Directive Bruit : un pas en avant sous la présidence suédoise

Accord politique au Conseil affaires sociales

Le dernier Conseil des affaires sociales de la présidence suédoise, en juin 2001, est parvenu à un accord politique (unanime) sur une position commune concernant un projet de directive fixant des prescriptions minimales en matière de protection des travailleurs contre les risques résultant d'une exposition au bruit, notamment le risque pour l'ouïe. Cette nouvelle directive sera une directive particulière de la directive-cadre et remplacera la directive 86/188/CEE en vigueur.

La proposition de directive constitue la deuxième directive distincte après "l'éclatement" par le Conseil, en 1999, de la proposition initiale de la Commission de 1993, qui réunissait dans un même instrument quatre types d'agents physiques (bruit, vibrations mécaniques, rayonnement optique ainsi que champs et ondes électromagnétiques)¹.

Valeurs définies dans la proposition modifiée de directive

Valeurs limites d'exposition :

$L_{ex, 8h} = \{87\}$ dB(A) et $p_{peak} = 200$ Pa respectivement

Valeurs d'exposition supérieures déclenchant l'action :

$L_{ex, 8h} = 85$ dB(A) et $p_{peak} = 200$ Pa respectivement

Valeurs d'exposition inférieures déclenchant l'action :

$L_{ex, 8h} = 80$ dB(A) et $p_{peak} = 112$ Pa respectivement

Le projet de texte fixe des valeurs limites d'exposition et des valeurs d'exposition déclenchant l'action. Les valeurs d'exposition de 80 dB(A) et de 85 dB(A) sont basées sur les niveaux sonores ambiants qui déclenchent différentes mesures de protection. Ainsi à partir de la valeur inférieure, l'employeur met des protecteurs individuels à la disposition des travailleurs et fournit une information ainsi qu'une formation sur les risques (aux travailleurs et/ou à leurs représentants).

A partir de la valeur supérieure, l'employeur doit établir et mettre en œuvre un programme de mesures pour réduire l'exposition, les lieux de travail doivent être signalés et les travailleurs utilisent les protecteurs; c'est également à partir de cette valeur que les travailleurs bénéficient du contrôle de l'ouïe. Cette surveillance elle-même lorsqu'elle montre des altérations de l'ouïe déclenche un processus d'information du travailleur et de révision, par l'employeur, de l'évaluation des risques. Il est également prévu que l'employeur tient compte de l'avis du médecin ou de l'autorité pour supprimer ou réduire les risques.

Le projet de directive fixe une valeur limite d'exposition de 87 dB(A) et une valeur de pression acoustique

de crête (p_{peak}) de 200 Pa qui ne peuvent être dépassées ! Cependant l'évaluation du niveau d'exposition tient compte du niveau d'atténuation mesuré des protecteurs auditifs personnels dont le port est prévu lorsque la valeur dépasse 85 dB(A).

Les travailleurs de la navigation maritime et de la navigation aérienne qui étaient exclus du champ d'application de la directive de 1986 relèvent à présent de celle-ci. Mais une période transitoire supplémentaire de cinq ans, outre les trois ans prévus pour l'application de la directive, est prévue pour le personnel des navires de mer.

Quelle est l'ampleur du risque "bruit" aujourd'hui ?

Le bruit est un danger parmi les plus courants² sur les lieux de travail. Il est encore considéré par certains comme un danger banal et "nécessaire" à toute activité. Dans l'UE, 50 millions de travailleurs déclarent être exposés à un bruit intense (réponse positive à la question suivante : "Dans quelle mesure êtes-vous exposé dans votre travail à des bruits si forts que vous devriez lever la voix pour parler aux gens ?). Depuis la première enquête de la Fondation, le nombre de réponses positives augmente ! L'ampleur du nombre de personnes exposées à des bruits intenses ne se retrouve que partiellement dans une étude³ réalisée par Eurostat où il apparaît que la cause la plus importante de cas de désordre auditif indemnisés est le bruit. 18 419 cas ont été reconnus en 1995 mais ce chiffre masque des systèmes d'indemnisation très différenciés. Le taux d'incidence varie de pays à pays d'un facteur de plus de 60 : de 10-20/millions de travailleurs (Irlande, Espagne) à 630/millions de travailleurs (Finlande), et les seuils de prise en charge varient de moins de 15dB de perte auditive (Pays-Bas, Finlande, Allemagne) à 50dB de perte auditive requise pour la reconnaissance (en Belgique, en Irlande, en GB), ce qui représente une variation d'un facteur quatre. Les autres effets du bruit ne sont pas répertoriés au niveau communautaire.

