Quelques considérations préliminaires

La procédure d'assurance qualité complète, la nécessité de mettre en place une base européenne de données sur les machines, la présomption de conformité que confèrent les normes harmonisées ainsi que la volonté d'aider les acquéreurs à choisir leurs équipements ne constituent que quelques éléments parmi de nombreux autres, traités dans le cadre du processus de révision. Ces éléments seront examinés plus en détail dans la deuxième partie du présent article, de même que d'autres questions sensibles : les implications des changements en matière de normalisation introduits à l'annexe I, la manière dont la Commission entend gérer les mesures spécifiques applicables aux machines potentiellement dangereuses, la révision de la liste des machines particulièrement dangereuses (annexe IV) et les

quasi-machines et l'application de l'article 21 portant sur la diffusion des données utiles concernant la mise en œuvre de la directive.

L'ensemble de ces questions sera analysé afin de déterminer si les attentes quant à la révision de la directive Machines ont été remplies et si ses objectifs ont été atteints. Nous allons confronter le texte de la Commission avec les objectifs définis dans la proposition initiale, à savoir clarifier la définition de différents concepts, œuvrer dans le sens d'une application uniforme de la directive et répondre aux souhaits de ceux qui ont vu, dans le processus de révision, une occasion unique pour prendre en compte l'expérience acquise durant la mise en œuvre de la directive 89/392/CEE modifiée. ■

Stefano Boy, chargé de recherches, ETUI-REHS
sboy@etui-rehs.org

LÉGISLATION EUROPÉENNE

Contrôle du marché : deux affaires finlandaises devant la Cour de justice

Le 17 novembre 1998, Raine Pentti Pöyry a subi un grave accident du travail alors qu'il travaillait sur une presse-plier. Il aidait un autre membre du personnel à changer les lames de la machine. Celle-ci avait été arrêtée par le dispositif d'arrêt d'urgence. Pendant son travail, M. Pöyry a touché par mégarde une pédale qui a provoqué un brusque mouvement de pression. Ce mouvement a sectionné un de ses doigts. La presse-plier avait été produite par l'entreprise française Amada, qui fait partie d'un groupe multinational de pointe dans les équipements destinés à travailler la tôle.

Le 22 mars 2000, un mobile home est tombé d'un pont élévateur. Le système de verrouillage de sécurité des bras porteurs a cédé à la suite de mouvements latéraux. Le poids du véhicule était inférieur à la charge maximale autorisée du pont élévateur. L'accident n'a heureusement pas fait de victime. Le pont élévateur avait été produit par une entreprise italienne AGM-COS.MET.

Ces deux accidents survenus en Finlande ont un certain nombre de choses en commun. Par ailleurs, ils ont été à l'origine des premières questions préjudicielles soumises à la Cour de justice des Communautés européennes sur des aspects importants de la directive Machines¹.

Des machines dangereuses avec le marquage CE

Au niveau des faits, les éléments communs sont les suivants. Les deux équipements de travail possédaient le marquage CE qui est censé certifier leur conformité aux exigences essentielles de sécurité de la directive Machines. Dans les deux cas, ces équipements avaient été importés à l'intérieur du marché unique européen. Dans les deux cas, l'apposition du marquage CE avait été précédée par la certification d'un organisme notifié. Dans l'affaire *Yonemoto*, du nom du gérant de la société *Ama Prom*², l'organisme notifié qui avait certifié la machine était AIF/S (Association des industriels de France/services³). Dans l'affaire *AGM-COS.MET*, il s'agit d'un organisme italien, l'ICEPI (Istituto Certificazione Europea Prodotti Industriali)⁴. Dans les deux cas, l'enquête a mis en lumière a posteriori que les équipements en question ne respectaient pas les exigences essentielles de sécurité et qu'ils étaient susceptibles de provoquer des accidents graves.

