Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques [1]

(93/C 249/11)

Le 31 mars 1993, le Conseil a décidé, conformément à l'article 118A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 juin 1993 (Rapporteur: M. Etty).

Au cours de sa 307e session plénière (séance du 30 juin 1993), le Comité économique et social a adopté par 92 voix pour, 48 voix contre et 7 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission fait suite à la directive-cadre du 12 juin 1989. Elle couvre une gamme d'expositions à des agents physiques non encore traitées dans des directives communautaires, sauf en ce qui concerne le bruit, pour lequel une directive existe déjà.

1.2. L'objet de la proposition à l'examen devant le Comité est de couvrir une partie substantielle des risques provenant d'agents physiques et d'actualiser la directive antérieure sur le bruit. La proposition couvre le bruit, les vibrations, le rayonnement optique, ainsi que les champs et les ondes électromagnétiques. Elle ne couvre pas les rayonnements ionisants, qui font depuis longtemps l'objet d'un contrôle communautaire détaillé distinct, ni les effets non auditifs du bruit (domaine dans lequel la Commission préparera, comme premier pas, une recommandation supplémentaire). Elle ne couvre pas non plus, entre autres, l'exposition à la compression/décompression, aux agressions du chaud et du froid, ni les effets physiques sur le système musculo-osseux qui sont imputables à des méthodes de travail plutôt qu'à des agents spécifiques, ni, par exemple, les accidents électriques. Le degré d'information et de connaissances sur les risques pour les agents actuellement considérés est variable. On sait beaucoup plus de choses sur le bruit et les vibrations, reconnus comme des facteurs de risques professionnels importants; néanmoins, les dangers que représentent certains rayonnements optiques (par exemple ultraviolets ou laser) sont reconnus.

1.3. La Commission a choisi d'opter pour une directive couvrant les principes généraux de l'évaluation des risques, du mesurage, de la réduction de l'exposition, de la protection, de la formation, de la consultation et de la surveillance de la santé; elle a appliqué ces principes aux quatre agents dans des annexes spécifiques. Cette approche systématique a été préférée à l'option de directives individuelles et séparées. Elle est également conforme à la résolution du 13 septembre 1990 du Parlement européen dans laquelle celui-ci invite la Commission à élaborer une proposition de directive dans le domaine des risques dus au bruit et aux vibrations ainsi qu'à tout autre agent physique sur le lieu de travail.

2. Observations d'ordre général

2.1. Le Comité estime que la proposition de la Commission représente un complément important aux réglementations communautaires existantes dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Il prend très au sérieux l'étendue de ces formes particulières de risques qui concernent des dizaines de millions de travailleurs dans la Communauté.

2.2. Simultanément, le Comité constate les lacunes et les disparités des réglementations nationales. Il reconnaît également qu'il est complexe d'élaborer des projets de réglementations communautaires établissant des normes qui nécessitent un mesurage et doivent être appliquées. L'objectif poursuivi est d'arriver à un niveau de risque acceptable, déterminé démocratiquement par les procédures communautaires.

2.3. Le Comité accepte l'approche choisie par la Commission pour cette directive.

2.4. En ce qui concerne l'instrument juridique proposé pour le bruit, le Comité peut marquer son accord sur une actualisation de la directive 86/188/CEE existante. Il est conscient du fait que certains États membres n'ont mis en œuvre cette directive que récemment et que par conséquent l'expérience dont on dispose n'est pas encore suffisante. Compte tenu de l'obligation du Conseil de réexaminer la directive avant le 1er janvier 1994, du grand nombre de travailleurs concernés et des progrès techniques accomplis depuis l'adoption de la directive, la révision des instruments existants apparaît justifiée. Le Comité note que les dispositions concernent spécifiquement les dommages auditifs causés par le bruit et attire l'attention sur l'inclusion de la surdité provoquée par le bruit dans la recommandation de la Commission du 22 mai 1990 concernant l'adoption d'une liste européenne des maladies professionnelles.

[1] JO n° C 77 du 18. 3. 1993, p. 77.