Une enquête épidémiologique finlandaise⁴ a réalisé une estimation de la part des décès annuels causés par des facteurs liés au travail. La cause principale de ces décès provient de maladies du système circulatoire qui sont elles-mêmes causées par le stress (en particulier lorsqu'il est associé aux horaires de travail par ex. le travail en équipe) et le bruit. L'auteur fournit de nombreuses références qui montrent les effets non auditifs du bruit à partir d'une exposition à 65 dB(A).

¹ En ce qui concerne la première directive qui porte sur les vibrations, le Conseil des ministres a adopté, le 25 juin 2001, une position commune, à la suite de l'accord politique intervenu lors de sa session des 27 et 28 novembre 2000 sous présidence française. <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=2>

² *Encyclopaedia of occupational health and safety* – OIT, 4^{ème} édition Genève.

³ Dr Antti Karjalainen, Dr Simon Virtanen, *European Statistics on occupational diseases, Evaluation of 1995 Pilot data*, Commission européenne, 1999.

⁴ Nurminen M., Karjalainen A., "Epidemiologic estimate of the proportion of fatalities related to occupational factors in Finland", in *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, Vol 27, N° 3, juin 2001.

Les actions communautaires pour protéger les travailleurs

En 1986, le Conseil a adopté une directive basée sur l'article 100 du traité de Rome (adoption à l'unanimité) qui définit exclusivement des obligations pour les Etats membres en établissant des niveaux d'exposition quotidienne (elle ne tient pas compte du port des protecteurs individuels) et hebdomadaire personnelle au bruit (ou des valeurs maximales de la pression acoustique).

La directive définit un niveau d'action de 85dB(A) déclenchant des mesures d'information, de formation, le port de protecteur et la surveillance médicale; et une valeur maximale de 90dB(A) qui, lorsqu'elle est susceptible d'être dépassée, implique la mise en place d'une signalisation et une limitation d'accès, l'application d'un programme de mesures techniques et organisationnelles et l'obligation pour les travailleurs du port de protecteur. Toutes les dispositions prévues à partir de cette valeur sont systématiquement associées à l'expression raisonnablement praticable jamais définie mais qui vise, on s'en doute, à justifier l'absence de mesures ! Quant au rôle des travailleurs et de leurs représentants, la directive stipule que les travailleurs et/ou leurs représentants sont associés, conformément à la législation et à la pratique nationale, à l'appréciation et au mesurage. Elle prévoit qu'ils ont accès aux résultats et aux données ! Les principes d'information, de consultation et de participation des travailleurs et/ou de leurs représentants ne sont pas définis, il faudra attendre la directive-cadre de 1989.

Pour les nouvelles installations, la directive prévoit également que les Etats membres prennent les mesures appropriées pour que *"les risques soient réduits au niveau le plus bas raisonnablement praticable, compte tenu du progrès technique"* et qu'une information adéquate soit disponible avec le nouveau matériel qui peut provoquer une exposition supérieure à 85dB(A). Elle spécifie en outre que le Conseil établira les prescriptions pour ces matériels afin qu'ils ne produisent pas, *"s'ils sont utilisés d'une manière appropriée, un bruit susceptible de constituer un risque pour l'ouïe"*.

Finalement, la directive prévoit son réexamen par le Conseil avant le 1^{er} janvier 1994, sa mise en application étant fixée au 1^{er} janvier 1990 (1^{er} janvier 1991 pour le Portugal et la Grèce). La mise en application de cette directive entraînera la révision de la norme ISO 1999⁵. Tandis que, dans le cadre de la réalisation du Marché unique, le Conseil adoptera la directive 89/392/CEE, basée sur l'article 100A du traité, qui prévoit que les machines mises sur le marché seront conçues et construites pour que le niveau d'émission soit *"réduit au niveau le plus bas compte tenu du progrès technique"* et que le niveau de puissance acoustique sera déclaré par le fabricant lorsqu'il dépasse 85dB(A) aux postes de travail. L'adoption de la directive-cadre de 1989 va également entraîner une intégration progressive, sous forme de directives particulières, des instruments communautaires couvrant différents types de risques auxquels sont exposés les travailleurs.

Fin 1992, la Commission publiera une proposition de directive couvrant les agents physiques en définissant des principes communs de prévention pour l'ensemble des agents, y compris le bruit. La Commission appuiera sa proposition sur les progrès dans les connaissances scientifiques attestant qu'à partir de 75dB(A) les risques encourus par les travailleurs sont loin d'être négligeables ! Mais elle persistera à ne pas prendre en considération les effets non auditifs qui *sont socialement moins significatifs que ceux résultant de la surdité* et à refuser une limitation de l'exposition à des niveaux inférieurs⁶. Et le Parlement européen demandera, dans son avis du 20 avril 1994, de reporter l'examen de la partie bruit au 1^{er} juillet 1995 ! Jusqu'à la présidence suédoise de 2001, cette proposition de révision des dispositions communautaires concernant le bruit ne sera mise à l'ordre du jour du Conseil par aucun Etat membre.