En ce qui concerne la presse-plier, les autorités finlandaises sont intervenues après l'accident. Des poursuites pénales ont été entamées contre l'employeur et contre l'importateur, M. *Yonemoto*. En ce qui concerne le pont élévateur, les autorités finlandaises ont enquêté sur l'incident. Un inspecteur du travail, M. *Lehtinen*, a pu constater la non

¹ La directive Machines a été adoptée en 1989. Après différentes modifications, elle a été remplacée par la directive 98/37. Elle fait actuellement l'objet d'une nouvelle révision (voir *supra* l'article de Stefano Boy).

² Il existe des liens étroits entre le groupe Amada qui a produit la machine et Ama Prom qui semble en être une succursale pour la commercialisation en Finlande et dans certains pays voisins (Lituanie et Lettonie).

³ En 2002, AIF/S est devenu Norisko Equipements.

⁴ L'ICEPI avait déjà été mis en cause lors de l'interdiction par la France de certaines presses pour le travail des métaux à froid (arrêt du 9 juin 1999, *Journal Officiel* de la République française, 16 septembre 1999).

conformité de l'équipement aux exigences essentielles de la directive Machines. L'entreprise productrice AGM-COS.MET a admis ce fait et pris des mesures pour éviter la répétition de l'incident, notamment en informant les acheteurs finlandais qu'ils devaient réduire fortement la charge maximale autorisée. M. Lehtinen est intervenu à plusieurs reprises pour commenter cette affaire dans des réunions publiques, à la télévision et dans la presse. Sa hiérarchie l'a désavoué et lui a retiré le dossier.

Sur le plan juridique, les deux affaires ont ceci en commun : les règles de la libre circulation des marchandises sont invoquées pour restreindre les mesures qu'un Etat prend afin d'assurer le contrôle du marché des équipements de travail. Dans la première affaire, c'est M. Yonemoto qui considère qu'une éventuelle condamnation pénale violerait le principe de libre circulation des marchandises tel qu'il est mis en oeuvre par la directive Machines. Dans la deuxième affaire, c'est l'entreprise qui a fabriqué le pont élévateur qui réclame des dommages et intérêts substantiels. Elle considère que l'Etat finlandais et M. Lehtinen portent la responsabilité de la réduction de son chiffre d'affaires en Finlande dans la période qui a suivi les faits.

Dans les limites de cet article, nous ne traiterons pas tous les aspects de ces deux affaires. La deuxième est particulièrement complexe en raison du conflit qui a surgi entre M. Lehtinen et sa hiérarchie. Le partage entre ce qui pourrait relever de la responsabilité personnelle de M. Lehtinen et ce dont l'Etat finlandais serait responsable pose des problèmes importants qui ne concernent pas directement la directive Machines. Un commentaire plus détaillé sera publié dans un numéro ultérieur de notre *Newsletter* lorsque la Cour de justice se sera prononcée sur l'affaire AGM-COS.MET.

Les tensions de la directive Machines

La portée politique de ces deux affaires ne doit pas être sous-estimée. Dans les deux cas, ce qui est remis en cause, c'est l'action des autorités publiques nationales en vue d'assurer le contrôle du marché et de sanctionner les manquements qu'elles constatent. Pour comprendre cet enjeu, il faut rappeler brièvement le contenu de la directive Machines⁵.

La directive Machines a pour objectif de créer un marché unique des équipements de travail dans l'Union européenne. Elle définit des exigences essentielles de sécurité de manière à éviter que la libre circulation des équipements ne se fasse aux dépens de la sécurité des travailleurs. L'ensemble des équipements mis sur le marché doivent porter un marquage CE qui atteste leur conformité aux exigences de la directive. Dans la plupart des cas, le marquage CE résulte d'une auto-attestation par le fabricant. Pour les équipements potentiellement

plus dangereux, le marquage doit être précédé par une certification d'un organisme notifié.

