

Prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques)

2011/0152(COD) - 14/06/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : refondre la [directive 2004/40/CE](#) concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) et abroger le texte de 2004.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : adoptée le 29 avril 2004, la communauté médicale a fait part dès 2006 à la Commission de ses préoccupations concernant la mise en œuvre de ce texte, **les valeurs limites d'exposition limitant, de façon disproportionnée, l'utilisation et le développement de la technique d'imagerie par résonance magnétique (IRM)**, considérée aujourd'hui comme un instrument indispensable pour le diagnostic et le traitement de plusieurs maladies. D'autres secteurs industriels ont aussi exprimé, par la suite, leurs préoccupations relatives à l'incidence de la directive sur leurs activités.

En réaction à ces préoccupations, la Commission a pris un certain nombre de mesures. Elle a notamment demandé aux États membres de lui faire part des difficultés éventuelles liées à la mise en œuvre de la directive et a lancé une étude pour évaluer l'incidence réelle des dispositions de la directive sur les procédures médicales utilisant l'IRM.

Entre-temps, afin de permettre l'analyse complète des études en cours, de tenir compte des résultats de certaines recommandations techniques d'instances internationales en matière de santé et de sécurité, et de conduire une analyse d'impact approfondie des dispositions de la présente proposition de directive, le délai de transposition de la directive initiale a été repoussé du 30 avril 2008 au 30 avril 2012.

La question des IRM : lors des discussions qui ont précédé l'adoption du texte de 2004, le cas spécifique de l'imagerie médicale par résonance magnétique avait été discuté en détail tant au Conseil qu'au Parlement européen. Sur base de plusieurs expertises internationales, aucun élément n'avait permis de déceler des effets indésirables et les colégislateurs avaient fini par adopter la directive, moyennant certaines modifications aux valeurs proposées à l'origine par la Commission (notamment la non-fixation de valeur limite d'exposition pour les champs magnétiques statiques, qui constituent une composante essentielle de l'IRM).

Tout en maintenant certains éléments clés de la directive de base (notamment, le principe majeur de l'application de valeurs limites d'exposition et de valeurs déclenchant l'action pour les champs électromagnétiques dans la gamme de fréquences comprises entre 100 kHz et 300 GHz), la nouvelle directive entend instaurer un nouveau système de valeurs limites et de valeurs de référence différentes des valeurs limites et des valeurs déclenchant l'action actuelles pour la gamme de fréquences comprises entre 0 Hz et 100 kHz. La proposition de refonte de la directive vise également à accorder une attention particulière au cas spécifique des applications médicales – et activités connexes – **faisant appel à la résonance magnétique**.

ANALYSE D'IMPACT : les discussions et consultations menées avec les parties prenantes ont permis de dégager les options suivantes:

- **Option A: statu quo.**
- **Option B: nouvelle directive prévoyant la révision des limites d'exposition :** la directive 2004/40/CE est remplacée par une nouvelle directive dans laquelle les nouvelles valeurs limites d'exposition sont plus élevées que les précédentes, mais conformes aux données scientifiques.
- **Option C1: nouvelle directive prévoyant la révision des limites d'exposition et l'octroi d'exemptions partielles :** la directive 2004/40/CE est remplacée par une nouvelle directive dans laquelle les valeurs limites d'exposition sont plus élevées que les précédentes, mais restent cohérentes par rapport aux données scientifiques (comme dans l'option B). En outre, des exemptions sous conditions sont prévues pour l'IRM, qui reste toutefois soumise aux exigences en matière de gestion des risques liés aux champs électromagnétiques et prise en considération par la nouvelle directive.
- **Option C2: nouvelle directive prévoyant la révision des limites d'exposition et une exemption totale pour l'IRM :** la directive 2004/40/CE est remplacée par une nouvelle directive dans laquelle les valeurs limites d'exposition sont plus élevées que les précédentes, mais conformes aux données scientifiques (comme dans l'option B). L'IRM est totalement exemptée de l'ensemble des exigences prévues par la directive sur les champs électromagnétiques.
- **Option D1: remplacement de la directive par une recommandation:** la directive 2004/40/CE est remplacée par des recommandations non contraignantes sur l'exposition aux champs électromagnétiques sur le lieu de travail.
- **Option D2: accords volontaires entre les partenaires sociaux** au niveau européen ou sectoriel, conformément à l'article 154, paragraphe 4, TFUE.
- **Option E: aucune législation de l'Union :** la directive 2004/40/CE est abrogée tandis que la directive 89/391/CEE (directive-cadre) et les dispositions réglementaires nationales actuelles en la matière restent en vigueur. L'absence de réglementations nationales dans certains États membres conduira à des expositions non réglementées aux champs électromagnétiques sur le lieu de travail.