Quel bilan ?

1. En 1986, la CES avait immédiatement rejeté l'approche législative ainsi que les valeurs adoptées. Elle avait mené campagne pendant plusieurs années pour que la directive s'applique à partir de 80dB(A) en se basant sur la proposition⁷ de la Commission qui reconnaissait le risque de surdité à partir de cette valeur. Elle rejetait également une approche basée sur un concept de **raisonnablement praticable** qui pouvait démanteler la notion de la responsabilité des employeurs. La CES avait également fait campagne contre la possibilité d'utiliser des protecteurs individuels lors de la mesure du bruit⁸, ce qui impliquait une élévation de facto de 30 à 40 décibels du niveau d'exposition. Le texte final n'avait pas retenu cet élément.

2. Le bilan réalisé par le BTS en 1991 sur base des textes de transposition de la directive de 1986 a montré **une perte de substance des législations nationales**. La Commission n'a cependant porté aucun cas de mauvaise transposition ou application devant la Cour de justice. Dans la présentation de sa proposition de directive Agents physiques, fin 1992, la Commission reconnaissait toutefois que les Etats membres ont rencontré de nombreuses difficultés lors de la transposition de la directive de 1986.

3. Le texte actuel montre **le chemin parcouru** depuis la directive de 1986 :

- l'extension du champ d'application à tous les travailleurs;
- la baisse des valeurs d'action minimale et maximale en passant de 85 à 80 dB(A) et de 90 à 85 dB(A);
- une définition plus claire de la valeur maximale en précisant qu'elle ne peut être dépassée **en aucun cas**;
- l'adoption d'une approche de la surveillance de la santé associée à des obligations des employeurs vis-à-vis des travailleurs pris collectivement plutôt qu'individuellement: révision de l'évaluation des risques, adoption de mesures pour supprimer ou réduire les risques, prise en compte de l'avis des personnes qualifiées ou de l'autorité compétente y compris l'affectation du

⁵ ISO 1999 : 1990 (deuxième édition), *Acoustique – Détermination de l'exposition au bruit en milieu professionnel et estimation du dommage auditif induit par le bruit*.

⁶ Les données de l'OMS (*Occupational and Community Noise*, Fact Sheet N°258, WHO, février 2001) comme celles de l'enquête finlandaise convaincront-elles la Commission de la nécessité de prendre en compte les effets non auditifs dans une stratégie de prévention ? Particulièrement dans les secteurs non industriels qui représentent aujourd'hui la majorité des travailleurs.

⁷ COM(82) 646.

⁸ Annexe I, Méthode de référence pour le mesurage du bruit de la proposition de directive C 289 du 5 novembre 1982.

travailleur à un autre poste;

- la reconnaissance des droits de consultation et de participation des travailleurs sur toutes les matières couvertes par la directive.

4. Mais le texte montre également que le Conseil reste attaché à l'unanimité de ses membres alors que la base juridique permet son adoption à la majorité qualifiée. Le Conseil fait des compromis qui peuvent dénaturer son contenu et le rendre plus difficilement transposable étant donné l'absence de clarté des intentions du législateur.

