

SERVICE PUBLIC FEDERAL EMPLOI, TRAVAIL ET
CONCERTATION SOCIALE

Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail

Avis n° 83 du 25 février 2005 relatif au projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 9 mars 2003 relatif à la sécurité des ascenseurs.

I. PROPOSITION ET MOTIVATION

Par lettre du 15 décembre 2004, adressée au président du Conseil supérieur, Madame la Ministre de l'Emploi, a sollicité l'avis du Conseil supérieur, dans les deux mois de la saisine, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 9 mars 2003 relatif à la sécurité des ascenseurs.

Le Bureau exécutif du Conseil supérieur a décidé le 17 décembre 2004 de charger une commission ad hoc de l'examen de la demande et de la préparation de l'avis.

La commission ad hoc s'est réunie le 25 janvier 2005.

Le projet d'arrêté royal a pour objectif ce qui suit:

1. la suppression de l'obligation pour le gestionnaire de l'ascenseur de communiquer le planning des travaux de modernisation au SECT qui a effectué l'analyse de risques sur l'ascenseur, dans les six mois après cette analyse;
2. la prolongation du délai dans lequel le gestionnaire d'un ascenseur mis en service avant le 1^{er} juillet 1999 doit, en concertation avec le SECT, fixer la date à laquelle sera effectuée la première analyse des risques, de six mois après l'entrée en vigueur de l'arrêté à trente mois;
3. la prolongation des délais maximum entre l'entrée en vigueur de l'arrêté et la réalisation de la première analyse des risques, suivant la date de mise en service des ascenseurs;
4. la limitation de l'exécution des mesures de sécurité, énumérées dans l'annexe de l'arrêté, à celles pour lesquelles les risques correspondants sont inacceptables, en remplacement des mesures pour lesquelles les risques correspondants existent;
5. la prolongation des délais dans lesquels les mesures de sécurité précitées doivent être prises.

II. AVIS EMIS PAR LE CONSEIL SUPERIEUR LORS DE SA REUNION DU 25 FEVRIER 2005

Les partenaires sociaux souhaitent souligner que la sécurité, tant des utilisateurs d'ascenseurs que de ceux qui sont chargés d'exécuter des inspections ou d'autres travaux aux ascenseurs, est d'une importance primordiale. Ils ne souhaitent, à travers leurs propositions, ne pas porter préjudice au niveau de sécurité des ascenseurs posé comme principe.

Les partenaires sociaux comprennent les objectifs du projet d'arrêté, mais plaident pour ne pas introduire des modifications qui arrêteraient la dynamique de l'arrêté royal du 9 mars 2003.

Ils craignent pour un arrêt si tous les travaux de modernisation sont postposés de 5 ans. Par après le processus d'analyse des risques et de modernisation se mettra difficilement de nouveau en route.

En outre, les risques existants causeront pendant les 5 ans de prolongation des accidents qui auraient pu être évités. On ne peut en effet pas perdre de vue que, suivant les éléments fournis par le Fonds des Accidents de travail, environ 1.300 accidents surviennent annuellement en Belgique, dont environ 300 accidents de travail (311 en 2003, dont 35 avec une incapacité de travail permanente et 165 avec une incapacité de travail temporaires).

Le Conseil formule dès lors son avis comme suit:

I. A l'unanimité :

A. En ce qui concerne le projet en soi:

1. Concernant la suppression de l'obligation pour le gestionnaire de l'ascenseur de communiquer le planning des travaux de modernisation au SECT (article 5, §3):

Avis favorable.

2. Concernant la prolongation des délais maximum entre l'entrée en vigueur de l'arrêté et la réalisation de la première analyse des risques (article 14):

Avis favorable, sous-entendu que les ascenseurs qui ont été mis en service entre le 2 avril 1996 et le 10 mai 1998 doivent être inclus dans la catégorie des ascenseurs qui ont été mis en service entre le 1er avril 1984 et le 1er avril 1996, étant la catégorie pour laquelle le délai de trois ans, visé à l'article 14, 3° de l'arrêté royal du 9 mars 2003, est porté à cinq ans par l'article 3, 3° du projet d'arrêté.

L'article 4, §1 de l'arrêté royal du 9 mars 2003 prévoit en effet que le gestionnaire d'un ascenseur fasse effectuer une analyse des risques par un SECT, une première fois, au plus tard dix ans après la première mise en service de l'ascenseur, et ensuite endéans des périodes intermédiaires de maximum dix ans.

