

Directive EPI : analyse des propositions d'amendements

Problèmes d'application d'ordre général – Les lacunes de l'actuelle directive EPI

Le groupe de rédaction chargé d'amender la directive EPI (89/686/CEE)¹ mis sur pied par la Commission européenne a achevé ses travaux en septembre 2001. L'avant-projet a été examiné lors de la dernière réunion du Comité permanent EPI, qui s'est tenue en octobre, et a été accueilli favorablement par les Etats membres. Le nouveau texte vise à améliorer l'application de la directive. La suggestion formulée initialement par la Commission européenne, à savoir soumettre l'amendement à la procédure SLIM pour produire une directive "simplifiée", a été rejetée par les Etats membres.

Il ressort de l'analyse de la mise en œuvre de la directive au cours de ces dix dernières années que certaines difficultés sont imputables aux lacunes de sa formulation. Aucun des Etats membres n'ayant réellement entrepris de surveillance du marché, le contrôle des EPI sur le lieu de travail laisse à désirer et les produits non conformes sont pour la plupart découverts à la suite d'accidents. Les dispositions de surveillance du marché de la directive EPI sont insuffisantes et les obligations des Etats membres sont trop vagues.

Les fabricants éprouvent des difficultés à classer leurs produits et certains interprètent même les catégories à leur guise pour rétrograder délibérément celle à laquelle ils appartiennent. Les infractions aux dispositions d'auto-certification de la directive sont monnaie courante. Les organismes notifiés n'appliquent pas tous les mêmes procédures de certification et les essais et contrôles périodiques sont de qualité aléatoire. Dans la pratique, la procédure de certification de certains produits (par exemple, les EPI "multirisques", dont les éléments appartiennent souvent à plusieurs catégories et requièrent donc des procédures de certifications différentes) s'avère très ardue. Les classes de protection mentionnées dans la directive sont imprécises. En outre, les exigences de certification de la Catégorie I sont insuffisantes et la liste de produits de Catégorie III² est incomplète, ce qui laisse ces catégories ouvertes à l'interprétation.

La présentation lacunaire des données techniques et des consignes d'utilisation des produits empêche la sélection d'EPI adéquats, ce qui occasionne des accidents. Les problèmes liés à la sélection des EPI proviennent souvent des dispositions approximatives, par trop générales, concernant les consignes d'utilisation, à l'insuffisance de critères d'identification des catégories et à la multitude de classes de protection.

Les EPI se révèlent également inadaptés sur le plan pratique car les conditions de travail réelles ne s'apparentent que très peu à l'environnement dans lequel les essais de laboratoire sont réalisés. Une étude finlandaise³ a analysé un échantillon (21) d'équipements de protection respiratoire utilisés dans le cadre du retrait de l'amiante et a découvert que seul un petit pourcentage d'entre eux (8) apportent effectivement la protection alléguée. Des études similaires menées au Royaume-Uni⁴ et en France ont identifié des problèmes de fiabilité des EPI dans diverses conditions d'utilisation (par exemple, en environnement humide et sec) et ont mis l'accent sur la nécessité de lier les essais auxquels sont soumis les équipements à l'organisation du travail. Les exigences ergonomiques de la directive sont déficientes et se concentrent davantage sur le principe de "conformité à la destination" que sur les éléments de "conformité à l'utilisateur". En matière de confort, les seuls aspects abordés sont l'inadéquation anthropométrique et le fardeau physique que représente le poids d'un EPI.

Enfin, l'on a assisté à une migration des produits destinés aux consommateurs vers les lieux de travail. Les produits non considérés comme des EPI ne sont pas soumis aux rigoureuses procédures de vérification et trompent les travailleurs sur leur efficacité. A nouveau, les définitions des différentes catégories et exclusions manquent de clarté.

Il est révélateur que nombre d'employeurs européens aient choisi de passer outre les dispositions de la directive et de fournir à leurs salariés un EPI en tant que premier moyen de protection au lieu de prendre des mesures de prévention collective ou de procéder à l'évaluation préalable requise par la directive 89/656/CEE sur l'utilisation des EPI au travail. Résultat : les travailleurs sont réticents au port d'EPI, qui sont donc très peu utilisés, à supposer qu'ils le soient.

Les points marquants des amendements proposés

Le nouveau texte apporte quelques amendements d'ordre général destinés à améliorer les procédures de certification et de contrôle officiel, ainsi que des amendements spécifiques sur des problèmes techniques émergeant du texte actuel.

Amendements d'ordre général

Restructuration de la directive

La structure de la nouvelle version se démarque du texte actuel. Y ont été ajoutées la définition des termes utilisés et une description claire des procédures à suivre avant de mettre un EPI sur le marché.

¹ Directive 89/686/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux équipements de protection individuelle.

² Il est impératif de répertorier certains produits de catégorie I sous la catégorie II, et des produits de la catégorie II sous la catégorie III.

³ *Santé et Travail*, N° 32, page 34.