Ainsi, pour la première fois, le Conseil **associe une valeur limite d'exposition avec l'usage d'un équipement de protection individuelle**. Tant dans la directive de 1986 (art. 2§1) que dans la proposition de directive de la Commission de 1992 (art. 2§2), il était mentionné que les niveaux ne tiennent pas compte des effets d'un quelconque protecteur individuel. La nouvelle approche est contradictoire avec les exigences de la directive-cadre (art. 6) qui spécifie que les mesures collectives telles que le respect des valeurs d'exposition sont prioritaires par rapport à l'usage des protecteurs individuels. Par ailleurs, une telle approche constitue en quelque sorte un glissement de la responsabilité de l'employeur (art. 5) vers le travailleur qui porte le protecteur. Le travailleur sera la victime et le responsable d'un EPI défectueux, mal entretenu, mal adapté au travail ou aux caractéristiques anatomiques qui déterminent le niveau de bruit perçu à l'oreille. Il faut savoir que les protecteurs individuels (casques ou bouchons) apportent, suivant les modèles, différentes atténuations au niveau de bruit perçu à l'oreille. La directive 89/686/CEE qui spécifie les exigences de conception des EPI en particulier pour la protection contre les effets nuisibles du bruit (annexe II point 3.5) prévoit qu'ils doivent pouvoir atténuer le bruit de manière à ce que le niveau sonore soit inférieur aux niveaux fixés dans la directive 86/188/CEE. Le niveau d'affaiblissement doit être repris dans l'étiquetage de chaque EPI. Il existe une série de normes précisant les modalités de mesure en laboratoire⁹. Cependant, on constate que l'efficacité en laboratoire d'un protecteur dépend du port correct, de l'entretien et de l'ajustement anatomique avec la personne. On constate également une nette différence entre l'atténuation apportée par le protecteur lorsqu'il est porté en laboratoire (quasi absence de bruit de fond, durée de port plus courte que sur les lieux de travail) et celle apportée sur les lieux de travail. Il faut également noter que l'essai est arrêté lorsque le sujet signale "une quelconque perte d'affaiblissement". Dans la littérature¹⁰, on relève des différences d'efficacité variant de 2,5 dB(A) à 30 dB(A). Dans ces conditions, quelle est la validité de la décision du Conseil de fixer une valeur maximale de 87dB(A) **avec protecteur** par rapport à la proposition de la Commission de 90dB(A) **sans protecteur** ? S'agit-il d'un écran de fumée qui permettra des valeurs maximales plus élevées que celles mentionnées ? La référence au port d'équipement de protection doit être supprimée.

5. D'autre part, on peut s'interroger sur les motivations du Conseil de maintenir **le niveau d'accès à la surveillance médicale** à 85dB(A). En effet, le texte prévoit que des mesures correctives soient prises par les employeurs lorsque des dommages à l'audition sont constatés, mais le Conseil limite l'accès à la surveillance médicale à ceux qui seront plus probablement déjà atteints plus fortement. Décision contradictoire dans un premier temps mais qui est sans doute basée sur la volonté du Conseil de limiter le nombre de travailleurs qui ont accès à la surveillance médicale et non de réduire le nombre de victimes de lésions auditives. Une augmentation du nombre de personnes sujettes à la surveillance médicale donnerait un signal renforcé aux employeurs pour prendre des mesures correctives. Le Conseil doit reconnaître le droit à la surveillance médicale à partir de 80dB(A).

6. Il est nécessaire que le Conseil concrétise dans chaque directive particulière de la directive-cadre **les exigences d'information, de consultation et de participation des travailleurs**. La référence à l'article 11 est importante mais insuffisante. En effet, il apparaît que, lors des transpositions nationales des directives particulières, la concrétisation des exigences de la directive-cadre se retrouve souvent affaiblie. La rédaction actuelle est floue. La directive devrait prévoir explicitement les droits des travailleurs concernant aussi bien l'évaluation des risques que les mesures de mise en œuvre qui en résultent, y compris celles relatives à la vérification de l'efficacité des protecteurs individuels et le respect des valeurs limites.

7. Deux propositions de la Commission n'ont malheureusement pas été reprises dans le texte du Conseil :

- La première obligeait les Etats membres à prendre des mesures (par ex. mettre en place des systèmes de collecte de données et rendre ces données accessibles) permettant la comparaison, par les employeurs mais également par les travailleurs, sur base de la directive 89/655, entre les niveaux d'émissions sonores des différents équipements mis sur le marché. La mise à disposition de telles données permettrait l'achat d'équipements moins bruyants.

- La deuxième incitait les Etats membres à la prise en compte de ce que la Commission a intitulé des activités qui requièrent une vigilance particulière pour lesquelles des valeurs d'exposition inférieures à celles adoptées pourraient être prévues. De telles valeurs sont indispensables dans certains secteurs non industriels.

8. Finalement on ne peut que se réjouir de ce que le Conseil ait révisé la directive Bruit dans la ligne de la directive-cadre mais on peut également espérer que le Parlement européen, qui n'a pas fait d'amendement en première lecture, exprimera sa volonté d'améliorer un texte concernant un risque "banal" qui touche des dizaines de millions de travailleurs. ■

Marc Sapir
msapir@etuc.org

⁹ EN ISO 4869-2:1995, Protecteurs individuels contre le bruit - Partie 2: estimation des niveaux de pression acoustique pondérés A en cas d'utilisation de protecteurs individuels contre le bruit (ISO 4869-2:1994).

¹⁰ Alain Mayer, Eero Korhonen, "Assessment of Protection Efficiency and comfort of personal Protective Equipment in Real Conditions of Use", in *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, Vol. 5, N°3, pp. 347-360, 1999.