

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.3.2011
COM(2011) 123 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

**PREMIER RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 2000/9/CE,
relative aux installations à câbles transportant des personnes**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

PREMIER RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 2000/9/CE, relative aux installations à câbles transportant des personnes

1. INTRODUCTION

La Directive 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative aux installations à câbles transportant des personnes¹ (ci-après "la Directive") vise à établir la libre circulation dans le Marché intérieur des constituants de sécurité et des sous-systèmes des installations à câbles, tout en assurant un niveau de sécurité uniforme et élevé.

La Directive est entrée en vigueur le 3 mai 2000 et elle est pleinement applicable depuis le 3 mai 2004 dans les pays membres de l'Espace Economique Européen (EEE), c'est-à-dire, dans l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne, ainsi qu'en Islande, Liechtenstein et Norvège.

Le présent rapport décrit les faits marquants intervenus dans la mise en œuvre de la Directive. Il est soumis par la Commission au Parlement européen et au Conseil au sens de l'article 21 de la Directive.

Le présent rapport prend en compte les résultats de la consultation effectuée par les services de la Commission auprès des autorités nationales compétentes et de tous les acteurs impliqués dans l'application de la Directive. La consultation a eu lieu au courant de l'année 2010 par voie d'un questionnaire concernant les différents aspects de la mise en œuvre de la Directive.

2. LA DIRECTIVE 2000/9/CE: ELEMENTS ESSENTIELS ET ASPECTS SPECIFIQUES

La Directive est fondée sur les articles 47, 55 et 95 du TCE (maintenant, articles 53, 62 et 114 du TFUE).

La Directive repose sur les principes de la Nouvelle Approche, selon lesquels l'harmonisation est limitée aux exigences essentielles de sécurité, de santé des personnes, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs. Seuls les produits répondant aux exigences essentielles prévues par la Directive peuvent être mis sur le marché.

Le respect des normes harmonisées, dont les références ont été publiées au Journal officiel de l'Union Européenne et qui ont été transposées dans les normes nationales, donne lieu à une présomption de conformité aux exigences essentielles prévues par la Directive. Toutefois, l'application des normes harmonisées n'est pas obligatoire et les fabricants peuvent aussi choisir d'autres solutions techniques, pourvu que la conformité aux exigences essentielles prévues par la Directive soit en tout cas garantie.

¹ JO L 106 du 3.5.2000, p. 21

Tout en se fondant sur ces principes généraux, la Directive présente également des aspects spécifiques liés aux caractéristiques des installations à câbles. En effet, les installations à câbles sont, à l'exception des plus petites d'entre elles, des produits uniques, adaptés aux conditions locales, et elles sont, de manière indissociable, des infrastructures fixes et des machines mobiles.

Par conséquent, la Directive se base sur la distinction entre constituants de sécurité, sous-systèmes et installations, et prévoit des régimes différents, d'un côté, pour les constituants de sécurité et les sous-systèmes, de l'autre côté, pour les installations. Les constituants de sécurité et les sous-systèmes sont assujettis aux règles de la libre circulation des biens et sont soumis à l'évaluation et à la déclaration de conformité, tandis que les installations, fixes, restent de la compétence des Etats membres, et font l'objet d'une autorisation de construction puis d'une autorisation de mise en service octroyées par les autorités publiques compétentes.

Cette distinction entre constituants de sécurité, sous-systèmes et installations reflète donc la spécificité des installations à câbles par rapport à d'autres produits de l'industrie mécanique. Elle est aussi à la base du choix du législateur d'adopter pour les installations à câbles un acte législatif spécifiquement conçu pour le secteur, distinct par rapport à l'acquis de l'harmonisation européenne des produits de l'industrie mécanique, et en particulier, à la Directive 2006/42/CE relative aux machines².

