La Directive Machines en révision

L'esprit de la directive existante: la Nouvelle Approche

En 1989, le Conseil européen a adopté, sur base de l'article 100A du Traité devenu l'article 95 dans le Traité d'Amsterdam, la directive 89/392/CEE qui fixe les conditions de libre circulation - de libre mise sur le marché - des machines. Cette directive établit des exigences de conception relatives à la protection de la santé et de la sécurité des utilisateurs, que doivent respecter les fabricants, les moyens de preuve de la conformité des équipements à ces exigences ainsi qu'un ensemble de règles auxquelles doivent se conformer les Etats membres pour interdire la mise sur le marché ou retirer des équipements dangereux du marché.

Sur base de cette directive et des modifications apportées depuis lors, la Commission a mandaté les organismes européens de normalisation CEN et CENELEC pour l'élaboration de normes techniques harmonisées - document de nature volontaire mais dont le respect des prescriptions accorde au fabricant ou à ses représentants la présomption de conformité aux exigences de santé et de sécurité fixées par la directive. Pour la quasi totalité des machines (excepté celles reprises dans une annexe), le fabricant a aussi la possibilité de déclarer lui-même la conformité du produit aux exigences essentielles, sans passer par un tiers.

Cette directive constitue un acte public d'intervention dans la conception technique des équipements, domaine qui est souvent laissé à l'appréciation des seuls opérateurs économiques et techniques. Il est souvent considéré que l'autorité publique ne doit pas interférer dans les choix techniques. Pour le mouvement syndical, qui représente les utilisateurs des équipements de travail, la protection des travailleurs et, par extension, des utilisateurs finaux ne peut être laissée aux seules règles du marché. L'intervention publique dans ce domaine est donc nécessaire. Les débats qui accompagnent l'adoption des directives dans les différentes phases de la procédure législative communautaire constituent des moments

privilegiés d'expression des demandes des utilisateurs/travailleurs pour une protection de leur intégrité physique et psychique qui soit reconnue dès la conception des équipements. Le débat se poursuit également au travers de l'interprétation et de la concrétisation des exigences essentielles de santé et de sécurité au sein des organismes européens de normalisation, mandatés par l'autorité publique.

C'est la raison pour laquelle le BTS participe à des travaux de normalisation technique. Cependant, la composition des groupes de travail qui rédigent les projets de norme est souvent limitée aux experts et aux fabricants étant donné la faiblesse des moyens disponibles. Ce déséquilibre induit principalement que les connaissances précises et spécifiques des utilisateurs et des préventeurs sont peu prises en considération ou qu'elles le sont uniquement via les fabricants ou les organismes de contrôle (organismes notifiés au sens des directives "Nouvelle Approche") c'est-à-dire en prenant en compte leurs intérêts économiques.

Les normes techniques

727 normes sont mandatées actuellement par la Commission sur base de la directive Machines, dont 364 ont déjà été adoptées par les membres nationaux du CEN et 99 sont en préparation. Les autres normes sont en cours d'adoption. Lorsque la directive a été adoptée, aucun contrôle de la conformité des normes aux exigences essentielles n'était prévu, le système était basé uniquement sur un mécanisme d'autocontrôle. Sous la pression des Etats membres, la Commission a demandé au CEN de nommer des consultants spécialisés chargés de vérifier le respect des exigences essentielles par les projets de normes. Plusieurs normes ou projets de norme spécifiques à certains types de machines ont fait l'objet de contestation de la part de quelques Etats membres¹.

Pour sa part, Orgalime, le groupe de liaison des fabricants, a exprimé à plusieurs reprises sa volonté d'accélérer les travaux et d'imposer

La DG III de la Commission européenne a actualisé, en 1999, ses deux publications essentielles sur la Directive Machines:

- *Machinery. Useful facts in relation to Directive 98/37/EC*, Commission Européenne, DG III, Industrie, CO-20-99-866-EN-C, 1999.
- *La réglementation communautaire pour les machines. Commentaires sur la Directive 98/37/CE*, Commission Européenne, DG III, Industrie, CO-01-96-279-FR-C, 1999.