⁴ R. M. Howie *et al.*, "Workplace effectiveness of respiratory protective equipment for asbestos removal work", *HSE contract report*, N° 112, 1996.

Création d'un Comité permanent EPI indépendant

Le Comité permanent EPI actuel, qui regroupe des représentants des Etats membres chargés de la mise en œuvre et de l'application pratique de la directive, n'existait qu'à titre officieux (l'ancienne directive n'en faisait aucunement mention) et consistait en un sous-comité du Comité Machines. La nouvelle version donne désormais un statut officiel au Comité EPI et le dote de pouvoirs accrus lui permettant de contourner la procédure réglementaire d'amendement des listes exhaustives pour les catégories d'EPI présentées à l'Annexe I. Cette démarche vise à éliminer les longues procédures de modification de la législation lorsque la pratique démontre que certains produits doivent être reclassés dans une catégorie supérieure.

Renforcement général de la surveillance du marché

Le projet d'amendement vise à resserrer la surveillance du marché en ajoutant de nouvelles dispositions permettant de clarifier les obligations des Etats membres. Il offre un contrôle accru des organismes notifiés en permettant aux autorités de retirer l'agrément d'un organisme qui délivre régulièrement des certificats non conformes aux exigences essentielles de sécurité. De nouvelles dispositions prévoient également une coopération administrative entre Etats membres concernant l'application, l'interprétation commune de la directive et l'information sur les produits dangereux ou qui ont été modifiés à la demande d'un Etat membre. Malgré ses desseins initiaux plutôt ambitieux, le texte finit cependant par s'aligner sur la modification de la directive Machines, ce qui pourrait légèrement faciliter la tâche des Etats membres. La surveillance du marché des EPI est moins aisée que celle requise par d'autres directives de la "nouvelle approche" compte tenu du vaste éventail de produits et catégories. Par ailleurs, le champ de surveillance est plus large car les utilisateurs finaux sont des travailleurs et des consommateurs.

Limitation de la validité des certificats

La validité des certificats de type CE est désormais limitée à 5 ans. Les organismes notifiés ont toujours la responsabilité de garantir le maintien de la validité du certificat mais les fabricants doivent maintenant présenter une demande de prolongation de validité dans un certain délai. L'objectif étant de permettre aux organismes notifiés d'exercer un contrôle accru sur les fabricants.

Clarification des catégories

Des définitions et explications ont été ajoutées pour les trois catégories.

Procédures de certification

De nouveaux modules⁵ volontaires ont été ajoutés aux procédures de certification EPI pour les produits de Catégorie III⁶. A l'origine, la Commission souhaitait

fournir la plus vaste gamme possible de modules de certification aux fabricants, y compris le Module H, qui n'implique aucun test de qualité indépendant du produit durant les phases de conception et de production. Toutefois, la majeure partie des membres du groupe de rédaction se sont opposés au module, qui a finalement été abandonné.

Confidentialité

Une nouvelle disposition oblige les Etats membres à veiller à ce que les informations échangées dans le cadre de leur coopération administrative relèvent du secret professionnel.

Sanctions

Un nouvel article impose aux Etats membres de définir et de garantir l'application des sanctions adoptées et d'en informer la Commission.

Amendements spécifiques

Nouvelles exclusions du champ d'application de la directive

Un point a suscité la controverse au sein du Comité permanent EPI et du groupe de rédaction : les *ancres structurelles* (dispositifs d'ancrage fixés de manière permanente dans un mur ou sur d'autres structures) liées aux *points d'ancrage* du harnais sont-elles des EPI destinés à prévenir la chute de hauteurs ? Dans le texte actuel, tous les systèmes de liaison, dont les ancres structurelles et les points d'ancrage, sont considérés comme des EPI. Les fabricants sont favorables à l'amendement établissant une distinction entre les points d'ancrage et les ancres structurelles, qui à leurs yeux ne sont pas individuelles. Il a également été avancé que les essais des ancres structurelles se révèlent problématiques car leur fiabilité dépend de la construction ou de la structure à laquelle elles sont fixées. En fin de compte, les ancres permanentes ne sont pas considérées comme des EPI, à l'inverse des points d'ancrage. Mais des Etats membres comme la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Espagne émettent toujours quelques réserves. Ils s'opposent à la classification des points d'ancrage en tant qu'EPI (c'est le cas de la France) ou souhaitent que la définition précise clairement qu'ils ne peuvent protéger l'utilisateur.

Les crèmes et fluides de protection et les outils d'isolation sont désormais exclus du champ d'application de la directive. Cette nouvelle exclusion limite la définition des EPI, ce qui signifie que les Etats membres ne pourront plus traduire l'expression EPI dans leurs législations respectives par "moyen de protection" comme ils le font actuellement.

Equipeur personnel

A la demande des autorités britanniques, une nouvelle disposition a été introduite concernant les éléments d'équipements personnalisés adaptés aux caractéristiques médicales ou corporelles d'un utilisateur. Ces éléments pourront désormais être exemptés des procédures de certification puisque l'essai de destruction d'un échantillon est impossible.