3. LE MARCHE DES INSTALLATIONS A CABLES

Les installations à câbles constituent un moyen de transport généralement public et leur sécurité revêt donc une importance capitale, aussi bien pour les personnes transportées que pour les employés impliqués dans leur mise en service et maintenance.

Il faut aussi souligner qu'en particulier dans les régions montagneuses, les installations à câbles sont normalement utilisées à des fins touristiques, et leur exploitation représente aussi un enjeu économique primordial.

Le marché des installations à câbles est caractérisé par une grande spécialisation du secteur industriel. Il repose sur des acheteurs professionnels qui choisissent le constructeur d'une remontée mécanique après une mise en concurrence à travers des appels d'offres, publics ou privés.

L'industrie européenne détient par tradition une position prééminente dans le marché des installations à câbles, non seulement à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de l'Union Européenne. En particulier, les concentrations des dernières années ont fait émerger deux grands groupes industriels européens, qui ont une très forte présence sur le marché européen et mondial. Cependant, les petites et moyennes entreprises actives dans le secteur ne sont pas très nombreuses.

² Directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE (refonte) (JO L 157 du 9.6.2006, p. 24) - La Directive 2006/42/CE a abrogé la précédente Directive 98/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux machines (JO L 207 du 23.7.1998, p. 1)

En unifiant les procédures d'évaluation de la conformité des constituants de sécurité et des sous-systèmes, et en promouvant l'établissement des normes harmonisées au niveau européen, la Directive a permis de réaliser des économies d'échelle au travers de la standardisation des produits.

Mais surtout, l'adoption de la Directive a pu améliorer le positionnement et la visibilité du secteur industriel concerné, en se révélant un instrument positif même à l'extérieur de l'Union Européenne.

4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 2000/9/CE

D'une manière générale, la transposition au niveau national de la Directive n'a pas rencontré des problèmes particuliers et aucune procédure d'infraction n'a dû être engagée à l'encontre des Etats membres.

La Commission a préparé, avec l'aide d'un expert et en consultation avec les parties prenantes du secteur, un Guide d'application de la Directive. Le Guide, publié en 2006, a été conçu avec le but d'apporter une aide interprétative à tous les acteurs impliqués dans l'application de la Directive³.

4.1. Définitions et champ d'application (Article 1)

Les installations concernées par la Directive sont les funiculaires, les téléphériques, les télécabines, les télésièges et les téléskis. La Directive est applicable aux installations construites et mises en service à partir du 3 mai 2004, et aux sous-systèmes et constituants de sécurité mis sur le marché à partir de cette date.

En ce qui concerne les modifications des installations existantes, c'est-à-dire, des installations construites et mises en service avant le 3 mai 2004, la Directive prévoit que seulement les modifications pour lesquelles une nouvelle autorisation de mise en service est nécessaire, doivent remplir les exigences essentielles, tandis que les autres modifications ne tombent pas dans le champ d'application de la Directive. A cet égard, il faut remarquer que l'application de la Directive par rapport aux modifications des installations existantes n'a pas toujours été aisée, parce que selon les différentes réglementations des Etats membres il est parfois difficile identifier les modifications pour lesquelles une nouvelle autorisation de mise en service est requise.

L'article 1, par. 6 exclut du champ d'application de la Directive, entre autres, les ascenseurs au sens de la Directive 95/16/CE⁴, les tramways de construction traditionnelle, les chemins de fer à crémaillère et les installations dans les parcs d'attractions. Les premières années de mise en œuvre de la Directive ont montré qu'il faudrait mieux définir le champ d'application de la Directive par rapport à la Directive 95/16/CE relative aux ascenseurs, en particulier, en ce qui concerne les ascenseurs inclinés. En même temps, la ligne de démarcation entre installations

³ Le Guide a été publié en anglais, français et allemand, et il est aussi disponible en version électronique, en anglais, français, allemand et italien, sur le site de la DG Entreprises et Industrie: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/guidance/cableways/index_en.htm

⁴ Directive 95/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 1995 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux ascenseurs (JO L 213 du 7.9.1995, p.1)

dans les parcs d'attractions, destinées aux loisirs, et installations à câbles, utilisées comme moyen de transport pour les personnes, et en tant que telles soumises à la Directive, n'est pas toujours évidente.