¹ Voir La France invoque la clause de sauvegarde contre une norme européenne, *Newsletter* n° 5, février 1997, pp. 13-16; Le Royaume-Uni invoque la clause de sauvegarde contre la norme EN 708 – matériel agricole, *Newsletter* n° 10, décembre 1998, pp. 6-7.

aux organismes européens de normalisation des limites temporelles strictes. Mais cette exigence s'est heurtée à ceux qui attendent de la normalisation un réel consensus entre les différentes parties concernées surtout pour des documents auxquels l'autorité publique accorde présomption de conformité à la loi !

Une directive critiquée

La directive est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1993. Si on tient compte des périodes transitoires prévues, elle est d'application complète – pour tous les types de machines - depuis 1995. Demandée par l'industrie et jugée positive pour assurer le libre marché, cette directive a cependant fait l'objet, depuis son adoption, de critiques de la part de la même industrie concernant la définition de son champ d'application, son chevauchement avec d'autres directives, et ses exigences administratives. Depuis le rapport du groupe Molitor (publié en 1995) qui demandait de clarifier la définition du terme "machine", de sauvegarder le marché des machines d'occasion, de simplifier les évaluations des risques imposées aux fabricants et, d'une manière générale, de réduire les coûts de la conformité², l'industrie demande régulièrement une simplification de cette directive. Dans ses commentaires en réponse au rapport Molitor, la Commission avait annoncé des propositions de refonte complète de la directive pour la fin 1997.

Le contexte de la révision

Les travaux de préparation du projet de révision se sont déroulés dans le cadre du Comité Machines, créé par la directive et présidé par la Commission, où tous les Etats membres sont représentés et où sont invités l'industrie, le BTS, l'organe de coordination des organismes notifiés et les consultants du CEN s'occupant des machines. Plusieurs versions ont été débattues, la dernière (ref. EN – III/4101/97 rev. 3) fait également l'objet d'une consultation au Comité consultatif tripartite de Luxembourg. La Commission avait demandé, début 1999, aux différentes délégations, de présenter leur point de vue formel sur ce document. A cette occasion, le BTS a transmis un certain nombre de commentaires et de remarques. Le représentant de la Commission avait annoncé que le collège adopterait une proposition avant la fin de l'année. La démission du présent collègue

pourrait cependant avoir des répercussions sur le calendrier.

Le contenu du projet et le débat qu'il suscite doivent être vus non seulement dans le cadre des propositions du groupe Molitor mais également au regard des clauses de sauvegarde présentées par quelques Etats membres et surtout des questions formulées par les différentes délégations nationales et de l'industrie à la Commission concernant l'interprétation de la directive. Depuis son installation, le Comité Machines a déjà débattu et formulé des réponses pour quelque 150 questions. Cependant, ces consensus ne sont pas rendus publics au niveau communautaire et n'ont aucune valeur légale. Chaque Etat membre étant en effet responsable de la mise en œuvre de la directive, les réponses ne constituent finalement qu'un guide à leur action. Une prise en compte formelle des réponses ne peut se faire que sur base d'une proposition de la Commission au Conseil suivant la procédure définie par le Traité.

L'évolution du marché et des technologies des machines et des équipements sont également des éléments qui peuvent fournir une grille de lecture du contenu du projet et des réactions des fabricants. Ainsi, dans le panorama de l'industrie européenne de 1997, le chapitre concernant les "machines et équipements", rédigé par Orgalime, attire l'attention sur le fait que la fabrication des machines suit de près l'évolution des techniques en intégrant la mécanique, la micro-électronique, l'optique et les technologies des capteurs et les nouveaux matériaux. Il apparaît, en outre, que la machine autonome a perdu son rôle central dans la gamme des produits et fait place aujourd'hui aux systèmes intégrés qui incorporent les techniques informatiques. Pour le fonctionnement de ces systèmes, les utilisateurs font appel de plus en plus à des services associés aux produits. De dix à quinze pourcent du chiffre d'affaires des constructeurs de machines est aujourd'hui lié aux services. Autre élément important : la chute de la production standardisée en Europe. On assiste à une spécialisation croissante des fabricants et à une division importante du travail sur le plan international dans laquelle les petites entreprises jouent un rôle important. Sur les 142.000 sociétés du secteur, 122.000 emploient moins de vingt travailleurs et ont comme principale activité la réparation et la production de pièces détachées. D'après le rapport, le nombre de vingt salariés est la limite minimale pour la production de machines complexes.