2.4.1. Le Comité constate que la proposition relative au bruit concerne les secteurs des transports aériens et maritimes, qui ne sont pas couverts par la directive 86/88/CEE. Cette extension aura inévitablement des implications importantes en matière de coûts. Toutefois, les informations dont on dispose sur l'impact financier éventuel sont insuffisantes. En perspective des étapes suivantes du processus décisionnel concernant la directive à l'examen, le Comité juge important que la Commission complète sa proposition par des calculs plus adéquats. De toute évidence, il sera nécessaire d'inclure dans ces calculs les coûts pour la société en termes d'effets négatifs sur la santé des travailleurs qui résulteraient de la non-modification des politiques de sécurité et de santé.

2.5. De manière générale, le Comité accueille favorablement les propositions de la Commission, contenues dans le projet de directive, sur les vibrations et considère qu'il est de la plus haute importance qu'une directive communautaire traitant de ce problème soit mise en œuvre. Les effets nocifs des vibrations sont également inclus dans la recommandation de la Commission concernant l'adoption d'une liste européenne des maladies professionnelles.

2.6. Le Comité a examiné certains problèmes posés par l'appréciation et le mesurage et la réduction des risques professionnels des rayonnements optiques et des champs et ondes électromagnétiques, mais considère qu'il est possible d'étendre certaines mesures de protection aux travailleurs des secteurs concernés. Il constate qu'il y a des exemples où des mesures spécifiques sont nécessaires (rayonnements ultraviolets, lasers). Des mesures simples et faciles à mettre en œuvre existent déjà. Dans l'état actuel des connaissances, il pourrait être prématuré de mettre au point des instruments pour les rayonnements optiques et les champs et ondes électromagnétiques en ce moment. Compte tenu des débats scientifiques qui ont lieu actuellement, le Comité souhaite toutefois encourager la Commission à poursuivre ses travaux, qui mèneront à terme à la formulation de mesures de protection pertinentes.

2.7. Le Comité a examiné les mesures générales proposées à la section II de la proposition et considère qu'elles sont conformes aux principes de la Communauté en matière de protection de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail. Il souscrit également aux propositions de la section III sur la mise en œuvre de mesures appropriées dans le domaine de la surveillance de la santé, des équipements et des méthodes de travail, ainsi qu'aux procédures de consultation envisagées à l'article 10 (ainsi qu'à l'article 14 concernant les dérogations).

2.8. Le Comité a été informé des différents points de vue exprimés au sujet de la définition des niveaux cibles, à savoir: un niveau plafond au dessus duquel l'exposition doit être évitée; un niveau seuil auquel tendent les mesures de protection de la directive à l'examen; et enfin, un niveau d'action dans le cadre duquel des mesures spécifiques permettraient d'atteindre une réduction adaptée dans chaque cas.

2.8.1. Tout en acceptant le point de vue de la Commission selon lequel le niveau seuil devrait constituer un objectif à long terme, le Comité note que la directive exige aussi que les risques résultant de l'exposition aux agents physiques soient réduits au niveau le plus bas réalisable. De plus, le texte de la directive ne précise pas clairement si oui ou non le niveau seuil constitue une obligation légale.

2.8.2. Aussi le Comité recommande-t-il à la Commission de revoir les passages concernés.

2.9. Cette question constitue le leitmotiv des observations particulières ci-après, qui concernent les articles de la directive et les annexes pour chacune des quatre catégories d'agents physiques. Cette question sera également importante pour les agents susceptibles d'être visés à l'avenir par cette directive.

3. Observations particulières

3.1. *Article 3.3*

3.1.1. La Commission devrait fournir des indications concernant les groupes à risques particulièrement sensibles (par exemple en précisant les professions). Cette responsabilité ne devrait pas être laissée aux États membres.

3.1.2. Il faudrait préciser clairement que les mesures concernant les groupes à risques particulièrement sensibles seront prises à des fins de prévention et ne devront pas constituer la base d'une sélection des travailleurs.