Les ascenseurs mis en service entre le 2 avril 1996 et le 10 mai 1998 devraient donc avoir fait l'objet d'une analyse des risques avant une date entre le 2 avril 2006 et le 10 mai 2008, alors que tous les ascenseurs plus vieux mis en service entre le 1 avril 1984 et le 1 avril 1996 la date limite serait le 10 mai 2008 à la suite de l'article 3, 3° du projet.

Pour la catégorie d'ascenseurs cités en premier lieu, étant des ascenseurs conçus et réalisés suivant un niveau de sécurité plus élevé par définition, on serait dès lors plus sévère que pour des ascenseurs plus vieux. Cela n'est pas logique.

3. Concernant le remplacement des mots “risques ... existent” par les mots “risques sont inacceptables” (annexe I) :

Avis défavorable à l’unanimité.

Le terme “inacceptables” dans le projet de partie de phrase «lorsque les risques correspondants sont inacceptables» (en remplacement de la partie de phrase «lorsque les risques correspondants existent») prête à confusion. Notamment, à partir de quand, un risque est-il inacceptable?

En ce qui concerne la formulation d’une proposition alternative, les points de vue divergents toutefois. A ce sujet il est renvoyé au point II, 2, plus loin dans le présent avis.

4. Concernant la prolongation des délais ultimes d’exécution des mesures de sécurité (annexe I) :

Avis défavorable, avec formulation d’une contre-proposition à l’unanimité.

Le Conseil supérieur constate que la prolongation des délais a été inspirée par la nécessité des gestionnaires de disposer de suffisamment de temps pour rassembler les fonds pour l’exécution des travaux de modernisation.

La prolongation ne tient aucunement compte de la sécurité des travailleurs chargés des interventions d’entretien et de contrôles en attendant de l’exécution des travaux de modernisation.

La sécurité des utilisateurs n’est d’ailleurs non plus servi avec une prolongation des délais. Dans la mesure où ces utilisateurs sont des travailleurs, le degré d’insécurité est toutefois moindre, étant donné que ces ascenseurs doivent être adaptés depuis longtemps aux dispositions du Règlement général pour la protection du travail.

L’extension des délais avec 5 ans ne contribue pas à une politique qui stimule la prévention et la sécurité. Postposer les mesures destinées à augmenter la sécurité, qui doivent être prises principalement pour les ascenseurs privés, conduira à une régression continuée de la qualité du parc d’ascenseurs, certes des ascenseurs les plus vieux, et on peut craindre que pendant tout ce temps des accidents de travail et autres accidents surviendront, qui auraient pu être évités par l’application conséquente des délais imposés par l’arrêté royal du 9 mars 2003.

Le Conseil demande dès lors expressément d’adapter l’annexe I de manière que les travaux de modernisation soient exécutés en tout premier lieu sur les ascenseurs les plus anciens, étant donné que ceux-ci constituent aussi la catégorie des ascenseurs les plus dangereux.

Contre-proposition unanime:

Ainsi le Conseil avise concrètement d’introduire les règles suivantes:

- pour les ascenseurs mis en service avant le 1/1/1958 le délai existant de l’arrêté royal du 9 mars 2003 est maintenu, c’est à dire:
 1. les mesures de sécurité minimales à prendre avant le 1^{er} janvier 2008;
 2. les mesures de sécurité complémentaires à prendre avant le 1^{er} janvier 2013;

- pour les ascenseurs mis en service entre le 1^{er} janvier 1958 et le 31 mars 1984 le délai existant de l'arrêté royal du 9 mars 2003 est prolongé de trois ans, c'est à dire:
 1. les mesures de sécurité minimales à prendre avant le 1^{er} janvier 2011;
 2. les mesures de sécurité complémentaires à prendre avant le 1^{er} janvier 2016;
- pour les ascenseurs mis en service entre le 1^{er} avril 1984 et le 1^{er} avril 1998 le délai existant de l'arrêté royal du 9 mars 2003 est prolongé de cinq ans, c'est à dire:
 1. les mesures de sécurité minimales à prendre avant le 1^{er} janvier 2013;
 2. les mesures de sécurité complémentaires à prendre avant le 1^{er} janvier 2018.

L'adaptation proposée a comme avantage que l'exécution des travaux de modernisation font un parallèle dans le temps avec l'exécution de l'analyse des risques.

