergmann sur la question des moyens d'action de l'Organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille (doc. 128, 1963-1964). Au paragraphe 72 de ce rapport on lit que

« Nous sommes très loin d'un « système européen de sécurité dans les mines » fondé sur des dispositions-cadres uniformes qui, compte tenu des expériences les plus récentes, assurent un maximum de sécurité. Il est évident que là aussi il faudra laisser aux autorités locales responsables de la sécurité, le soin de prendre les dispositions d'application et de régler les problèmes de détail, étant donné qu'elles sont le mieux informées de la situation dans leurs mines et qu'elles sont le mieux à même de juger des mesures de sécurité nécessaires dans les cas particuliers. Quoi qu'il en soit, en raison des progrès très rapides de la technique, il faudra tôt ou tard qu'un service central de la Communauté soit chargé d'édicter les dispositions-cadres et d'en contrôler l'application. »

39. Par ailleurs, votre commission estime qu'il est indispensable que l'exécutif unique s'occupe également de l'harmonisation des prescriptions et des mesures de sécurité nationales en vigueur dans les autres secteurs industriels de la Commu-

nauté tels que les carrières, l'industrie chimique, les cimenteries, l'industrie du bâtiment, celle de la construction mécanique, les raffineries, l'industrie électro-technique et les faïenceries. Au cas où les Etats membres ne parviendraient pas à un accord à l'amiable sur ce point, on pourrait assurément, dans un certain nombre de secteurs économiques, atteindre le but poursuivi en se fondant sur les dispositions actuelles du traité de la C.E.E. Comme nous l'avons déjà dit, la Commission de la C.E.E. n'en est pas réduite à prendre appui uniquement sur la base juridique qu'offrent les articles 117 et 118 (égalité dans le progrès des conditions de vie et de travail par des études, des avis et par l'organisation de consultations) ; elle peut également invoquer les articles 100 et 101 du traité.

40. Elle peut y avoir recours lorsqu'il est prouvé par les faits que dans un secteur déterminé la disparité des prescriptions en matière de sécurité porte atteinte au principe de l'égalité dans la concurrence. Les dépenses résultant de mesures de sécurité entrent dans le calcul des coûts. Si des prescriptions et des mesures de sécurité insuffisantes permettent de produire à des coûts inférieurs à ceux auxquels doivent faire face les Etats membres dont les dispositions en la matière sont plus sévères, les prix et, partant, les conditions de concurrence en seront affectés. C'est à la Commission de la C.E.E. qu'il appartient de procéder aux enquêtes nécessaires afin de déceler s'il existe éventuellement des disparités entre les coûts de production. S'il en est effectivement ainsi, la preuve est administrée que les dispositions réglementaires, législatives et administratives nationales ont une incidence sur le fonctionnement du marché commun et provoquent une distorsion des conditions de concurrence. Dans ce cas, la Commission est tenue de présenter au Conseil des directives portant harmonisation des dispositions de sécurité qui sont à la base de ces distorsions, directives que le Conseil arrête à l'unanimité si elles se basent sur l'article 100 et à la majorité qualifiée si elles sont prises en vertu de l'article 101.

41. A cet endroit de son rapport, votre commission tient à manifester son désaccord avec le point de vue selon lequel le rôle de la future Haute Commission devrait se limiter à reprendre tels quels les compétences et les pouvoirs dont les exécutifs actuels disposent dans les différents secteurs de l'économie et à veiller à ce que les appareils administratifs aujourd'hui en place soient uniformisés. Il est parfaitement possible, sinon souhaitable, de prendre dans le domaine de la protection sanitaire, de la sécurité et de l'hygiène du travail certaines mesures d'urgence tendant à conférer à l'exécutif unique, dans le cadre des compétences de la C.E.E., des

pouvoirs plus étendus que ceux attribués actuellement à la Commission de la C.E.E. Lorsqu'il y va de la santé et de la sécurité des personnes, il importe de passer outre à toute objection juridique de pure forme — si tant est qu'il en existe de fondée — et de ne pas retarder davantage la mise en œuvre de mesures efficaces. Ce point de vue semble se justifier d'autant plus que, si l'on souhaite généralement que le délai qui s'écoulera entre la fusion des exécutifs et celle des Communautés soit très court, les mauvaises expériences du passé font malheureusement prévoir que sans une préparation et des négociations laborieuses, on ne parviendra pas à se mettre d'accord sur l'unification des Communautés (1).