3.1.3. Le Comité soulève la question des effets de synergie pouvant résulter de la concurrence d'une exposition à un agent physique avec d'autres expositions à des agents physiques ou chimiques.

3.2. *Article 15*

3.2.1. Les partenaires sociaux devraient être associés à l'élaboration des documents additionnels.

3.3. *Annexe 1: bruit*

3.3.1. Conformément à son observation d'ordre général au paragraphe 2.8 concernant le niveau seuil, le Comité fait observer qu'il souscrit à l'intention de la Commission d'établir un objectif à long terme. La Commission pourrait toutefois revoir les formulations en la matière, le texte actuel pouvant prêter à confusion.

3.3.2. En ce qui concerne le niveau d'action intermédiaire que la Commission fixe à 80 dB(A), le Comité pense que la Commission devrait préciser de manière plus explicite pourquoi elle propose un abaissement par rapport au niveau de 85 dB(A).

3.3.3. Le Comité constate un manque d'information sur l'impact financier de l'abaissement du niveau d'action intermédiaire de 85 à 80 dB(A) sur les coûts de la surveillance de la santé.

3.3.3.1. Il pense que la Commission devrait expliquer pourquoi le texte anglais sur la surveillance de la santé dans cette annexe emploie les mots « shall have the right? » pour dire que le travailleur « a droit » à une surveillance de la santé tandis que les autres annexes emploient les mots « are entitled to ».

3.4. *Annexe 2: vibrations*

3.4.1. Le Comité a examiné les arguments pour et contre l'introduction d'une norme de mesure différente pour les vibrations et pour les autres agents (par exemple, 4 heures au lieu de 8). Il peut se rallier au choix opéré par la Commission en faveur des 8 heures. Il semble qu'il n'y a pas de raison impérative de traiter le cas des vibrations différemment de celui des autres agents physiques.

3.4.2. En ce qui concerne les vibrations transmises à l'ensemble du corps, le Comité croit que dans la plupart des cas, une réduction du risque peut être obtenue par des prescriptions ergonomiques.

3.4.3. En ce qui concerne la protection individuelle contre les vibrations transmises àl'ensemble du corps, le Comité note que dans de nombreux cas, elle peut être réalisée par la construction du siège sur des machines, généralement à faible coût.

Fait à Bruxelles, le 30 juin 1993.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement ci-dessous, qui a obtenu au moins un quart des voix, a été repoussé au cours des discussions:

Supprimer les chapitres 1er et suivants de l'avis (doc. CES 333/93 fin) et remplacer par le texte suivant:

« **1. Introduction**

1.1. Aux termes de la directive-cadre 89/391/CEE, l'objet de la proposition de la Commission à l'examen est d'actualiser la directive existante sur la protection contre le bruit (86/188/CEE) et d'incorporer cette mise à jour dans une sous-directive-cadre couvrant la protection des travailleurs contre les risques dus à l'exposition à un certain nombre d'autres agents physiques.

1.2. La proposition couvre le bruit, les vibrations, le rayonnement optique, ainsi que les champs et les ondes électromagnétiques. La Commission a choisi d'opter pour une directive visant à appliquer des principes communs à ces quatre agents physiques sélectionnés (et, sans doute, à tout autre agent physique qui viendrait à être ajouté en temps opportun). Ces principes incluent l'évaluation du risque, le mesurage, la réduction de l'exposition, les mesures de protection, la formation, la consultation, la surveillance de la santé, le seuil d'exposition, les niveaux d'action intermédiaires ainsi que le niveau maximal.

2. Observations générales

Le Comité souhaite bien évidemment que les travailleurs soient protégés contre les risques liés à l'exposition à des agents physiques.

Toutefois, il estime que la directive proposée ne fournit pas d'instruments efficaces pour y parvenir. Les raisons qui motivent son point de vue peuvent se résumer brièvement comme suit:

2.1. L'approche adoptée pour cette proposition, à savoir tenter d'appliquer une même série de principes à quatre types d'agents physiques bien distincts (avec la possibilité d'en ajouter d'autres) n'est pas satisfaisante. Les divergences existant entre les quatres annexes illustrent d'ailleurs la difficulté de la tâche résultant des différences inhérentes aux particularités de ces agents et à l'étendue très différente des connaissances dont on dispose sur chacun d'entre eux et leurs effets.