Si la directive Machines harmonise les règles en ce qui concerne le niveau de sécurité requis, elle laisse aux Etats le soin de contrôler et au besoin de sanctionner le respect de ces règles. La seule mesure d'harmonisation prévue concerne la procédure à suivre en cas d'interdiction d'une machine. Pour le reste, les Etats sont tenus d'assurer le respect de la directive mais ils sont libres de déterminer la manière d'atteindre cet objectif.

Une analyse critique permet de déceler des champs de tension importants dans l'application de la directive. Elle élimine les frontières à l'intérieur de l'Union pour créer un marché unique des équipements de travail mais la condition de son efficacité réside dans la mise en place de politiques nationales de contrôle du marché. Le contrôle du marché organisé sur une base nationale implique, dans une certaine mesure, des obstacles et des restrictions à cette libre circulation. En un sens, le caractère non homogène et national du contrôle rétablit des frontières non en raison de visées protectionnistes mais afin de garantir la sécurité des travailleurs.

Par ailleurs, la directive confie à des acteurs privés (les fabricants dans le cas de l'auto-attestation, les organismes notifiés dans le cas de la certification) un rôle clé : celui d'attester la conformité aux exigences essentielles de sécurité. Les organismes notifiés forment eux-mêmes un marché concurrentiel : tout fabricant peut s'adresser à l'organisme de son choix. Une telle situation peut favoriser des attitudes de complaisance de la part d'organismes notifiés qui ne voudraient pas perdre des clients. Jusqu'à présent, on ne connaît pas un seul cas d'organisme notifié qui aurait perdu son statut à la suite de la certification d'équipements non conformes aux exigences de la directive. Pourtant, le contrôle du marché a révélé que de telles situations se présentaient régulièrement.

Les procédures intentées devant la Cour de justice par des fabricants et importateurs seraient susceptibles de remettre en cause l'équilibre délicat du système si leurs arguments étaient acceptés. Une interprétation qui mettrait unilatéralement l'accent sur l'aspect libre-échangiste de la directive serait de nature à affaiblir l'intervention des Etats en vue de garantir la sécurité des travailleurs.

L'affaire Yonemoto : un arrêt ambigu

Dans l'affaire Yonemoto, la Cour s'est déjà prononcée. L'arrêt rendu le 8 septembre 2005 n'est pas dépourvu d'ambiguïté. D'une part, il considère qu'il n'appartient pas à l'importateur de veiller à la conformité des équipements par rapport aux exigences essentielles de sécurité (point 46 de l'arrêt). Si

⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir Stefano Boy et Sandra Limou, *La mise en oeuvre de la directive relative aux machines. Un équilibre fragile entre marché et sécurité*, Bruxelles, BTS, 2003.

l'on entend par "veiller" que l'importateur devrait reprendre l'ensemble des procédures qu'aurait dû entreprendre le fabricant (évaluation des risques, intervention éventuelle d'un organisme notifié, etc.), l'interprétation de la Cour peut être largement partagée. Par contre, il est normal que les Etats membres puissent apprécier la part de responsabilité d'un importateur dans la mise sur le marché d'un équipement dangereux et qu'ils puissent la sanctionner pénalement. La Cour n'admet cette possibilité que de façon assez restrictive. Les exemples concrets qu'elle donne se limitent à la vérification de la documentation et de la présence du marquage CE. Par ailleurs, la Cour reconnaît que les Etats peuvent demander la coopération des importateurs dans le cadre de la surveillance du marché. Finalement, l'arrêt ne définit pas avec précision ce que l'on peut attendre raisonnablement d'un importateur avant que des mesures spécifiques de surveillance ne soient adoptées.

A notre avis, il y a une obligation de veiller à la conformité de la machine aux exigences de sécurité, en tenant compte des responsabilités d'un distributeur professionnel, dans la chaîne d'acteurs qui concourent à la mise sur le marché. Dans l'exemple concret de l'affaire Yonemoto, l'enquête a montré que le tableau de bord reproduit dans la documentation ne correspondait pas au tableau de bord réel de la machine. Le contrôle d'une telle situation incombe normalement à un distributeur professionnel. Par contre, les carences concernant le dispositif d'arrêt d'urgence étaient probablement plus difficiles à détecter dans le cadre normal de l'activité d'un distributeur.