² Voir Le groupe Molitor: la santé et la sécurité au centre d'une tentative de dérégulation, Newsletter n°1, octobre 1995, pp. 2-3.

L'objet de la révision

■ Des machines complexes

Aujourd'hui, la définition de règles de conception pour les machines complexes est au centre des débats qui entourent le projet des services de la Commission.

■ Le champ d'application

Le champ d'application, profondément modifié, couvre, comme actuellement, les machines "seules", les équipements interchangeables, les composants de sécurité (fixés dans une liste), mais il exclut les ensembles de machines. Il intègre les accessoires de lavage, les systèmes de transmission mécaniques et les protecteurs à arbre de transmission et, nouveauté de cette proposition, les "quasi-machines", qui sont des machines incomplètes incapables de réaliser les applications attendues, destinées à être incorporées dans un ou des ensemble(s) de machines. Un ensemble d'obligations sont adressées aux fabricants de ces "quasi-machines", en particulier, l'obligation de faire une déclaration qui reprend notamment l'identification des exigences essentielles de sécurité dont devra tenir compte le responsable du produit final, l'obligation de faire référence aux contrats avec le donneur d'ordre, ainsi qu'un avertissement attestant que le produit ne peut être mis en service en l'état, etc.

Les définitions sont également enrichies et précisées, que ce soit le terme de machine ou celui de composants de sécurité, qui font maintenant l'objet d'une liste.

■ La mise en conformité

La procédure de mise en conformité est généralement la même que dans la directive existante, excepté pour les machines dangereuses pour lesquelles il est enfin reconnu qu'un organisme tiers doit toujours vérifier la conformité totale ou partielle aux normes harmonisées. La seule option offerte au fabricant est le choix entre le contrôle, par l'organisme, du dossier technique et de l'application correcte des normes harmonisées ou la demande de l'examen du dossier et de la vérification de la conformité d'un type de machine au dossier technique.

■ Les exigences essentielles

Les exigences essentielles, décrites en annexe de la directive, suivent une structure différente de la directive actuelle qui en enrichit et précise le contenu, par exemple, dans le domaine de l'ergonomie et dans celui des

instructions à donner aux utilisateurs, domaines difficiles à concrétiser par les normalisateurs dans le programme de normalisation en cours. Ces clarifications des exigences essentielles devraient aider les normalisateurs lors de la révision prévue des normes.

Le point de vue du BTS

Ce projet a suscité de nombreux commentaires particulièrement de la part des fabricants, d'un grand nombre d'Etats membres mais également de la part du BTS. Nous avons rappelé dans une lettre adressée aux services de la Commission que, du point de vue des travailleurs, la directive doit répondre à un certain nombre d'objectifs: les exigences de santé et sécurité doivent être complètes, assurer un haut niveau de protection et tenir compte des développements scientifiques et technologiques. Et, élément essentiel, les produits mis en service dans tous les Etats membres doivent répondre aux exigences de la directive.

Nous soutenons totalement l'objectif d'améliorer la directive existante connaissant les problèmes actuels d'interprétation et d'application et surtout du déséquilibre persistant des intérêts représentés au sein des groupes de travail de normalisation chargés de rédiger les normes spécifiques ("C").

Dans cet esprit, nous rejetons une limitation du champ d'application aux machines prêtes à l'emploi, telle que recommandée par le groupe Molitor. Cette limitation va à l'encontre des évolutions technologiques actuelles. D'autre part, tout en reconnaissant la validité de l'approche des services de la Commission de vouloir imposer des règles à l'ensemble des intervenants dans la fabrication d'un produit et de tenir compte des pratiques de sous-traitance qui se développent, nous estimons essentiel que la responsabilité pénale soit clairement placée sur l'intervenant final chargé de la mise sur le marché. Tout en soutenant totalement l'obligation d'échanges d'informations techniques entre les fournisseurs de composants et l'assembleur final pour assurer une conception globale.