B. Modifications nécessaires complémentaires à apporter à l'arrêté royal du 9 mars 2003:

1. Concernant l'extension nécessaire du nombre d'exceptions au domaine d'application:

Le Conseil constate que les ascenseurs de chantiers tombent sous le champ d'application de l'arrêté royal du 9 mars 2003, ou qu'au moins la définition d'«ascenseur» donnée à l'article prête à confusion auprès du citoyen.

En dehors du fait qu'aucun ascenseur peut répondre à l'arrêté, ce dernier constitue une prescription technique pour un appareil qui, sur le plan européen ne tombe jusqu'à présent sous aucune directive économique, de manière que l'arrêté du 9 mars 2003 aurait dû, avant son approbation, être notifiée à la Commission européenne.

Seuls quelques techniciens initiés savent que par «une course parfaitement fixée dans l'espace» (voir l'article 1^{er}, 2^o précité), l'on vise des guides qui sont fixées à demeure sur leur support et non pas, les guides d'un ascenseur de chantier qui sont, malgré leur présence souvent très longtemps en un même endroit, destinés à être montés, démontés et transportés vers un autre chantiers.

En outre, la présence du mot "bouwwerk" dans la version en néerlandais, conduit totalement à la confusion, bien que la comparaison avec le terme correspondant dans la version en français «construction» laisse supposer qu'on vis des constructions telles que l'Atomium ou la Tour Eiffel.

Le Conseil ose supposer que ce problème découle de l'utilisation de dispositions de la directive européenne 95/16/CE dans un arrêté destiné à transposer la recommandation de la Commission européenne 95/216/CE.

Pour éviter toute confusion ou illégitimité, le Conseil insiste dès lors pour que les exceptions, énumérées à l'article 2 de l'arrêté du 9 mars 2003, soient étendues à toutes les exceptions énumérées à l'article 1.3. de la directive européenne 95/16/CE.

A la fois le problème des ascenseurs installés dans une machine, visée à l'article 1.3. précité, sixième tiret, est partiellement.

Il s'agit d'ascenseurs faisant partie de, par exemple, d'éoliennes, d'antennes, de tours de réfrigération ou de centrales à béton, lesquels utilisent en majorité d'autres techniques que celles des ascenseurs installés dans les bâtiments. Etant donné que les tours de réfrigération ou de centrales à béton, etc., sont plutôt des installations que des machines, il y a lieu de remplacer le texte du sixième tiret de la directive par la formule suivante:

«- les ascenseurs qui font partie de machines ou d'installations industrielles et qui sont exclusivement utilisés par des travailleurs pour se rendre à des postes de commande, ou à des endroits pour l'entretien, la réparation ou l'inspection;»

2. Concernant la nécessité d'éliminer les contradictions en matière de contrôles périodiques entre l'arrêté et le Règlement général pour la protection du travail:

L'article 281 du Règlement général pour la protection du travail prévoit une visite annuelle détaillée complète par un SECT et une visite trimestrielle des organes présentant un intérêt pour la sécurité.

L'article 6, §2 de l'arrêté royal du 9 mars 2003 prévoit d'autres mesures.

Aux ascenseurs fonctionnant dans un milieu de travail s'appliquent dès lors deux réglementations différentes. Compte tenu de la règle suivant laquelle il faut appliquer la prescription la plus sévère lorsque deux réglementations traitent le même sujet, il en découle que les employeurs qui font entretenir leur ascenseur par une firme certifiée, ne peuvent jamais faire appel au contrôle semestriel, prévu à l'article 6, §2, premier tiret, de l'arrêté.

A l'origine, lors de l'approbation de l'arrêté du 9 mars 2003, l'article 281 a été maintenu car à ce moment tous les SECT n'étaient pas encore accrédités suivant la norme NBN EN 45004. Entre-temps cette lacune a été comblée.