4.2. Exigences essentielles et normes harmonisées (Articles 2-3 et Annexe II)

L'application et le respect des exigences essentielles prévues par la Directive a pu assurer un niveau de sécurité très élevé des installations à câbles dans tous les Etats membres. A cet égard, on peut constater que l'adoption de la Directive a surtout contribué à élever le niveau de sécurité des installations à câbles dans les Etats membres qui n'avaient pas une tradition historique dans le domaine.

Par ailleurs, l'adoption de la Directive a donné élan à l'accomplissement du processus de normalisation au niveau européen. En effet, en 2000 la Commission a conféré au CEN⁵ et au CENELEC⁶ le mandat de normalisation M300 dans le domaine des installations à câbles transportant des personnes. Le programme de normalisation a été accompli par le Comité Technique du CEN compétent pour les installations à câbles au courant de la période 2000-2005. Ils existent actuellement vingt-trois normes harmonisées dans le domaine des installations à câbles. Leurs références sont régulièrement publiées au Journal Officiel de l'Union Européenne⁷ et la liste est disponible sur le site de la DG Entreprises et Industrie⁸.

Dans ces premières années d'application de la Directive, seulement une objection formelle a été soulevée par un Etat membre, conformément à la procédure prévue par l'article 2, par. 7 de la Directive, à l'encontre d'une norme harmonisée. Vu les avis exprimés par le Comité consultatif permanent de la Directive et le Comité permanent de la Directive 98/34/CE⁹, l'objection formelle n'a pas été retenue car aucun élément n'a permis de démontrer que la norme harmonisée en question ne satisfaisait pas aux exigences essentielles prévues par la Directive, et par conséquent, la référence à la norme harmonisée a été maintenue dans la liste des normes publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne¹⁰.

Dans le cadre du mandat de normalisation conféré par la Commission, le Comité Technique du CEN compétent pour les installations à câbles a récemment lancé un premier processus de révision des normes harmonisées existantes, en vue d'effectuer les modifications et les mises à jour éventuellement nécessaires.

⁵ Comité Européen de Normalisation

⁶ Comité Européen de Normalisation Electrotechnique

⁷ La publication plus récente des références des normes harmonisées dans le domaine des installations à câbles est parue dans le Journal Officiel C 51, du 4.3.2009, p. 9

⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/standardization/cableways/index_en.htm

⁹ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO L 204 du 21.7.1998, p. 37). Directive modifiée par la Directive 98/48/CE (JO L 217 du 5.8.1998, p.18)

¹⁰ Décision de la Commission du 26 novembre 2008 concernant le non-retrait du numéro de référence de la norme EN 12929-2:2004 «Prescriptions de sécurité pour les installations à câbles transportant des personnes - Dispositions générales - Partie 2: Prescriptions complémentaires pour les téléphériques bicâbles à va et vient sans frein de chariot» publié au Journal officiel de l'Union européenne conformément à la directive 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil - (C(2008)7289 final)

4.3. Analyse de sécurité et rapport de sécurité (Article 4 et Annexe III)

La Directive prévoit que tout projet d'installation doit faire l'objet d'une analyse de sécurité, qui prend en compte tous les aspects intéressant la sécurité du système et de son environnement dans le cadre de la conception, de la réalisation et de la mise en service, et permet d'identifier les risques susceptibles d'apparaître durant le fonctionnement.

L'analyse de sécurité donne lieu à l'établissement d'un rapport de sécurité qui doit indiquer les mesures envisagées pour faire face aux risques, et doit comprendre la liste des constituants de sécurité et des sous-systèmes.