La proposition actuelle va dans le sens de **l'option C1**. Cette dernière est également acceptable pour une large majorité de parties prenantes. Les coûts de mise en conformité sont plus élevés que dans l'option E mais plus réduits que dans l'option A, laquelle correspondra à la situation à partir du 1^{er} mai 2012 si la directive 2004/40/CE reste en vigueur.

BASE JURIDIQUE : article 153, par. 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition de directive modifie la directive 2004/40/CE en abrogeant et en remplaçant le texte de 2004 afin d'évoluer vers un texte clair, simple et précis, transparent et immédiatement compréhensible pour le grand public et les opérateurs économiques.

Globalement, la proposition conserve un certain nombre de principes et de dispositions, tels que:

- l'application à tous les secteurs d'activité,
- l'application de valeurs limites d'exposition et de valeurs déclenchant l'action pour les champs électromagnétiques dans la gamme de fréquences comprises entre 100 kHz et 300 GHz,
- des dispositions visant à éviter ou à réduire les risques,
- l'information et la formation des travailleurs,
- la consultation et la participation des travailleurs,
- l'application de sanctions,
- la surveillance médicale.

Les principales modifications, sur base des dernières découvertes scientifiques, portent sur les points suivants :

Définitions plus claires, en particulier pour les effets nocifs sur la santé : un nouvel article 2 définit les «champs électromagnétiques», les «valeurs limites d'exposition» et les «valeurs déclenchant l'action», comme dans la directive 2004/40/CE. Par souci de clarté, cet article définit aussi les «valeurs d'orientation» introduites dans la proposition ainsi que les «effets nocifs sur la santé» et les «effets nocifs sur la sécurité».

Nouveau système de valeurs limites et de valeurs de référence différentes des valeurs limites et des valeurs déclenchant l'action actuelles pour la gamme de fréquences comprises entre 0 Hz et 100 kHz : un nouvel article a trait aux valeurs limites d'exposition et aux valeurs déclenchant l'action, comme dans la directive 2004/40/CE.

Toutefois :

- le paragraphe 1 décrit succinctement le rôle des nouvelles valeurs d'orientation et valeurs déclenchant l'action afin de parvenir à la proportionnalité demandée par les parties prenantes. Il s'applique à **la gamme de fréquences comprise entre 0 Hz et 100 kHz**. De 100 kHz à 300 GHz, les niveaux restent inchangés par rapport à la directive 2004/40/CE puisqu'aucune nouvelle recommandation n'a été publiée depuis 1998 ;
- le paragraphe 3 est semblable au paragraphe correspondant de la directive 2004/40/CE mais a été adapté afin de limiter les mesures de grande ampleur aux cas où elles sont vraiment nécessaires. Concrètement, pour une grande majorité de lieux de travail, l'évaluation des risques s'en trouvera simplifiée ;
- le paragraphe 4 prévoit une **exemption aux limites d'exposition pour le secteur de l'imagerie par résonance magnétique médicale** et les activités connexes. Ce secteur restera soumis à toutes les autres obligations ;
- le paragraphe 5 prévoit pour les militaires le droit d'utiliser un système de protection adapté à leurs situations particulières de travail (par exemple, les radars). Cette demande a été formulée l'OTAN, qui a recours à un système de protection reposant sur les recommandations préconisées par l'IEEE ;
- le paragraphe 6 prévoit des dérogations temporaires dans des conditions contrôlées, si les limites d'exposition sont susceptibles d'être dépassées.

Surveillance de la santé : l'article 8 a été modifié de manière à introduire une distinction entre l'exposition dans la gamme de basses fréquences (de 0 Hz à 100 kHz) et l'exposition dans la gamme de hautes fréquences. Les modifications prennent en considération le fait, confirmé par des experts médicaux, que **les effets résultant des champs de basse fréquence ne peuvent pas être observés une fois que le travailleur a quitté la zone d'exposition non souhaitée**. Une détérioration de la santé résultant d'une telle exposition ne peut donc pas être déterminée par un examen médical.