Pour cette raison, le Conseil supérieur demande d'ajouter au projet d'arrêté royal un article qui abroge l'article 281, en ce qui concerne les ascenseurs. Lors de cette abrogation, deux éléments ne peuvent toutefois pas être perdus de vue:

1. L'article 281bis du Règlement général pour la protection du travail autorise la Régie des Bâtiments la compétence de contrôler les appareils de levage utilisés par l'Etat et les parastataux A. Dans la formule donnant cette autorisation, il est référé à l'article 281. La suppression sans plus de ce dernier article rendrait l'article 281bis sans objet et aurait comme conséquence que le service compétent ne pourrait plus faire les contrôles légaux. En ce faisant, les techniciens concernés perdraient leur savoir-faire. Le maintien de ce savoir-faire est cependant nécessaire dans le cadre des expertises que l'autorité souhaiterait faire effectuer, par exemple lors de litiges ou dans le cadre des accréditations. Pour éviter ceci il y a lieu d'ajouter au projet d'arrêté un article qui remplace, dans l'article 281bis du Règlement général pour la protection du travail, la partie de phrase «les visites de contrôle prescrites par les articles 280 et 281 de ce règlement» par les mots «les visites de contrôle légalement prescrites»;
2. Aussi, dans beaucoup d'autres arrêtés, dont un certain nombre relève de la compétence des Communautés et des Régions, il est référé à l'article 281. Pour éviter que par la suppression de cet article pour les ascenseurs, ces arrêtés réfèrent à un article qui n'existe plus, il y a lieu d'ajouter une disposition au projet, s'énonçant comme suit:

«Les dispositions, autres que les dispositions précitées, qui renvoient, en ce qui concerne les inspections préventives ou les visites périodiques, à l'application de l'article 281 du Règlement général pour la protection du travail, sont supposées renvoyer à l'application de l'article 6, §2 du présent arrêté».

Une telle intervention simple a déjà été faite autrefois à l'article 38 de l'arrêté royal du 17 juin 1997 concernant la signalisation de sécurité et de santé au travail.

II. Points de vue divergents:

1. Concernant la prolongation jusqu'à 30 mois du délai dans lequel doit être fixée la date de l'exécution de la première analyse des risques (article 13):

Point de vue des représentants des travailleurs:

Les représentants des travailleurs estiment qu'une prolongation de ce délai jusqu'à 30 mois est inacceptable.

Cette prolongation aura comme suite que beaucoup de propriétaires d'ascenseurs attendront le plus longtemps possible et fixeront une date pour l'exécution de l'analyse de risques, se trouvant le plus près possible de la date limite. Ce qui aura comme conséquence que durant la période réelle prévue pour l'exécution de l'analyse des risques, aucune analyse des risques sera effectuée. Dans ce cas, l'arrêté royal demeure lettre morte. Concrètement par exemple, le délai pour fixer la date se termine pour les vieux ascenseurs le 10 novembre 2005. L'analyse des risques devrait dans ce cas déjà être effectuée avant le 10 mai 2006. Ce qui aurait comme conséquence que les SECT's devraient effectuer toutes les analyses des risques dans un laps de temps de moins d'un an. Il est utopique de penser que cela sera effectivement réalisé, étant donné que les SECT's disposent de trop peu de personnel pour effectuer les analyses des risques et les contrôles (délai d'attente moyen: 1 an).

Il est évident que cette prolongation a été proposée sous la pression de quelques groupes de syndicats de propriétaires du privé. Il est pour les représentants des travailleurs totalement inacceptable que l'aspect du coût prime sur la sécurité du travailleur (exécutant les travaux d'entretien et de contrôle), et sur la sécurité du consommateur.

Comme il apparaît des statistiques du Fonds des Accidents du travail (voir ci-dessus sous I, A, 4), le nombre d'accidents de travail avec les ascenseurs n'est pas faible (11% avec une incapacité de travail permanente !!).

Le suivi du respect des dispositions de l'arrêté royal du 9 mars 2003 devrait être assurée. Ce qui pourrait se faire en prévoyant une évaluation dans les 6 mois suivant l'entrée en vigueur du nouvel arrêté modificatif. Normalement, pendant cette période, une date pour l'exécution de l'évaluation des risques aurait dû être fixée par les gestionnaires d'un ascenseur. Lors de l'évaluation, il peut être examiné combien de gestionnaires ont déjà réellement fixé une date, et combien de propriétaires ont utilisé la prolongation du délai comme un alibi pour postposer toute initiative. Sur base de cette évaluation, on peut alors encore intervenir pour activer et/ou sanctionner les gestionnaires récalcitrants pour se mettre en règle par rapport aux dispositions de cet arrêté royal.

Point de vue des représentants des employeurs:

Avis favorable

2. Concernant le remplacement des mots “risques ... existent” par les mots “risques sont inacceptables” (annexeI) :

Point de vue des représentants des employeurs:

Avis défavorable avec proposition d'une formule alternative.