A cet égard, la formulation proposée par les conclusions de l'avocat général, M^e Geelhoed, était beaucoup plus claire que celle de l'arrêt de la Cour. Le point 40 de ces conclusions indiquait : "Le bon fonctionnement du système prévu par la directive 98/37 présuppose une obligation générale de diligence⁶, pas seulement pour les fabricants des machines, dont les obligations précises ont été spécifiées par ladite directive et ses annexes, mais aussi pour les agents économiques opérant en aval de la chaîne de distribution, comme les importateurs, les distributeurs et les utilisateurs finaux des machines. Ils doivent s'assurer que les parties opérant en amont de la chaîne se sont dûment acquittées des obligations que leur impose cette directive. S'ils manquaient à cette diligence, les conséquences des carences ou des erreurs commises en amont pourraient se répercuter jusqu'au stade final de l'utilisation des machines avec tous les risques qui en découlent pour la santé et la sécurité des employés. Sur ce point, certaines obligations spécifiques peuvent être imposées dans l'ordre juridique national aux importateurs des machines munies d'un marquage CE sur le territoire national et aux autres opérateurs de la distribution." L'obligation de diligence d'un distributeur professionnel va beaucoup plus loin que les simples exemples mentionnés dans l'arrêt de la Cour (existence d'une documentation, traduction de celle-ci).

Il est trop tôt pour mesurer l'impact de cet arrêt. L'on peut constater que le droit de la majorité des Etats membres prévoit que des sanctions sont applicables à l'ensemble des acteurs de la chaîne qui va du producteur de machine à l'employeur. Dans la pratique, la plupart des Etats renoncent à remonter jusqu'au producteur lorsque celui-ci se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre. Différents facteurs contribuent à cette situation : difficultés pour mettre en place une bonne coopération administrative et judiciaire ; attention insuffisante à la dimension transnationale que devrait assumer la surveillance du marché ; ressources trop réduites des organismes de surveillance du marché, etc.

L'affaire AGM-COS.MET : une grave menace pour les inspecteurs du travail

L'affaire AGM-COS.MET aurait pu être assez simple et exemplaire. Elle est devenue compliquée et inquiétante en grande partie à cause de l'attitude des dirigeants du ministère finlandais des Affaires sociales et de la Santé.

Personne ne conteste que le pont élévateur produit par AGM-COS.MET et certifié par l'ICEPI était un équipement dangereux, non conforme aux exigences essentielles de sécurité de la directive Machines. A notre avis, les mesures adoptées par l'inspecteur du travail, M. Lehtinen, étaient proportionnées au danger et aux caractéristiques de ce marché. Ces ponts élévateurs sont utilisés dans des garages. Ils sont susceptibles d'être revendus d'un garage à l'autre. L'utilisation de moyens d'information permet à la fois de toucher rapidement les nombreux utilisateurs potentiels et de sensibiliser les milieux professionnels à une plus grande vigilance dans le domaine de la sécurité des machines.

Le procès intenté par AGM-COS.MET qui réclame des dommages et intérêts pour la chute de son chiffre d'affaires en Finlande et l'atteinte à sa renommée a quelque chose de choquant. Si AGM-COS.MET devait obtenir gain de cause, ce précédent serait un facteur d'intimidation à l'égard des inspecteurs du travail. Comment organiser correctement le contrôle du marché si l'on est menacé de devoir payer des centaines de milliers d'euros de dommages et intérêts par les entreprises dont le chiffre d'affaires serait réduit ?