Par exemple: la multiplicité des divers niveaux peut être source de confusion, avec pour conséquence une difficulté à les respecter. (Il est significatif à ce titre qu'une directive similaire proposée sur la protection des travailleurs contre les risques dus à l'exposition à des agents chimiques se limite à une seule catégorie homogène de ces agents, pour ce qui est du contrôle mais pas nécessairement de leur interdiction, excluant de son champ d'application les produits chimiques tels que les agents cancérigènes et les substances biologiques, qui sont réglementés par des directives séparées.)

2.2. De par le manque de clarté dont est entachée sa rédaction, cette proposition peut donner lieu à des malentendus et à des divergences d'interprétation de la part des différentes autorités. Les instances qui sont chargées d'appliquer dans la pratique les dispositions se trouveraient ainsi dans l'incertitude quant à savoir comment elles sont censées le faire.

Par exemple: à l'article 5, paragraphe 1er, qu'entend-on exactement par « les risques résultant de l'exposition à cet agent physique sont réduits au niveau le plus bas réalisable » et par « l'objectif étant de ramener l'exposition au-dessous du niveau seuil mentionné dans... » ? La Commission fait valoir qu'il s'agit d'un objectif à long terme, mais cette déclaration n'est pas étayée par le texte de la proposition et n'a par conséquent aucune valeur réglementaire.

2.3. Le Comité regrette qu'une analyse coût/bénéfice n'ait pas été réalisée. Il estime en effet que le respect des prescriptions induirait des coûts importants pour une amélioration incertaine de la santé au travail et produirait des effets pervers disproportionnés pour les petites et moyennes entreprises qui devraient recourir aux conseils de consultants pour savoir comment procéder à la mise en œuvre de la proposition. En outre, il n'est tenu aucun compte de la faisabilité financière dans le libellé de l'article 5 (en particulier de son paragraphe 2) alors que cet aspect revêt une importance cruciale dans de nombreux cas.

2.4. Le Comité note avec préoccupation qu'on envisage dans le cadre de cette proposition des contrôles sur certains agents physiques qui ne semblent pas s'appuyer sur des données scientifiques.

3. Observations concernant des sections spécifiques de la proposition (agents physiques considérés séparément)

Les exemples techniques suivants de problèmes relatifs à chacun des agents physiques figurant dans la proposition illustrent les observations générales formulées ci-dessus et la conclusion ci-après:

3.1. *Bruit*

3.1.1. L'article 10 de la directive 86/188/CEE, prévoit expressément un réexamen de celle-ci, « compte tenu notamment des progrès intervenus dans les connaissances scientifiques et dans la technologie et au vu de l'expérience acquise dans l'application de cette directive ». Le Comité n'a pas connaissance de l'existence d'un quelconque rapport sur cette expérience; ce qui peut se comprendre dès lors que l'entrée en vigueur de cette directive est relativement récente, voire très récente dans certains États membres. Ce rapport n'existant pas, la Commission propose non seulement que le Conseil agisse en infraction à la directive 86/188/CEE, mais également en l'absence de données importantes sur lesquelles baser ce bilan.

3.1.2. La fixation du niveau-seuil à 75 dB(A) est très sujette à caution. L'on sait que la diminution de l'ouïe est très faible même en cas d'exposition à des niveaux sonores de l'ordre de 80 dB(A), (y compris dans la fraction la plus sensible de la population) si l'on tient compte de l'intervention du facteur du vieillissement naturel. Le choix de la valeur 75 dB(A) ne paraît par conséquent pas sérieusement fondé. La nécessité même d'un niveau-seuil est mise en cause pour cette raison et celles invoquées dans le paragraphe suivant.