L'analyse de sécurité est un concept novateur introduit dans la Directive et il s'est avéré un élément fondamental de sa mise en œuvre. Il faut toutefois souligner que la Directive prévoit seulement que l'analyse de sécurité soit réalisée à la demande du maître d'installation ou de son mandataire. Donc, il n'est pas précisé qui doit faire cette analyse, mais seulement pour le compte de qui elle est faite. Dans le même sens, en ce qui concerne la méthode à suivre dans la préparation de l'analyse de sécurité, la Directive précise seulement qu'il doit s'agir d'une méthode reconnue, qui puisse tenir compte des règles de l'art, de la complexité de l'installation, et des modes d'exploitation envisagés. A cet égard, il faut remarquer que cette formulation assez générale a parfois engendré des difficultés interprétatives dans l'application de la Directive.

4.4. Constituants de sécurité, Sous-systèmes et Installations (Article 1 et Annexe I)

Comme précisé auparavant, la Directive se base sur la distinction entre constituants de sécurité, sous-systèmes et installations.

En ce qui concerne les constituants de sécurité, la Directive les définit comme tout constituant élémentaire, groupe de constituants, sous-ensemble ou ensemble complet de matériel et tout dispositif, incorporé dans l'installation dans le but d'assurer la sécurité et identifié par l'analyse de sécurité.

Les installations représentent le système complet implanté dans le site, comprenant le génie civil et les sous-systèmes. Le génie civil est conçu spécialement pour chaque installation et prend en compte, entre autres, le tracé de la ligne, les ouvrages de ligne, les gares et les fondations. En ce qui concerne les sous-systèmes, la Directive ne prévoit pas une définition proprement dite, mais une énumération: parmi les éléments listés, on peut mentionner, entre autres, les câbles et les attaches des câbles, les entraînements et les freins, les véhicules, les dispositifs mécaniques, électrotechniques et de sauvetage.

La Directive prévoit que les constituants de sécurité et les sous-systèmes bénéficient de la libre circulation dans le Marché Intérieur, et à cette fin ils sont soumis à une procédure d'évaluation et de déclaration de conformité; tandis que les installations restent de compétence des Etats membres, et à cette fin, chaque État membre fixe les procédures d'autorisation pour la construction et la mise en service des installations implantées sur son territoire.

Clarté et cohérence dans l'identification des constituants de sécurité, des sous-systèmes et des installations sont donc cruciales en vue de la correcte mise en œuvre de la Directive.

Toutefois, dans l'application de la Directive, la ligne de démarcation en particulier, entre constituants de sécurité et sous-systèmes, et entre sous-systèmes et génie civil ne s'est pas toujours avérée évidente.

4.5. Evaluation et déclaration de conformité des constituants de sécurité (Article 7 et Annexes IV-V)

Avant d'être mis sur le marché, les constituants de sécurité doivent être soumis par le fabricant, ou par son mandataire établi dans l'Union Européenne, à une procédure d'évaluation de la conformité.

La procédure d'évaluation de la conformité prévue par la Directive pour les constituants de sécurité fait référence à différents modules, qui font l'objet de la Décision 93/465/CEE¹¹. Il s'agit du Module B (*Examen "CE de type"*), en combinaison avec le Module D (*Assurance qualité de production*) ou avec le Module F (*Vérification sur produits*); du Module H (*Assurance qualité complète*); et enfin, du Module G (*Vérification à l'unité*). Les différents modules peuvent être choisis par le fabricant ou son mandataire et font toujours appel à des organismes tiers, les organismes notifiés. Une fois accomplie la procédure d'évaluation de la conformité, le fabricant ou son mandataire appose le marquage CE de conformité et établit la déclaration CE de conformité.

La mise en œuvre de la Directive a montré que le choix des modules applicables pour l'évaluation de la conformité des constituants de sécurité est tout à fait pertinent. Le fait que la Directive prévoit que l'évaluation de la conformité doit nécessairement être accomplie par un organisme notifié s'est avéré approprié, et aucun problème spécifique n'a concerné l'application des différents modules.