42. Du reste, lors des débats budgétaires des dernières années les Conseils ont eux-mêmes posé le principe qu'en vue de la fusion imminente des exécutifs, il fallait faire preuve d'une certaine prudence en ce qui concerne la création de nouveaux emplois (2). Les Conseils ont également appliqué ce principe au budget de recherche et d'investissements de l'Euratom. Ils ont ainsi manifesté leur volonté de ne pas se limiter, dans le cadre de la fusion des exécutifs, à une rationalisation de l'appareil administratif mais de rechercher également une répartition plus adéquate des fonctionnaires sur les différents secteurs. L'un de ces secteurs devrait être celui de la protection sanitaire, de la sécurité et de l'hygiène du travail.

43. Votre commission souhaite qu'en tout état de cause, au moment de la fusion des exécutifs, l'ensemble des secteurs qui relève de sa compétence soit regroupé en une direction générale, et confié à un seul membre de la Haute Commission, la décision finale sur les problèmes de santé et de sécurité restant, bien entendu, du ressort exclusif de la Haute Commission. Cette direction générale « protection sanitaire, sécurité et hygiène du travail » devrait se voir attribuer un *siège unique* immédiatement après la fusion des exécutifs et non pas seulement après celle des Communautés. Pour atteindre les objectifs fixés aux paragraphes 30 à 41, il convient de prévoir que les cadres techniques de sécurité et les cadres médicaux répondent qualitativement et quantitativement aux nécessités de la prévention et de la sécurité du travail. L'exécutif pourrait ainsi, dans les domaines qui intéressent tout spécialement votre commission, rassembler des renseignements

précieux en vue de l'aménagement définitif du traité communautaire unique. Il va de soi qu'en raison précisément des leçons qu'elle aura tirées de l'application des traités actuels dans les différents secteurs d'activité, la future Haute Commission aura un rôle très important à jouer lors des négociations entre les gouvernements des Etats membres sur la fusion des Communautés.

44. Enfin, de l'avis de votre commission, unanime, il va sans dire que le présent rapport, lorsqu'il viendra en discussion devant le Parlement, devrait être examiné conjointement avec le rapport de la commission sociale qui traite de la même matière (1).

En effet, les divers aspects de la politique sociale et de la politique sanitaire sont tellement connexes que ces deux rapports relatifs à la fusion des exécutifs devraient pouvoir être inscrits ensemble à l'ordre du jour du Parlement et faire l'objet d'un seul et même débat.

V — Observations finales

45. En conséquence, votre commission tient à souligner que la fusion des exécutifs a été décidée principalement pour des motifs d'ordre politique. Ceci vaut également pour la fusion des Communautés. Cette fusion implique l'assimilation des trois traités européens et, partant, la suppression des disparités entre les dispositions applicables à un même secteur de l'économie. A cet effet, la question fondamentale sera de savoir si les compétences attribuées jusqu'ici aux exécutifs seront alignées vers le haut ou vers le bas.

46. Comme votre commission l'a déjà signalé, elle se prononce en l'occurrence en faveur d'une solution optimale du problème. Autrement dit, ce sont les compétences de la Communauté qui, des trois, dispose des pouvoirs les plus larges en matière de protection sanitaire, de sécurité et d'hygiène du travail, qui doivent être étendues à tous les secteurs d'activité, avec cette réserve toutefois que, bien que reprises intégralement dans le nouveau traité, les prescriptions du traité d'Euratom sur la protection contre les radiations, de même que ses dispositions concernant le contrôle médical des travailleurs occupés dans les installations nucléaires, ne seront pas à rendre applicables aux travailleurs des autres secteurs. En effet, il est évident que les conditions de travail dans les centres nucléaires revê-

(1) Il n'est pas inutile de souligner ici que le récent rapport politique de la Haute Autorité de la C.E.C.A. (doc. 140, 1964-1965, paragraphe 8) conclut que « l'unification des trois traités ne peut pas consister à choisir l'un des trois comme modèle, mais qu'elle doit être une synthèse de l'expérience faite jusqu'ici en comblant les lacunes, en améliorant ce qui s'est révélé inapproprié, et en éliminant ce qui ne peut plus servir »

(2) Cf. procès-verbal de la réunion de la commission des budgets et de l'administration du 9 novembre 1964 (doc. PE 12.974), p. 3.

(1) Cf. rapport de M. Troclet, doc. PE 12.664 et 12.664.2.

tent un caractère très particulier en raison des radiations auxquelles sont exposés les travailleurs et qu'il faut arrêter dans ce secteur des mesures spéciales qui ne s'imposent pas dans les industries traditionnelles. De même, les possibilités d'études et de recherches de l'exécutif de l'Euratom visées au paragraphe 21 et qui ont un caractère spécifique en ce qui concerne les radiations ionisantes et la protection de la santé des travailleurs et des populations doivent être maintenues. Par ailleurs, les dispositions particulières prévues en matière de protection contre les radiations doivent également préserver la santé des personnes se trouvant au voisinage des installations nucléaires.