Les représentants des employeurs insistent sur le fait que la législation en matière du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail attribue la responsabilité pour l'exécution de l'analyse des risques et la décision relative aux mesures de protection à prendre à l'employeur.

A cet effet, il doit faire appel à, suivant le cas, le SECT et/ou son service de prévention compétent.

Dans le cas d'ascenseurs dans les immeubles privés, il est logique que le pouvoir de juger se trouve chez le SECT, étant donné l'absence d'expertise du gestionnaire. Pour les ascenseurs utilisés dans un milieu de travail, l'analyse des risques se fait toutefois en concertation avec le service de prévention compétent de l'employeur, employeur qui dans ce cas en porte la responsabilité finale.

Pour cette raison, les représentants des employeurs proposent de remplacer la partie de phrase «lorsque les risques correspondants sont inacceptables», visée à l'article 4, 1^o du projet d'arrêté, par «lorsque cela s'avère nécessaire à la suite des résultats de l'analyse des risques».

Cette partie de phrase rend l'annexe I dès lors totalement conforme avec l'article 4, §1^{er} de l'arrêté existant («en concertation avec le conseiller en prévention du service interne ou externe concerné de prévention et de protection au travail»).

Point de vue des représentants des travailleurs:

Une délégation des travailleurs accepte cette proposition de texte comme alternative, car celle-ci correspond avec la philosophie se trouvant à la base de la législation en vigueur en matière de bien-être au travail.

L'autre délégation des travailleurs ne peut aucunement souscrire à cette proposition pour les raisons suivantes:

L'arrêté royal du 9 mars 2003 suit visiblement une philosophie plus sévère en ce qui concerne le jugement sur les risques pour lesquels un entretien ou une réparation immédiats s'imposent et sur les risques pour lesquels une modernisation est nécessaire. L'arrêté met la responsabilité pour la détermination des différents risques chez le SECT. Dans l'intérêt des travailleurs, cette philosophie doit dès lors être conservée.

L'utilisation du terme “inacceptable” au lieu du terme “existent”, ne constitue non seulement une régression du niveau de sécurité, mais introduit en outre un insécurité juridique, sur laquelle le Conseil d'Etat attirera certainement l'attention.

La délégation des travailleurs citée en dernier lieu conseille dès lors de conserver le bout de phrase «lorsque les risques correspondants existent».

Cette délégation des travailleurs plaide pour qu'on prévoie l'élaboration de normes techniques minimales, qui sont les mêmes pour tous les SECT comme base d'analyse des risques. De cette manière on prévient qu'un gestionnaire, lors d'une analyse négative des risques par un SECT, fait exécuter une autre analyse des risques par un autre SECT, en espérant obtenir à cette occasion un résultat positif.

3. *Concernant les solutions alternatives pour les mesures énumérées à l'annexe I:*

Point de vue des représentants des employeurs:

Les représentants des employeurs attirent l'attention sur le fait que la Loi Bien-être Travailleurs une législation imposant des objectifs.

L'annexe I de l'arrêté royal du 9 mars 2003 énumère une série de mesures techniques qui ne présentent aucune marge pour l'application de mesures alternatives. Afin de ne pas obliger l'employeur d'appliquer pour les ascenseurs de son entreprise une autre philosophie que celle applicable à tout autre machine, équipement de travail ou installation à la suite de la législation sur le bien-être, l'application de solutions alternatives, au moins équivalentes ou même plus sûres, doit être possible.

La formulation de solutions alternatives doit être possible, en tenant compte des des conditions d'utilisation spécifiques de l'ascenseur. Le choix de la solution relève de la responsabilité du gestionnaire et sera évalué à la fois par le SECT.

Pour cette raison, les représentants des employeurs proposent de compléter dans l'annexe I, 2° le bout de phrase comme suit: «Les mesures de sécurité minimales suivantes **ou des mesures garantissant un niveau de sécurité équivalent** sont prises avant ...».

Point de vue des représentants des travailleurs:

Les représentants des travailleurs ne soutiennent pas cette proposition.

Les mesures proposées sont en effet visiblement le résultat d'une analyse des risques. Accepter des mesures alternatives mènera dans la pratique à beaucoup de discussions, avec une diminution du niveau de sécurité comme conséquence.