Nous estimons que le concept de "quasi-machine" risque d'amener à une confusion des responsabilités entre l'entreprise qui met le produit sur le marché, qui le vend, et l'ensemble des entreprises qui interviennent dans la fabrication, et d'entraîner ainsi une paralysie

supplémentaire des autorités publiques chargées de la surveillance du marché. Le projet tel qu'il est rédigé se présente davantage comme une tentative de répondre à l'évolution du secteur en réseau de fabricants, il ne répond pas aux défis qu'elle constitue pour les autorités nationales qui doivent assurer la surveillance du marché. Les "quasi-machines" ne feraient pas l'objet d'une telle surveillance. Sachant que la surveillance actuelle reste trop souvent lettre morte dans les Etats membres, une telle proposition relève de l'utopie!

Le projet prévoit un échange d'informations entre les Etats membres. Cette approche est une première étape pour la définition de règles communes concernant la surveillance du marché, mais elle semble se heurter à l'opposition des Etats membres qui mettent en avant les différences nationales en oubliant leurs responsabilités communes d'assurer, dans un marché "unique", la conformité des machines avec les exigences de la directive. Cela confirme la nécessité de définir la responsabilité de l'intervenant final qui fournira la machine aux utilisateurs.

Concernant le problème du chevauchement avec la directive Basse-tension, question cruciale sachant que l'énergie électrique est largement utilisée, la différence de traitement et des exigences entre les secteurs persiste. La directive Basse-tension adoptée en 1973 n'a fait l'objet d'aucun réexamen de ses exigences essentielles qui tiennent en quelques lignes, alors que les plaintes se sont accumulées au cours des années, particulièrement concernant les équipements portatifs. Cette limitation des exigences essentielles aboutit à laisser aux normalisateurs la large liberté de choix technique! Les exigences essentielles de sécurité de la directive Machines sont définies d'une manière beaucoup plus détaillée. En aucun cas, on ne peut considérer ces directives comme équivalentes en termes d'exigences. Cela signifie, qu'il faut prévoir clairement pour les produits couverts par les deux directives que ce sont les exigences les plus contraignantes qui s'appliquent.

Le point de vue des fabricants et des gouvernements

Orgalime et de nombreux Etats membres ont concentré leurs critiques sur le concept de "quasi-machines". Non seulement, le groupe de liaison des fabricants estime que la bureaucratie va s'accroître avec les nouvelles

obligations mais il prévoit également que la surveillance du marché sera impossible. Il s'oppose à ce que les autorités publiques interviennent dans les relations privées existantes entre le fabricant du produit final et celui de la "quasi-machine".

Mais le cœur de la critique d'Orgalime et de nombreux autres intervenants aura été de montrer que la reconnaissance par les Etats de la présomption de conformité de l'ensemble des "quasi-machines", la différence de traitement entre les différents fabricants comme la contrainte supplémentaire mise sur les autorités nationales rend cette proposition contradictoire avec les objectifs de la directive: assurer la libre circulation et un haut niveau de sécurité.

Deux questions centrales

Pour notre part, nous concentrons notre attention sur deux questions : la première concerne le rôle des partenaires sociaux dans le processus de normalisation. La phrase introduite suite au débat au Parlement européen, en 1989, a montré clairement ses limitations. Elle apporte une légitimité démocratique au processus de normalisation mais elle ne garantit pas, jusqu'à présent, que cette influence soit une réalité. Il est urgent qu'un débat s'ouvre au niveau européen sur cette obligation et que la future directive prévoit que les Etats membres fassent rapport régulièrement à la Commission sur les voies suivies pour assurer cette exigence. La reconnaissance d'une place des utilisateurs dans le processus d'élaboration des normes pourrait constituer un espace de dialogue entre concepteurs et utilisateurs et représenter, en quelque sorte, une facette de la participation des travailleurs à l'évaluation des risques; à leur identification comme à leur maîtrise.

La deuxième question concerne le contenu des exigences essentielles: pour de trop nombreux risques, il est encore fait référence à la notion de "progrès technique", notion indéfinie dont l'appréciation est laissée au fabricant et dans certains cas aux normalisateurs. Cette situation est peu favorable aux utilisateurs sachant que les fabricants n'ont aucune obligation de récolter des informations sur les expériences des utilisateurs ni de fournir cette documentation aux autorités. ■

Marc Sapir
msapir@etuc.org