47. Il va de soi qu'en temps utile, c'est-à-dire entre le moment de la fusion des exécutifs et celui de la fusion des Communautés, votre commission devra se livrer à un examen encore plus approfondi des questions liées à l'uniformisation des traités. Elle se réserve donc de revenir d'une façon plus détaillée sur les problèmes de la protection sanitaire et de la sécurité soulevés par la fusion des Communautés et d'en faire rapport à l'assemblée plénière du Parlement européen.

48. Compte tenu des constatations et des considérations figurant dans ce rapport, votre commission invite le Parlement à adopter la proposition de résolution ci-après :

Proposition de résolution

concernant

les répercussions de la fusion des exécutifs sur les problèmes de la sécurité, de l'hygiène du travail et de la protection sanitaire dans le cadre des Communautés européennes

Le Parlement européen,

- vu la fusion projetée des exécutifs européens,
- considérant que d'importants travaux préparatoires et des négociations complexes seront encore nécessaires avant d'en arriver à un accord sur la fusion des Communautés européennes,
- considérant que la fusion des exécutifs fait naître toute une série de problèmes dans le domaine de la protection sanitaire et de la sécurité,
- vu le rapport de sa commission de la protection sanitaire (doc. 13),

1. *rappelle* que la fusion des organes exécutifs européens n'est qu'un premier pas dans la voie de l'unification des Communautés européennes et que c'est au futur exécutif qu'il appartient d'élaborer des propositions appropriées concernant la révision des traités en vue de la fusion des Communautés ;

2. *souligne* que les trois exécutifs actuellement en place exercent des compétences différentes dans le domaine de la protection sanitaire, de la sécurité et de l'hygiène du travail et que, dès le stade de la fusion des exécutifs, des mesures préparatoires doivent être arrêtées en vue d'harmoniser ces compétences ;

3. *insiste* sur la nécessité de mettre la future Haute Commission européenne en état de mener, dans le cadre de la simplification de la struc-

ture institutionnelle des Communautés européennes, une politique harmonieuse en matière de protection sanitaire et de sécurité au niveau communautaire ;

- 4. à cet effet, *invite* les Conseils
 - a) à charger la Commission européenne de l'organisation d'une aide communautaire en cas de catastrophes de toute nature ;
 - b) à donner à l'exécutif unique les instruments lui permettant, par l'élargissement des moyens d'action et des compétences de l'actuel Organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille, de trouver une solution optimale au problème de la sécurité dans tous les secteurs d'activité minière et de tirer profit, à cet effet, des connaissances les plus récentes résultant de l'évolution technique ;
 - c) à confier au futur exécutif, éventuellement sur la base de l'article 100 et/ou de l'article 101 du traité instituant la C.E.E., le soin de veiller à l'harmonisation des prescriptions nationales en matière de sécurité du travail dans les secteurs industriels de la Communauté particulièrement exposés aux risques d'accidents ;
 - d) à autoriser l'exécutif unique à prendre des mesures d'urgence au niveau européen dans les cas et dans la mesure où elles paraissent indispensables dans l'intérêt même de la santé et de la sécurité

de la main-d'œuvre et des populations de la Communauté ;

5. *demande* qu'en tout cas, lors de la fusion des exécutifs, tous les secteurs ressortissant à la compétence de sa commission de la protection sanitaire soient regroupés en une direction générale exerçant ses activités en un seul endroit, qu'ils soient soumis à l'autorité d'un seul membre de la Haute Commission et que cette direction générale veille à ce que les services de sécurité et de protection sanitaire disposent d'un nombre de cadres techniques et médicaux en rapport avec les nécessités de la prévention et de la sécurité ;

6. *désapprouve* formellement le moindre recul qui pourrait résulter du fait qu'au cours de la fusion des exécutifs et des Communautés, on procéderait à une harmonisation « vers le bas » des traités européens ;

7. *décide* de poursuivre ses efforts afin d'obtenir que le traité européen uniformisé

reprenne dans chaque cas les dispositions les plus avancées appliquées par les exécutifs actuels dans le domaine de la protection sanitaire, de la sécurité et de l'hygiène du travail et que ces dispositions soient étendues à *tous* les secteurs d'activité ;

8. *souhaite* que la Haute Commission participe activement aux futures négociations entre les gouvernements des Etats membres sur la fusion des Communautés européennes ;

9. *se réserve* de soumettre les problèmes de la protection sanitaire et de la sécurité du travail liés à la fusion des Communautés à un examen approfondi et charge sa commission de la protection sanitaire de lui faire rapport à ce sujet en temps utile ;

10. *invite* son président à transmettre la présente résolution ainsi que le rapport de sa commission compétente aux exécutifs et aux Conseil de ministres des Communautés européennes.