Deux éléments compliquent l'affaire :

- La hiérarchie du ministère des Affaires sociales et de la Santé s'est désolidarisée de M. Lehtinen et lui a retiré la responsabilité de ce dossier. En dépit de ce conflit, elle maintient à juste titre l'appréciation que la machine n'était pas conforme aux exigences de sécurité au moment où l'enquête a été menée par M. Lehtinen.
- Les autorités finlandaises ont manqué de loyauté à l'égard des autres Etats et de la Commission. Bien qu'elles aient constaté que des machines non

⁶ Cette analyse de l'avocat général correspond à ce qu'avait proposé la Commission dans ses observations écrites sur cette affaire présentées en mai 2004.

conformes circulaient sur le marché communautaire, elles se sont contentées de mesures de correction pour le marché finlandais. Une vision aussi étroitement nationale du rôle de la surveillance du marché est dangereuse. Elle impose de recommencer dans chaque pays des contrôles qui ont déjà eu lieu ailleurs. Quand on connaît les ressources très limitées affectées au contrôle du marché, l'absence de coopération entre autorités nationales finirait par permettre une circulation différenciée des équipements dangereux suivant le niveau supposé de contrôle de chaque pays.

Une interprétation formaliste et outrancière de la directive

Sans entrer dans l'ensemble des débats que suscite cette affaire, il faut relever que dans ses conclusions l'avocat général, M^e Kokott, développe une interprétation très libérale de la directive.

Elle indique à juste titre que le pont élévateur en question n'était pas conforme aux exigences de sécurité de la directive. Mais elle considère qu'un tel équipement devrait continuer à bénéficier de la présomption de conformité tant qu'une procédure formelle d'interdiction n'a pas été lancée. Un tel raisonnement est d'un formalisme excessif et ignore complètement la réalité concrète du contrôle du marché. Dans tous les Etats membres, l'interdiction d'une machine est considérée comme une mesure extrême, liée à une procédure assez lourde. Dans tous les cas où des mesures moins extrêmes peuvent être adoptées, elles reçoivent la préférence. En règle générale, les autorités nationales contactent le producteur, proposent des modifications à la machine ou éventuellement un déclassement (par exemple, une réduction de la charge maximale). Elles informent les utilisateurs et interviennent pour que des mesures correctives soient adoptées. Les interdictions de machine ne se produisent que de façon très exceptionnelle alors que le contrôle du

marché identifie quotidiennement de nombreux équipements qui ne respectent pas l'ensemble des exigences essentielles.

L'erreur principale de M^e Kokott est de considérer que la directive Machines constituerait une mesure "d'harmonisation exhaustive" de la matière (point 71 des conclusions). En réalité, il y a deux niveaux d'harmonisation dans la directive. En ce qui concerne les exigences de sécurité auxquelles les équipements de travail doivent répondre, il y a incontestablement une harmonisation totale : les Etats membres ne peuvent imposer d'autres règles que celles de la directive. Par contre, en ce qui concerne les mesures de contrôle du marché, il n'y a qu'une harmonisation très partielle qui porte sur la seule procédure d'interdiction des machines. L'ensemble des autres aspects du contrôle du marché ne font l'objet d'aucune mesure d'harmonisation (information fournie aux acheteurs et à l'opinion publique, types de contrôle pratiqués, exigences de correction, déclassement, sanctions, etc.). Tant dans les règles juridiques que dans son fonctionnement pratique, le contrôle du marché reste très largement une question nationale. On peut le regretter mais ce constat s'impose.

La Cour doit encore se prononcer. Si elle suivait les conclusions de M^e Kokott, elle risquerait de priver le marché unique des équipements de travail de l'essentiel des mécanismes de contrôle existant aujourd'hui. ■

Laurent Vogel, chargé de recherches, ETUI-REHS
lvogel@etui-rehs.org

Références des affaires :

Yonemoto, affaire C-40/04, conclusions de l'avocat général présentées le 10 mars 2005, arrêt de la Cour du 8 septembre 2005.

AGM-COS.MET, affaire C-470/03, conclusions de l'avocat général présentées le 17 novembre 2005.