3.1.3. Le sens de la fixation d'un niveau-seuil n'est pas clair, d'autant que celle-ci ne débouche pas sur des mesures clairement définies. Compte tenu des problèmes mentionnés au paragraphe 2.2 ci-dessus à propos de l'article 5, paragraphe 1er, si l'on entend par ce paragraphe, qui manque de clarté, que l'exposition doit être ramenée au niveau-seuil, notamment au moyen de mesures de nature technique et/ ou d'organisation du travail, conformément à la disposition du paragraphe 2 de ce même article, il sera techniquement impossible dans nombre de cas de se conformer aux prescriptions et quand bien même cela serait-il possible, les coûts seraient le plus souvent bien trop élevés. Les dispositions de l'annexe 1, paragraphe 2, ajoutent à la confusion en introduisant un doute quant à savoir si le programme de réduction mentionné à l'article 5, paragraphe 2, vise à atteindre le seuil de 75 dB(A) ou le niveau d'action de 85 dB(A). De plus, les modalités du recours à des équipements de protection individuelle, mesure de protection la plus fréquemment applicable, ne sont pas clarifiées.

3.1.4. La création proposée de locaux de repos dans lesquels le niveau de bruit est très bas pose problème dans de nombreux cas et la réduction de ce niveau à 60 dB(A) pendant le sommeil est très souvent irréalisable.

3.1.5. L'élargissement proposé de ces dispositions aux activités de transports aérien et maritime ne manquera pas d'avoir des implications considérables en termes de coûts, or aucune évaluation de ceux-ci n'est présentée et cet élargissement n'est pas justifié par des bénéfices correspondants.

3.2. *Vibrations*

3.2.1. Le seuil et les autres niveaux proposés sont très sujets à caution en tant que spécifications réglementaires. Leur mesurage sur le lieu de travail, en particulier en ce qui concerne le dosage et l'impact

par individu, est difficile et incertain. Il dépend en effet non seulement de l'équipement de travail qui produit la vibration, mais également de la façon dont il est utilisé, du matériau travaillé et des conditions ambiantes. Or l'application de niveaux réglementaires est impraticable sans un mesurage fiable.

3.2.2. L'expérience en la matière de pays non communautaires tend à prouver que le respect de prescriptions réglementaires n'est par conséquent pas toujours possible dans la pratique et que des recommandations constituent un meilleur moyen de protéger le travailleur.

3.2.3. « Il n'existe pas à l'heure actuelle d'équipements adéquats de protection individuelle contre les vibrations » (Annexe 2).

3.2.4. Les diverses dérogations aux prescriptions de l'annexe qui sont autorisées sont révélatrices de certains des problèmes que pose l'application des mesures proposées en l'état actuel des connaissances.

3.3. *Rayonnements optiques*

3.3.1. Dans ce domaine, les connaissances scientifiques sont encore limitées et les moyens de mesurage en sont au stade expérimental plus qu'à celui de l'application sur le lieu de travail.

3.3.2. Un très grand nombre de travailleurs exerçant leur activité à l'air libre sont susceptibles d'être exposés aux ultraviolets du soleil dont le rayonnement dépasse les valeurs proposées dans l'annexe 4, ne serait-ce qu'après une courte exposition, mais leur protection est extrêmement problématique. Même si l'on a recours à la dérogation possible dans le cas de ces travailleurs, celle-ci ne les exempte pas d'une surveillance médicale. Il est pratiquement impossible pour les petites et moyennes entreprises de respecter de telles spécifications réglementaires.

3.3.3. Les risques dus aux lasers semblent être maîtrisés sans que d'autres mesures réglementaires ne s'imposent.

3.4. *Champs et ondes*

3.4.1. De même qu'en ce qui concerne les agents physiques susmentionnés, les connaissances scientifiques en matière de champs et d'ondes en sont encore au stade du développement comme le sont les moyens de mesurage et de protection.

3.4.2. « Il n'existe pas de moyens adéquats et pratiques de protection contre les champs magnétiques » (Annexe 4).

4. Conclusions

En conséquence, le Comité estime que ce n'est pas à travers la directive proposée [doc. COM(92) 560 final] que la protection des travailleurs sera le plus efficacement assurée. En effet, le texte n'est pas propice à une mise en œuvre effective et, dans certains cas, les connaissances et les équipements dont on dispose sont inadéquats pour une mise en œuvre appropriée.