4.6. Evaluation et déclaration de conformité des sous-systèmes (Article 10 et Annexes VI-VII)

Avant d'être mis sur le marché, les sous-systèmes doivent aussi être soumis par le fabricant, ou par son mandataire établi dans l'Union Européenne, à une procédure d'évaluation de la conformité.

Toutefois la procédure d'évaluation de la conformité prévue par la Directive pour les sous-systèmes ne fait pas référence, à différence de celle prévue pour les constituants de sécurité, à des modules spécifiques.

En effet, la Directive prévoit pour les sous-systèmes une procédure d'examen CE, qui est effectuée à la demande du fabricant ou de son mandataire, par l'organisme notifié que le fabricant ou son mandataire a choisi à cet effet. Une fois accomplie cette procédure, le fabricant ou son mandataire établit la déclaration CE de conformité: il n'est pas nécessaire enfin apposer le marquage CE.

¹¹ Décision 93/465/CEE du Conseil du 22 juillet 1993 concernant les modules relatifs aux différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité et les règles d'apposition et d'utilisation du marquage CE de conformité, destinés à être utilisés dans les directives d'harmonisation technique (JO L 220 du 30.8.1993, p. 23) - La Décision 93/465/CEE a été abrogée par la Décision 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 (voir note n. 17)

A cet égard, il faut souligner que l'absence de modules dans la procédure d'examen CE des sous-systèmes a parfois donné lieu à des interprétations et à des pratiques hétérogènes.

4.7. Mesures de sauvegarde (Articles 14-15)

La Directive règle la procédure de sauvegarde à suivre dans le cas où un Etat membre constate qu'un constituant de sécurité, un sous-système, ou même une installation risque de compromettre la santé et la sécurité des personnes et, le cas échéant, la sécurité des biens. Cette procédure, dont l'utilité n'est pas mise en question, n'a jamais été appliquée dans ces premières années de mise en œuvre de la Directive.

4.8. Organismes notifiés (Article 16 et Annexe VIII)

Plusieurs Etats membres ont notifié à la Commission et aux autres Etats membres les organismes chargés d'effectuer, au sens de la Directive, les procédures d'évaluation de la conformité des constituants de sécurité et des sous-systèmes¹².

Il est bien évidemment crucial que les critères prévus par la Directive pour l'évaluation des organismes à notifier soient appliqués par les autorités nationales des différents Etats membres d'une façon rigoureuse et cohérente.

En ce qui concerne la coordination des organismes notifiés au sens de la Directive, le Groupe sectoriel des organismes notifiés pour les installations à câbles a été constitué et a commencé ses activités en 2004. La création du Groupe a poursuivi le double objectif d'instaurer une coopération entre les organismes notifiés du secteur, et de favoriser ainsi une harmonisation des procédures d'évaluation de la conformité effectuées au sens de la Directive.

Le Group sectoriel des organismes notifiés pour les installations à câbles a adopté jusqu'à présent cinq recommandations (*Recommendations for use* - RfUs)¹³.

La coopération instaurée depuis 2004 entre les organismes notifiés du secteur a été positive: cependant, elle pourrait s'avérer encore plus efficace. En effet, l'harmonisation des procédures d'évaluation de la conformité n'est pas encore achevée et en ce qui concerne les RfUs adoptées, elles ne sont pas très nombreuses et concernent essentiellement des questions formelles et administratives, mais pas forcément techniques.

4.9. Comité (Article 17)

La Directive prévoit que la Commission est assistée par un Comité consultatif permanent, composé de représentants des autorités des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission.