Modifications techniques : l'article 10 a été considérablement modifié par rapport à sa version dans la directive 2004/40/CE. Le paragraphe 1, qui comporte une référence à la procédure législative prévue à l'article 153, par. 2, en ce qui concerne l'adoption de modifications des valeurs limites d'exposition, a été supprimé puisque la proposition elle-même est basée sur l'article 153, par. 2 du traité et qu'il n'est pas nécessaire d'y faire à nouveau référence dans le dispositif. Le Parlement européen et le Conseil n'habilitent pas la Commission à modifier les valeurs limites d'exposition. **Tout changement de ce type ne serait donc pas introduit par des actes délégués de la Commission** mais par des modifications de la directive conformément à la procédure prévue à l'article 153, paragraphe 2, du traité.

Toutefois, les niveaux de référence réels directement mesurables, à savoir les valeurs d'orientation et les valeurs déclenchant l'action, sont considérés comme des modifications à caractère purement technique. À

la lumière des nouvelles règles de comitologie introduites par le traité de Lisbonne, **les modifications techniques apportées aux annexes visées à l'article 10 constituent des mesures de portée générale destinées à modifier des éléments non essentiels de la directive. Elles sont donc désignées par les termes d'actes délégués au sens de l'article 290 TFUE**, et il convient que la procédure prévue à cet article (sur la délégation de pouvoirs) soit utilisée pour l'adoption de ces modifications techniques.

Instituer des mesures complémentaires non contraignantes telles qu'un guide pratique non contraignant : l'article 13 est nouveau et fait référence à la nécessité d'élaborer un **guide pratique** facilitant la mise en œuvre de la directive.

Autres dispositions : la proposition de révision de directive entend également :

- fournir des orientations visant à simplifier et à rendre plus efficace l'évaluation des risques afin de faciliter le travail d'évaluation et de limiter les charges supportées par les PME;
- introduire une flexibilité limitée mais appropriée grâce à un cadre contrôlé de dérogations limitées délivrées à l'industrie.

Annexes :

- l'annexe I introduit un certain nombre de grandeurs physiques non comprises dans le dispositif (article 2). Cette option est jugée préférable pour une meilleure cohérence du texte de la proposition ;
- l'annexe II constitue une partie importante de la proposition car elle énumère tous les éléments nécessaires pour garantir plus de flexibilité et de proportionnalité dans la gamme de fréquences comprises entre 0 Hz et 100 kHz. Elle introduit de manière concrète le système de répartition en zones ainsi que des mesures facilitant les procédures d'évaluation des risques chaque fois que cela est possible ;
- l'annexe III porte sur la bande supérieure du spectre de fréquences. En l'absence de nouvelles recommandations internationales dans ce domaine, les modifications se limitent à une différence de présentation et à certains éléments facilitant le travail des employeurs ;
- l'annexe IV est consacrée à la **résonance magnétique médicale** (RM). Elle vise à garantir l'application fluide et harmonisée des mesures qualitatives appropriées en matière de protection dans un environnement contrôlé.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union, à l'exception des réunions des comités proposés. Les crédits seront prélevés sur les lignes budgétaires actuelles, comme c'est généralement le cas pour le fonctionnement du comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail (ligne administrative PROGRESS) et pour les invitations d'experts (ligne générale).

ACTES DÉLÉGUÉS : la Commission se verra déléguer le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin qu'elle soit habilitée à apporter des modifications purement techniques aux annexes de la directive, dans le droit fil de l'adoption des directives concernant l'harmonisation et la normalisation techniques et à la suite de progrès techniques, de changements dans les normes ou spécifications européennes harmonisées les plus pertinentes ou après de nouvelles découvertes scientifiques relatives aux champs électromagnétiques. Elle sera également habilitée à ajuster les valeurs d'orientation, les valeurs déclenchant l'action ainsi que les listes y afférentes des activités, des lieux de travail et des types d'équipements.

Lorsqu'elle préparera et élaborera des actes délégués, la Commission devra veiller à ce que tous les documents utiles soient transmis en temps voulu, de façon appropriée et simultanée au Parlement européen et au Conseil.

À titre exceptionnel, pour des raisons d'urgence impérieuses, tels des risques imminents pour la santé et la sécurité des travailleurs résultant de l'exposition de ces derniers aux champs électromagnétiques, il sera possible d'appliquer la procédure d'urgence aux actes délégués adoptés par la Commission.