5. Recommandations

Le Comité recommande que le Conseil renvoie cette proposition devant la Commission, notamment afin de:

5.1. Préparer un rapport sur les progrès intervenus dans les connaissances scientifiques et dans la technologie ainsi que sur l'expérience acquise dans l'application de la directive 86/188/CEE. La Commission devrait revoir celle-ci sur la base de ce rapport et d'autres données factuelles pertinentes et préparer une nouvelle proposition pour une directive modifiée sur la protection contre le bruit, si cela s'avère nécessaire.

5.2. Promouvoir d'autres recherches sur les propriétés des autres agents physiques inclus dans la proposition à l'examen, leurs effets sur la santé des travailleurs et les moyens de mesurage et de protection dans la perspective de soumettre des propositions scientifiquement et empiriquement fondées pour l'élaboration des instruments législatifs nécessaires.

5.3. Dans l'intervalle, préparer des guides visant à une information la plus efficace possible des employeurs et des travailleurs pour assurer dans la pratique la protection de ces derniers contre les effets des vibrations mécaniques, des rayonnements optiques, et des champs et des ondes électromagnétiques. »

Exposé des motifs

Découle du texte.

Résultat du vote

Pour: 56, contre: 92, abstentions: 5.

Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant une initiative technologique communautaire en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées [1]

(93/C 249/12)

Le 11 juin 1993, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CEE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

Le Comité a chargé la section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, de la préparation des travaux en la matière. Au cours de ses travaux le Comité économique et social a nommé M. Frandi comme Rapporteur général (articles 18 et 46 du Règlement intérieur).

Le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant au cours de sa 307e session plénière (séance du 30 juin 1993).

1. Le Comité économique et social déplore de ne pas avoir pu procéder à un examen approfondi de la « Proposition de décision du Conseil concernant une initiative technologique communautaire en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées (TIDE) (1993-1994) » en raison des délais extrêmement courts résultant de l'envoi tardif de la documentation nécessaire.

2. Le Comité applaudit à l'initiative à l'examen destinée à favoriser la création en Europe d'un Marché intérieur des technologies de la réadaptation afin de faciliter l'intégration économique et sociale des personnes handicapées et des personnes âgées.

3. À cette fin, il convient sans aucun doute de considérer comme positive l'action TIDE telle qu'elle est présentée dans le document soumis à l'attention du Comité, action qui trouve son origine dans l'expérience tirée de la première phase de l'initiative.

4. Le Comité se réserve de formuler des observations, également de caractère plus général et d'en proposer d'autres dans un supplément d'avis.

5. En outre, le Comité fait observer combien, aux fins précisément du double objectif poursuivi, à savoir la création d'un marché de la production d'instruments et de technologies de la réadaptation, et l'insertion, dans le respect de leur dignité, des personnes handicapées et des personnes âgées dans les cycles de production, il est opportun de poursuivre sur cette même voie, en étendant et en élargissant le modèle d'intervention retenu, pour l'heure très axé sur certains aspects particuliers des sciences appliquées, comme la télématique.

6. Toujours aux fins d'une réalisation optimale du double objectif proposé, tel qu'il a été rappelé ci-dessus, il est en effet hautement souhaitable d'éviter toute approche unidirectionnelle et d'agir, en termes multidisciplinaires et interdisciplinaires, en liaison, par la force des choses ou délibérément, avec le plan quadriennal de R et D et avec les prévisions dans le cadre des fonds structurels.

7. En effet, le seul moyen de réaliser à la fois la mise en place d'un vaste marché et l'intégration active et à part entière des porteurs de handicaps, consiste en la diffusion, sur l'ensemble du territoire, de tout ce qui, aux différents niveaux, peut être considéré comme une élimination de barrières physiologiques en général. Aussi est-il essentiel, à cette fin, de procéder à un

[1] JO n° C 166 du 17. 6. 1993, p. 12.