¹² La liste mise à jour des organismes notifiés est disponible sur le site de la DG Entreprises et Industrie: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/legislation/cableways/notified-bodies/index_en.htm

¹³ Le texte des RfUs est publié sur le site de la DG Entreprises et Industrie: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/legislation/cableways/notified-bodies/index_en.htm

Au cours de ces premières années de mise en œuvre de la Directive, le Comité s'est réuni en principe une fois par an, et il n'a pas été appelé à adopter des véritables mesures d'exécution de la Directive par votation formelle. Par contre, le Comité s'est penché sur les questions interprétatives liées à l'application de la Directive et à sa transposition au niveau national et en ce faisant, il a favorisé la coopération et le dialogue entre les autorités nationales compétentes.

Dans ce contexte, la présence aux réunions, en tant qu'observateurs, des parties prenantes du secteur (OITAF¹⁴, IARM¹⁵, FIANET¹⁶,) et des autres acteurs impliqués dans l'application de la Directive (le Comité Technique du CEN compétent pour les installations à câbles et le Groupe sectoriel des organismes notifiés pour les installations à câbles), s'est avérée très utile.

4.10. Surveillance de marché et Groupe ADCO

La surveillance de marché est un principe essentiel de la Nouvelle Approche et relève de la compétence des Etats membres. En effet, suite à l'adoption de la Directive, les autorités nationales sont appelées à effectuer la surveillance de marché dans le secteur des installations à câbles, afin d'assurer que les produits placés sur le marché respectent les exigences essentielles prévues par la Directive.

En vue de renforcer la surveillance de marché, il s'avère aussi nécessaire instaurer une coopération administrative entre les autorités nationales chargées de la surveillance de marché. Dans ce but, un Groupe ADCO (*Administrative Cooperation*) a été créé pour la Directive en 2008.

Depuis sa création, le Groupe ADCO s'est réuni en concomitance avec les réunions du Comité. Il représente un *forum* de discussion où les autorités nationales chargées de la surveillance de marché dans le secteur des installations à câbles ont la possibilité d'échanger les informations et de partager les bonnes pratiques. A présent, l'activité du Groupe se révèle très prometteuse en vue de l'instauration d'une coopération efficace et transparente entre les autorités nationales concernées.

4.11. L'innovation

L'article 11, par. 3 de la Directive prévoit que, dans le cas de constituants de sécurité ou sous-systèmes innovants, un Etat membre puisse soumettre la construction et la mise en service des installations à des conditions particulières: l'Etat membre en question en informe la Commission, qui saisit immédiatement le Comité.

Dans ces premières années de mise en œuvre de la Directive, cette procédure n'a jamais été appliquée. Il reste par conséquent à vérifier si cette disposition puisse en effet apporter une

¹⁴ Organizzazione Internazionale Trasporti a Fune (Organisation Internationale des Transports à Câbles), regroupant toutes les parties prenantes du secteur des installations à câbles (fabricants, exploitants et autorités nationales)

¹⁵ International Association of Ropeway Manufacturers (Association Internationale des Fabricants des Installations à Câbles)

¹⁶ Fédération Internationale des Associations Nationales d'Exploitants de Téléphériques, funiculaires et autres installations de transport par câbles pour voyageurs

valeur ajoutée par rapport aux procédures d'évaluation et de certification autrement prévues par la Directive.

5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Par l'adoption et la mise en œuvre de la Directive, le but d'établir un Marché intérieur pour les constituants de sécurité et les sous-systèmes des installations à câbles, tout en assurant un niveau de sécurité uniforme et élevé dans les Etats membres, a été accompli.

En même temps, l'application de la Directive a mis en relief quelques problèmes spécifiques. La Commission examinera ces aspects et les remèdes possibles en vue d'une révision de la Directive, qui sera aussi l'occasion pour aligner la Directive au contenu de la Décision 768/2008/CE¹⁷, adoptée dans le cadre de la *New Legal Framework* pour la législation de la Nouvelle Approche.

¹⁷ Décision 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil (JO L 218 du 13.8.2008, p. 82)