⁵ Voir le *Guide relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale*, Commission européenne, 2000, pp. 32-36.

⁶ Les EPI conçus pour protéger des dangers mortels ou de ceux susceptibles d'occasionner de graves problèmes de santé ou des dommages irréparables.

Mesures spécifiques pour les familles inadéquates d'EPI

Les Etats membres sont habilités à ordonner le retrait des EPI obsolètes ne répondant pas aux exigences essentielles de sécurité ou aux normes de fabrication en vigueur. Un exemple : si les gants en latex se révélaient dangereux pour les utilisateurs compte tenu de leurs effets allergisants et s'il était possible de fabriquer des gants à partir de nouveaux matériaux sûrs, les gants en latex seraient considérés comme une famille inadéquate d'EPI.

Annexe I

Les listes d'EPI des Catégories I et III ont été modifiées. Certains EPI – comme les lunettes de soleil utilisées dans des environnements extrêmement réfléchissants – sont passés de la Catégorie I à la Catégorie II, tandis que les serre-tête et les protège-tympan contre le bruit, les EPI protégeant des agents biologiques, les EPI anti-noyade, les gilets pare-balles, les gilets de protection contre les attaques à l'arme blanche, les combinaisons de plongée en eaux froides, les gants de grande protection mécanique, les lunettes de protection contre les rayons laser et celles permettant d'observer une éclipse solaire, sont passés de la Catégorie II à la Catégorie III.

Annexe II

Il a été décidé lors de la dernière séance plénière du Comité permanent EPI qu'il ne fallait rien changer aux exigences essentielles de santé et de sécurité de l'Annexe II car sinon des modifications devraient être apportées aux normes harmonisées correspondantes. Mais les exigences essentielles de santé et de sécurité ne sont pas toutes concrétisées dans des normes harmonisées et certaines d'entre elles touchent à des questions importantes devant être améliorées.

Le ministère finlandais des Affaires sociales et de la Santé et l'Institut finlandais pour la santé au travail ont organisé un séminaire sur la révision de la directive EPI à Kittilä⁷ (Finlande) en décembre 2000. Celui-ci rassemblait des spécialistes en la matière représentant divers groupes d'intérêts et autorités nationales de toute l'Europe. Des remarques spécifiques concernant l'Annexe II formulées à l'occasion de l'un des ateliers ont été soumises à la Commission.

Dans les grandes lignes, ces remarques suggèrent :

- d'étoffer les maigres dispositions relatives à l'ergonomie prévues par la directive actuelle;
- de contraindre les fabricants à fournir des renseignements sur les allergies aux matériaux des EPI;
- d'améliorer les consignes d'utilisation en les accompagnant de guides de sélection et autres avertissements;
- de transférer les plaintes des utilisateurs au fabricant (à aligner sur les dispositions de la directive relative à la sécurité générale des produits⁸, article 5);
- d'étiqueter les produits pour faciliter la sélection et la surveillance du marché;

- d'instaurer un contrôle de compatibilité des composants EPI d'un même fabricant ou de fabricants différents;
- d'améliorer la formulation pour éviter toute interprétation erronée de la directive;
- d'introduire de nouvelles exigences essentielles de santé et de sécurité sur la fiabilité des EPI contenant des circuits électroniques (les EPI de dernière génération sont grandement tributaires de circuits électroniques et la directive ne prévoit aucune exigence à cet égard).

Toutes les suggestions ont été acceptées, hormis celles d'imposer un étiquetage des produits et de fournir des informations sur les allergies, à propos desquelles les membres du groupe de rédaction n'ont pu parvenir à un consensus.

Dans l'ensemble, le document du groupe de rédaction donne satisfaction; cependant, il ne se penche pas sur la totalité des questions liées à l'application. Le Comité permanent EPI s'est fait l'écho des préoccupations exprimées par les Etats membres quant à certaines lacunes, par exemple l'insuffisance des obligations des organismes notifiés et les trop rares mesures imposées par le nouveau texte pour renforcer la surveillance du marché. La Commission se tient trop à l'écart du processus d'application et les clauses de sauvegarde sont toujours des procédures bureaucratiques. De même, l'évaluation de conformité des EPI combinés n'est pas détaillée. Plusieurs Etats membres souhaitent également que la proposition de modification soit davantage alignée sur la directive relative à la sécurité générale des produits.

L'étape suivante consistera en une évaluation de l'impact économique du nouveau texte. Celle-ci devrait être terminée avant la fin du printemps. Des consultations inter-services seront alors organisées, après quoi le texte sera soumis au Conseil et au Parlement. ■

Theoni Koukoulaki, chargée de recherches au BTS
tkoukoul@etuc.org

⁷ 5th seminar on personal protective equipment in Europe, Kittilä, Finlande, 4-6 décembre 2000, *Rapport de séminaire*, Jurvelius H. (Ed.), FIOH, Vantaa, 2001.

⁸ Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits.