La dimension européenne de la stratégie d'action sur les équipements de travail

Rapport de synthèse

V. 9 septembre 2026 (finale)

Introduction

Le présent texte est le résultat d'une enquête menée avec les acteurs de la définition et de la mise en œuvre des prescriptions concernant la conception et l'utilisation des équipements de travail et tout particulièrement des machines, dans les quarante dernières années (1974-2015). Cette enquête réalisée à la demande de l'association pour l'étude de l'histoire de l'Inspection du travail, AEHIT (1) a mobilisé l'ensemble des personnes impliquées au sein de l'administration centrale du Ministère du travail dont nous avons retrouvé la trace et qui ont accepté de témoigner (2). Un guide d'entretien a été proposé comme support des témoignages (cf Annexe I).

Cette administration a connu des intitulés divers au cours des années : Direction Générale du travail et de l'emploi jusqu'en 1975, Direction des relations du travail (1975-2006), Direction générale du travail (2006 à ce jour). De même le service en charge des questions de conception et d'utilisation des équipements de travail a connu des évolutions et a englobé un domaine plus ou moins étendu selon les périodes, mais la base de l'activité dans le domaine des machines a été constante. Ce bureau a constitué l'un des services techniques centraux chargés de l'élaboration et du suivi de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité au sein de l'administration du travail : de bureau HS7 de la sous-direction des conditions de travail jusqu'en 1975, il est devenu le 3ème bureau, « sécurité du travail » jusqu'en 1982, puis le bureau de la « sécurité des équipements de travail » (CT5) de 1983 à 2006, quand il s'est intitulé « bureau des équipements et lieux de travail » (CT3), jusqu'à ce jour.

L'irruption de l'Europe sociale dans les années 1980 marquées par la Présidence de Jacques Delors a eu des effets profonds et durables sur le ministère du travail français. La signature de « l'Acte unique » en février 1986 permettait de prendre des directives sur la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs à la majorité qualifiée. L'adoption et la mise en œuvre des directives européennes sur les machines (Directive 89/392/CEE devenue 2006/42/CE) et l'utilisation des équipements de travail (directive 89/655/CEE devenue 2009 /104/CE) ont transformé la logique juridique et d'intervention française sur la conception et l'utilisation des machines. Tant la tête de réseau que constituait la DRT / DGT que les services déconcentrés du ministère du travail ont été concernés directement. Par la suite, la publication de la directive sur les travaux en hauteur en 2001 (2001/45/CE du 27 juin 2001 devenue 2009 /104/CE) a sensiblement modifié les prescriptions et les pratiques en matière de chantiers du bâtiment.

Les principales transformations ont concerné (et concernent toujours) :

- L'élaboration et l'adoption des règles de droit ;
- Le contenu concret des exigences en santé sécurité (annexe I de la directive machines) ;
- La mise en œuvre de ces exigences à travers les normes européennes harmonisées qui définissent les spécifications techniques préconisées ;
- Le contrôle de la conformité des machines à travers la « surveillance du marché », depuis le terrain des entreprises jusqu'au niveau européen, avec le déplacement des arbitrages politiques à ce niveau.

Les problématiques à l'œuvre en matière de prévention des risques liés aux équipements de travail en France et la question de l'harmonisation européenne ont considérablement évolué en quarante ans : on est passé d'une réticence affichée à une prise charge volontariste par les services, fondée sur différents facteurs depuis le terrain jusqu'au niveau européen : un système organisé et cohérent consistant en : l'investissement sur la négociation, le suivi et la transposition des textes ; l'organisation du retour d'expérience du terrain ; le développement de la coopération avec les Etats-membres de l'Union européenne ; et enfin l'investissement dans la normalisation et dans le suivi et le contrôle des « organismes notifiés » (3).

L'Union européenne est ainsi devenue le terrain d'action naturel des services du Ministère du travail, toute décision significative dans le domaine des machines devant être portée au niveau européen. Mais les pratiques et les règles de droit positif ont évolué lentement, sous la pression des événements et aussi grâce à l'action des différents interlocuteurs qui se sont exprimés dans le document qui suit.

La recherche des témoignages des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des directives européennes dans ce champ avait pour but de mieux connaitre l'évolution des stratégies du ministère du travail français sur les équipements et lieux de travail entre 1974 et 2015. Il s'agissait aussi d'initier une réflexion sur les pratiques professionnelles au sein du Ministère du travail, notamment sur les changements que cette démarche dans un cadre européen a produits, en analysant particulièrement les évolutions :

- Des rapports avec les autorités administratives des autres pays européens ;
- De la doctrine administrative du ministère du travail ;
- Des relations avec les acteurs professionnels (dirigeants d'entreprises et leurs organisations, constructeurs, syndicats, experts) ;
- Des relations avec les services déconcentrés.

L'enquête s'est attachée à recueillir les témoignages d'acteurs du niveau national (DRT / DGT) qui ont été impliqués dans cette action : leur motivations, initiatives, succès, échecs, propositions sur la base de leur pratique. Nous avons eu accès à certaines archives à travers des archives personnelles des témoins sollicités et grâce à la disponibilité des collègues du Bureau des archives des Ministères sociaux (4) que nous remercions vivement. Nous n'avons pas pu, à ce jour, collecter les témoignages d'Inspecteurs engagés sur le terrain dans le suivi des travaux de normalisation. Peut-être le présent rapport permettra-t-il de développer cette autre dimension de l'activité du ministère du travail.

Les personnes ayant participé à cette activité sont d'origines diverses : inspecteurs du travail, ingénieurs, attachés d'administration, titulaires ou contractuels, mais tous avaient une forte motivation et très souvent une expérience significative des questions de santé sécurité au travail. Un certain nombre avaient une formation initiale ou continue dans le domaine de l'ergonomie ou de l'hygiène et sécurité. Quelques-uns avaient une expérience antérieure en matière de coopération avec des experts au niveau international ou européen sur les questions du travail.

La synthèse de ces témoignages constitue un ensemble issu de sources diverses mais au contenu convergent. Cette synthèse a été soumise au regard de personnes impliquées dans la construction européenne dans le champ des relations de travail, dans des travaux d'histoire sociale contemporaine ou d'anciens responsables de l'administration centrale (5). Leurs suggestions nous ont conduits à préciser ou nuancer certains points. Qu'ils soient ici remerciés.

Plan du rapport de synthèse :

Première Partie : l'action du Ministère du travail en matière d'homologation et de signalement des machines dangereuses. La question émergente d'une harmonisation au niveau européen (1974-1987)

Deuxième Partie : l'adoption et la transposition des directives européennes : le cadre juridique de la nouvelle approche dans le domaine des machines (1987-1995)

Troisième Partie : la mise en oeuvre de la Directive machines en France et la mise en place du système de retour d'expérience (1995-1999)

Encadré : un exemple d'action s'inscrivant dans le nouvel espace européen : l'affaire Weinig

Quatrième Partie : l'approfondissement de la coopération européenne dans le cadre d'une Union européenne élargie et l'application de la « nouvelle approche » à d'autres domaines de la Santé Sécurité au Travail (2000-2015)

Encadré : un exemple de retour d'expérience de syndicalistes dans le domaine des ascenseurs, Jean-Jacques Guéant

Conclusions : quel avenir pour cet investissement dans le cadre de la mise en œuvre prochaine du nouveau règlement « machines » (2023/1230/CE) ?

Contribution de Olivier Brunet

Postface de Jean Marimbert

Références bibliographiques, Annexes

<u>In memoriam : Marie-Noëlle Rouxel</u>

Nous ne pouvions pas rédiger un document sur ce sujet sans évoquer la mémoire de notre collègue Marie-Noëlle Rouxel, attachée d'administration centrale de 1974 à 2014 au sein des bureaux successifs dédiés aux équipements de travail. Marie-Noëlle, décédée en janvier 2026, au moment où ce projet se mettait en place, a joué un rôle fondamental, accompagnant toutes les personnes qui ont témoigné dans le présent document. Elle était unanimement appréciée pour de multiples raisons : par son accueil souriant chaque jour avec un café et par l'attention qu'elle portait aux nouveaux arrivés dans le service ; par sa disponibilité à tout instant et sa perspicacité, par la sagacité et l'humour de ses réflexions, qui moquait volontiers le « corps d'élite », l'Inspection du travail, dont plusieurs d'entre nous faisaient partie.

Dotée d'une grande culture et curiosité d'esprit, elle manifestait une appétence à aborder des questions nouvelles : comme elle le disait parfois « je n'ai pas changé de lieu de travail, mais le monde autour de moi a bien changé ». Et elle n'hésitait pas à s'en emparer.

Avec ses 40 ans de DRT puis DGT, elle était la mémoire du service, dont elle savait retracer l'histoire de manière si pertinente. Elle bénéficiait enfin de la reconnaissance des partenaires sociaux ; les employeurs, en particulier, lorsqu'ils avaient un doute sur un point de droit, n'hésitaient pas à la solliciter.

Son sens profond de l'amitié, sa capacité à nous rassembler nous permettaient de tenir ensemble dans nos diversités.

Première Partie : l'action du Ministère du travail en matière d'homologation et de signalement des machines dangereuses. La question émergente d'une harmonisation au niveau européen (1974-1987)

I- la situation avant la loi de 1976

I - 1 Introduction

Le bureau de la sécurité du travail s'est appelé longtemps bureau de l'**homologation des machines dangereuses** car il avait cette caractéristique d'être chargé de la gestion d'une procédure au niveau central.

Le bureau a pour mission globale de recueillir toute l'information relative aux accidents du travail, à travers les rapports des inspecteurs du travail qui lui arrivent. Les plus caractéristiques sont traités, et ceux dont la presse s'est faite l'écho par exemple. Le bureau doit préparer en permanence les textes qui font évoluer la réglementation, en tenant compte des failles que ces accidents révèlent et également des statistiques d'accidents déclarés.

Mais le bureau travaille aussi à partir d'une commande politique laquelle fait souvent suite à un sinistre qui a ému l'opinion publique : plusieurs morts sur un chantier du Boulevard Lefevre à Paris ou l'explosion d'une usine de feux d'artifices Ruggiéri, pour ne citer que ces deux cas…

En dehors de ces circonstances, le principal est de mettre en forme juridique des principes techniques à respecter, reposant eux-mêmes sur des lois physiques qu'il fallait comprendre et assimiler.

La **doctrine** du bureau a été au départ : un travailleur ne peut à la fois faire son travail et se soucier de sa sécurité. D'où la nécessité de fixer des règles intégrant la sécurité à la conception même des appareils et installations qu'il utilise, en lui laissant sa liberté de mouvements.

Le bureau disposait du concours d'ingénieurs-experts dans deux domaines particuliers : les risques dus aux chocs électriques, d'une part, les risques dus aux appareils de levage, d'autre part.

Il est intéressant de noter qu'en fréquentant les instances professionnelles, comités techniques et /ou de normalisation, ces experts, représentants du ministère, diffusaient les bonnes pratiques professionnelles quand ils n' inspiraient pas eux-mêmes les règles de sécurité. Les industriels trouvaient parfois leurs demandes excessives mais ils les craignaient à cause de leur casquette d'experts du ministère.

De ce point de vue la norme technique n'est pas l'ennemie : la norme C - 1500 en matière d'électricité est la « loi » de la profession à l'époque. Voilà un domaine où la sécurité a vite été intégrée à la conception des matériels. Un seul exemple : Quand on tire sur le fil électrique pour débrancher une prise, on en arrive vite à dénuder les fils sous-tension qui se détachent de la prise. D'où l'idée de fabriquer des prises moulées… Mais il s'agit là de protéger l'ensemble de la population et pas seulement les travailleurs.

Le principe de l'**interverrouillage de sécurité** était déjà appliqué par EDF dans ses postes de transformation, pratiquement seule à être autorisée à travailler sous tension, selon un protocole défini. Cela a servi de modèle à d'autres pour des installations jugées dangereuses, intégrant de ce fait la sécurité à la conception même de l'installation, quel que soit le degré d'attention de l'opérateur.

Pour les **appareils de levage** s'agissant des grues à tour notamment, une invention française, dont la société Potain était le leader mondial : des accidents successifs ont conduit à imposer des limiteurs de charge, des mises en girouette automatiques, des limiteurs de moment de renversement...

Les entreprises étant tenues de faire vérifier leurs installations électriques et leurs appareils de levage à intervalles régulier - les inspecteurs du travail ayant accès à ces rapports de vérification- le bureau était chargé d'**habiliter les organismes de contrôle** tels que les APAVE, le bureau VERITAS, etc ... Les ingénieurs conseils du ministère prenaient au hasard des rapports existants pour en vérifier la consistance et le sérieux. Sur la base de leur avis le bureau habilitait, par arrêté, les organismes de contrôle pour 1 ou 3 ans, après consultation de la Commission d'homologation qui donnait son avis sur chaque dossier de demande d'homologation, mais également sur chaque texte.

Enfin le bureau est chargé de l'ensemble de la prévention des accidents sur les **chantiers du BTP.** C'est un domaine à lui tout seul avec pour base réglementaire un décret de 1965. On y rencontre la plupart des risques dont les risques dus aux installations électriques, aux appareils de levage, aux manutentions, aux chutes de hauteur, aux produits toxiques ou inflammables.

I-2 La procédure d'homologation dans le cadre du centre technique du service national d'homologation (CTSNH) à Nancy.

Dans l'entre-deux guerres (où les normes font leur apparition avec la création de l'AFNOR) il existait déjà un Comité supérieur de Normalisation. La procédure d'homologation remonte à la loi du 24 juin 1939 qui dispose qu'à l'avenir les machines ou parties de machines dangereuses pour les ouvriers et pour lesquelles il existe des dispositifs de protection d'une efficacité reconnue ne pourront être mises en œuvre sans être munies de ces dispositifs. Ces machines devaient être déterminées par un décret qui, compte tenu des circonstances de guerre, est intervenu le 28 mai 1946.

La procédure d'homologation est instituée par la Loi de 1939. Mais il a fallu attendre 1946 pour voir apparaître les premiers textes d'application ! Ce qui est remarquable dans la loi de 1939, c'est qu'elle aborde le problème de la sécurité dès la construction, en s'adressant aux constructeurs. La procédure était gérée à Paris par le bureau HS7 depuis 1946.

Les réglementations issues du décret 47-1592 du 23 août 1947 instituaient des prescriptions techniques pour les machines utilisées dans les établissements industriels. Les arrêtés des 26 décembre 1947, 30 décembre 1947, 31 mars 1948 listent certaines machines dangereuses parmi lesquelles les machines à bois, fixent des prescriptions techniques à respecter et instituent une procédure de vérification, sous forme d'une homologation par le ministère du travail.

Ces textes sont complétés par des circulaires (Circulaire, 1947) qui indiquent qu'il n'est pas possible de faire examiner par la commission d'homologation la protection de toutes les machines entrant dans le champ du décret. Les constructeurs devront en conséquence protéger les parties de machines avant le 1er juillet 1948. Passé ce délai, ils ne pourront être dispensés de cette obligation sauf s'ils attestent de l'impossibilité à protéger.

Une autre circulaire (Circulaire, 1949) précise que la commission n'a pu apprécier que certaines catégories de machines en raison de nombreux éléments qu'elle doit réunir avant de se prononcer. La commission a commencé par les machines les plus dangereuses. Aussi, certains constructeurs n'ont toujours pas été avisés de la décision.

D'abord, des décisions générales fixent les principes généraux pour chaque type de machine : une décision du 31 mars 1948 fixant les principes d'homologation de scies circulaires, puis des scies à ruban, dégauchisseuses, presses, à raboter, meules, toupies, machines à cylindre dans le caoutchouc et matières plastiques, puis des décisions individuelles sont notifiées aux constructeurs, vendeurs ou loueurs, en particulier en 1951 sur les machines dangereuses.

Dans les années 1970, les constructeurs, importateurs, vendeurs de machines devaient présenter un dossier technique au ministère du travail, qui étudiait la conformité, présentait le dossier à une commission réunissant des représentants de constructeurs, utilisateurs, syndicats, préventeurs qui émettaient un avis pour une homologation provisoire, théorique (première homologation, demandant une confirmation après deux années) ou définitive. Le bureau HS7 de la sous-direction des conditions de travail effectuait l'étude préalable des dossiers, la présentation à la commission d'homologation, prenait la décision (en réalité conforme à l'avis de la commission), assurait l'information des demandeurs, et le suivi des homologations en révision (enquêtes auprès des utilisateurs).

Ces tâches chronophages saturaient le service à Paris, il fut donc décidé de confier cette tâche à une entité crée en 1972 à Nancy, localisation choisie pour sa proximité avec l'INRS (à Vandœuvre-lès-Nancy). Ce centre comptait 5 cadres techniques et juridiques et 3 secrétaires dactylos et avait en charge les machines classées les plus dangereuses soumises à la procédure d'homologation : scies circulaires, scies à ruban, dégauchisseuses, raboteuses, mortaiseuses à chaîne, machines combinées (scie circulaire + dégauchisseuse + raboteuse…), machines à outils rotatifs à opérations multiples, presses mécaniques et machines de formage …

Les dossiers de demandes d'homologation étaient étudiés (plans et documentation, notices d'instructions principalement, demandes de compléments d'informations). La surface du local permettait l'étude des plans étalés sur le sol. Le dossier était ensuite présenté à la Commission d'homologation, qui donnait un avis d'homologation, ou de demandes d'essais (à l'INRS Nancy), ou de rejet.

Les avis d'homologations donnaient lieu à des décisions d'homologation théoriques (pour deux ans, complétées par des enquêtes par l'inspection du travail chez des utilisateurs) ou définitives après l'enquêtes de l'inspection. Il était possible d'obtenir une homologation provisoire dans certains cas.

La Commission se réunissait tous les deux mois, une réunion préparatoire se tenait quelques semaines plus tôt. Toutes ces réunions se tenaient au ministère du travail à Paris. Les dossiers (en général entre 20 et 30 pour le domaine bois, autant pour le domaine métaux) étaient transportés en voiture dans des caisses spéciales (qu'on appelait cercueils, à cause de leur formes et dimensions, et poids !). Les agents de Nancy passaient donc beaucoup de temps en transport, soit en voiture, soit en train. Le centre de Nancy assurait le suivi (courriers principalement) et la publication au Journal Officiel.

On notera que les exigences de sécurité pour chaque machine étaient assez succinctes : par exemple, pour les scies circulaires à table, présence d'un couteau diviseur répondant à certaines conditions, dimensions minimales de la table, protection sur la table par une cape, sous la table par un encoffrement, dispositif d'arrêt.

Le CTSNH n'était pas intégré au bureau HS7. Tous les dossiers étaient d'abord envoyés à Paris, puis étaient retransmis à Nancy. Les fiches de présentation des dossiers étaient d'abord tapées sur des stencils, envoyés à Paris qui validait et renvoyait à Nancy pour impression en ronéo !

Les courriers devaient être envoyés en brouillon, et selon le chef du bureau et l'attaché d'administration, les corrections de forme et techniques étaient parfois « aléatoires » ! Les procédures étaient contraignantes et très longues au point que beaucoup de constructeurs français, allemands ou italiens avaient pris l'habitude de venir directement au centre de Nancy pour présenter leurs dossiers.

Les rapports avec l'INRS étaient de différentes sortes :

- Lorsque la Commission d'homologation demandait des essais, ce qui était très rare dans les faits,

- Hors demande de la Commission : certains constructeurs français, italiens, ou allemands avaient pour habitude de présenter leurs machines à l'INRS avant la demande officielle d'homologation. Souvent le constructeur et l'INRS invitaient les agents du CTSNH à participer aux essais ce qui leur permettait d'acquérir une connaissance précise des modèles plus tard présentés à la Commission,
- Certains agents ont bénéficié de formations techniques, mécaniques et électriques, organisées par l'INRS.

II - La Loi de 1976 et les prescriptions techniques prévues par les décrets de 1980

1 - La Loi n° 76-1106 du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail

L'adoption de la loi du 6 décembre 1976 est l'occasion d'une réforme de cette procédure d'homologation et plus généralement des dispositions législatives du code du travail. Elle transforme complétement l'approche en matière de sécurité des machines : champ d'application élargi, règles définies en termes d'objectifs, procédures simplifiées …

Dans le domaine des machines, l'article L 233-5 du Code du travail permettait de fixer des règles techniques de conception et de construction aux fabricants mais aussi aux importateurs quand ce dernier se trouvait à l'étranger.

Le décret d'application fixant les procédures de certification prévoyait deux types de procédure novatrices :

- l'autocertification par le fabricant, le vendeur ou l'importateur, consistant après avoir respecté les règles techniques à apposer sur le matériel la mention "conforme aux règlements du Ministère du Travail" et à délivrer une attestation de conformité à l'acheteur ;
- Le visa d'examen technique pour certaines machines (les plus dangereuses) délivré par un organisme désigné par le Ministère. Cette procédure visait surtout à abandonner la procédure d'homologation documentaire en le remplaçant par un véritable examen du matériel en condition de marche.

Dans cette nouvelle architecture, l'avenir du centre technique de Nancy était pour le moins compromis. Un technicien chargé des machines à métaux a intégré l'INRS en 1982 sans difficultés du fait de sa formation technique. Un technicien bois était âgé et allait partir à la retraite… Mais finalement le centre a été maintenu avec les autres agents avec pour mission d'effectuer le suivi des signalements de machines non conformes à la réglementation. C'est ainsi que le CTSNH a été intégré au sein du bureau CT5 de la DRT, avec le maintien d'une antenne de ce bureau localisée à Nancy.

Les décrets du 15 juillet 1980 et leur mise en oeuvre

Les prescriptions de ces décrets devaient être suffisamment générales pour s'appliquer à un grand nombre de matériel et suffisamment précises pour pouvoir être vérifiées facilement. D'autre part le respect des procédures devait pouvoir être vérifié par l'administration des douanes au moment de l'importation des matériels fabriqués à l'étranger. C'est pour cette raison que la liste des matériels concernés a été calquée sur la nomenclature des douanes.

Le rapprochement entre la nomenclature douanière et les champs d'application des textes réglementaires du Ministère du travail s'est révélé plus délicat que prévu en raison des objectifs

différents des documents précités. Les textes du Ministère devraient pouvoir être sanctionnés pénalement, il n'était pas possible de reprendre les catégories "fourre-tout" de la nomenclature des douanes. Dans celle-ci on rencontrait souvent des rubriques de ce type : "machines ou équipements pour découper des matériaux divers non dénommés ailleurs". Chaque chapitre de la nomenclature possédait des rubriques de ce type de façon à rattacher tous les produits à un niveau de taxe adapté.

Après consultation de nombreuses personnes du Ministère du travail, de l'Inspection du travail, de l'INRS, de la CNAM ainsi que des constructeurs et des utilisateurs de tout type de matériel, un projet d'une trentaine d'articles regroupant les principales prescriptions techniques permettant de réduire les risques présentées par les équipements de travail a été adopté : accès aux éléments mobiles, risques électriques, ergonomie des commandes, conception des modes de marche et d'arrêt, utilisation et projection de produits dangereux.

Les prescriptions concernant la protection des éléments mobiles pour réduire les risques de contact étaient assez novatrices en différenciant les éléments mobiles de transmission des éléments mobiles concourant au travail. Il est apparu qu'il ne serait peut-être pas possible d'appliquer ces règles à des machines autres que les machines-outils. Par prudence et éviter un blocage du texte, il a été décidé de proposer deux textes : les décrets 80543 et 80544 du 15 juillet 1980. Le second étant plus précis pour les questions relatives à la protection des éléments mobiles a été limité aux machines-outils.

Le texte de la Directive présenté par la Commission européenne a repris pour l'ensemble des équipements de travail les notions "d'éléments mobiles de transmission" et "d'éléments mobiles concourant au travail".

Les décrets ont été appliqués au 1er avril 1981 soit neuf mois après leur publication au Journal Officiel.

Le 1er avril, jour consacré aux farces en tout genre, est devenu en 1981 un cauchemar pour les importateurs et… pour le personnel du standard du Ministère qui à cette époque était encore manuel avec des opératrices qui passaient les communications.

Bien que les textes ne le prévoient pas, les agents ont dû accorder une certaine tolérance pour la fourniture des documents administratifs. Par exemple un appel direct d'un bureau de douane à Modane demandant d'intervenir rapidement pour éviter une émeute, des chauffeurs de poids lourds menaçaient de s'en prendre aux locaux s'ils ne pouvaient pas passer. Les propos de l'interlocuteur du bureau qui paraissait s'amuser de la situation étaient très exagérés. Mais les agents du bureau ont pu constater que le classement dans les rubriques de la nomenclature des douanes effectué par les transitaires était quelquefois un peu fantaisiste. Ils ont dû débloquer des couveuses pour l'aviculture, des abreuvoirs automatiques, des balais mécaniques, des micro-machines pour le modélisme, des jouets, ... L'administration des douanes était intéressée par ces signalements et suspectait les transitaires de fausses déclarations.

La réglementation ne disposait d'aucun type de dérogation face à l'application un peu brutale du contrôle en douane. Une approche pragmatique a été adoptée : après réception par télex (à l'époque) des signalements de matériels bloqués en douane, une dérogation était accordée sous réserve d'obtenir le lieu où seraient installés ou exposés ces matériels. Bien entendu ces renseignements étaient transmis aux inspecteurs du travail pour poursuivre le contrôle non plus documentaire mais sur le fond technique. Les inspecteurs disposaient de la possibilité de faire intervenir un organisme agréé pour vérifier la conformité desdits matériels.

Ce mode de fonctionnement a permis une application sereine de la réglementation. Toutefois quand certains voulaient une réponse officielle où passaient par des voies politiques, il s'avérait difficile de

leur donner satisfaction. Par exemple un chef d'entreprise qui avait acheté un lot de machines à bois au Portugal et souhaitait les installer en Guyane ne respectait aucune des procédures et notamment pas le visa d'examen technique. Les machines ont bien sûr été bloquées en douane. Le chef d'entreprise s'estimant pénalisé en a parlé à son député qui est intervenu par courrier (assez vindicatif : « l'administration empêche les entreprises de travailler ») auprès du Ministre du travail de l'époque (Philippe Seguin). Le cabinet a envoyé le courrier pour que soit élaborée une réponse. Une lettre ne pouvait pas être mise à la signature du ministre pour accorder une dérogation qui n'était pas prévue dans les textes. Après contact avec le cabinet, une lettre circonstanciée a été envoyée au député expliquant en détail les raisons pour lesquelles il n'était pas possible d'accorder une dérogation et que la solution devait passer par une demande de visa d'examen technique déposée par le fabricant.

Par hasard, l'administration des douanes a fait savoir plus tard que, sans nouvelles de l'importateur, les machines fortement dégradées sur une aire de stockage en plein air ont été vendues aux enchères à un ferrailleur.

Pour permettre une application plus efficace, une brochure explicative de la réglementation a été rédigée avec la collaboration de quelques ingénieurs de l'INRS. Publiée à plusieurs milliers d'exemplaires, ce document a été apprécié par les constructeurs, importateurs et par l'Inspection du travail, les CRAM, les organismes agréés… La première version de couleur verte a été mise à jour très rapidement la nouvelle version beaucoup plus étoffée a pris le nom définitif de "brochure bleue" et a continué d'être largement diffusée et traduit en plusieurs langues. Le succès de ce document mis à jour plusieurs fois a incité la Commission des Communautés Européennes à faire de même pour l'application de la directive "machines".

Enfin un effort sans précédent a été réalisé pour assurer la formation des inspecteurs du travail et l'information des constructeurs et importateurs au travers de leur représentation syndicale.

II-2 La délégation à la sécurité du travail

Cette délégation a été créée en 1977 : adossée à la Direction des Relations du Travail, elle était dirigée par André Nutte, ancien Directeur Départemental du Travail et composée d'une équipe d'ingénieurs du Ministère de l'industrie et d'autres ingénieurs contractuels, ayant des formations variées. L'objectif de cette délégation était de dégager des moyens en dehors des structures administratives classiques pour élaborer toute la réglementation technique nécessaire pour la mise en oeuvre de la loi du 6 décembre 1976 dite "Intégration de la sécurité".

Il s'agissait de constituer un pôle multidisciplinaire dans le domaine technique pour élaborer la réglementation. A l'époque le Directeur des relations du Travail (Pierre Cabanes) et le Délégué à la sécurité ont estimé qu'il serait plus pragmatique d'élaborer la réglementation par l'angle technique que juridique. Ainsi dans les mois et les années qui ont suivi, les effectifs ont été renforcés par des ingénieurs chimistes, des médecins, des inspecteurs du travail, un architecte, des ingénieurs en bâtiment, en électricité, des toxicologues et des retraités de l'armée spécialisés dans des domaines techniques.

Cette nouvelle structure a reçu un accueil mitigé de l'organisation traditionnelle de l'administration et notamment de la sous-direction des risques professionnels qui avait en charge toute la réglementation concernant les chefs d'entreprises : l'utilisation des équipements de travail, la mise en oeuvre des installations électriques, l'organisation des chantiers du bâtiment et l'utilisation des matériels de levage, et qui a pris comme un désaveu de la hiérarchie le fait d'être évincé de la mise en oeuvre de la loi du 6 décembre en voyant arriver une structure dont les effectifs ont progressé rapidement alors qu'elle demandait un renforcement depuis des années.

En effet le bureau sécurité du travail, en particulier, a été confronté à l'existence de cette structure parallèle le coiffant dans le domaine des machines, à savoir la création d'une délégation à la sécurité en 1977. Mais surtout est vite apparue une opposition de fond entre la volonté du bureau de maintenir la fixation de règles par la puissance publique et le souhait du délégué de « rendre aux industriels leur liberté ». La porte était ouverte à l'autocontrôle et à la normalisation, c'est à dire la fixation par les industriels eux-mêmes des règles qu'ils étaient en mesure d'accepter.

Les projets de décrets élaborés par le bureau ont donc été souvent modifiés dans le sens voulu par le délégué qui jugeait inutile de maintenir un système d'autorisation considéré comme obsolète.

Malgré tout, la situation s'est améliorée rapidement quand les deux structures ont été fusionnées au sein de la sous-direction des conditions de travail et des risques professionnels avec la création de cinq bureaux, en 1983 et en particulier le bureau, à l'époque qualifié de « technique », **de la sécurité des équipements de travail (CT5)**.

II - 3 La procédure nationale de suivi des machines dangereuses : l'instruction DRT n° 1-183 du 1er février 1983 et sa mise en oeuvre.

Pour effectuer le suivi des machines non conformes à la réglementation, le service a élaboré une procédure selon laquelle, lorsqu'un inspecteur du travail constatait une non-conformité sur une machine, ou qu'un accident a été occasionné lors de l'utilisation d'une machine, il effectuait un signalement à l'aide d'une fiche de signalement comportant les éléments suivants :

- Renseignements concernant le déclarant : nom de l'inspecteur du travail, Direction Départementale et Direction Régionale,
- Renseignements relatifs au lieu de constat : accident ou contrôle, raison sociale de l'employeur,
- Renseignements concernant l'identification du matériel en cause,
- Traitement du dossier, conclusions.

Chaque fiche de signalement était remontée au bureau de Nancy et donnait lieu à l'ouverture d'un dossier auquel un numéro d'ordre est affecté.

Le suivi était effectué comme suit :

- Si l'employeur utilisateur de la machine en cause et le constructeur étaient situés dans le ressort de la même direction régionale, le suivi était assuré directement par la région, les inspecteurs du travail de l'utilisateur et du constructeur, assistés éventuellement des ingénieurs de prévention.
- Si le constructeur français était situé dans une autre région, le bureau CT5 Nancy assurait la liaison entre les deux régions.
- Si le constructeur n'était pas français, le bureau CT5 Nancy assurait le suivi complet.

La fiche de signalement était complétée au fur et à mesure des actions. Les documents étaient dans tous les cas transmis à CT5 Nancy et les services qui ont signalé sont informés du suivi.

La centralisation des dossiers permettait de détecter les précédents ainsi que les défaillances récurrentes. Rapidement, le nombre de dossiers a nécessité une gestion rigoureuse particulièrement compliquée et en 1986 il est apparu nécessaire de gérer les signalements au moyen d'une base informatique.

A cette époque, l'informatique se résumait dans le service à quelques postes de bureautique réservés au traitement de textes par le secrétariat. Avec un ordinateur personnel a été élaborée la première base informatique (Ms-Dos, Clipper) permettant le suivi, notamment en normalisant les informations nécessaires pour le suivi par une fiche informatique unique, en facilitant les recherches de précédents, ainsi que l'édition entièrement automatique des courriers. Le projet a été rapidement validé et le matériel informatique nécessaire fourni au bureau CT5 Nancy. Ce logiciel a fonctionné jusqu'à l'arrivée de Windows en 1990. Le programme de remplacement a été problématique, les processus n'ayant pas été bien pris en compte par la société informatique.

Conclusion : des décrets du 15 Juillet 1980 à la directive "Machines"

A cette époque de nombreuses réglementations ont vu le jour, justifiées par la sécurité des personnes et plus particulièrement dans le domaine industriel avec la réglementation française et le développement du marquage « GS » (Geprüfte Sicherheit = Sécurité garantie} en Allemagne. Pour permettre de libérer les échanges commerciaux il était important d'harmoniser plus rapidement les règles communautaires.

Dans les années 1970 le bureau a participé à la discussion de deux directives : l'une sur les grues à tour et l'autre sur les chariots automoteurs de manutention (à fourches) dans le cadre de la suppression des « obstacles techniques aux échanges », accompagné à Bruxelles d'un industriel français, le directeur technique des grues POTAIN qui faisait état de ce qu'il était prêt à accepter ou non. Son avis avait un poids certain en raison de sa position de leader sur ce marché. De fait les discussions renvoyaient à la normalisation qui était considérée comme le moyen d'égaliser la concurrence entre tous les pays concernés. C'était aux comités de normalisation de préciser certaines règles de construction, y compris celles concernant la sécurité. Pour la France, il s'agissait des normes AFNOR, quand elles existaient, mais le plus souvent on se tournait vers les **normes allemandes**, dont le corpus était déjà très important en matière d'équipements industriels et qui s'appuyaient sur de puissants instituts de normalisation.

Ces normes nationales allaient devenir normes européennes imposées elles-mêmes par les directives. Et dans ces normes, on ne trouvait pas seulement des règles de construction (obligations de moyens) mais aussi des règles de sécurité (obligations de résultat) que les industriels maîtrisaient dorénavant.

Pour certains agents du bureau, cette situation trouvait son explication dans le cadre d'une évolution historique promouvant l'économie libérale que le Marché Commun portera à son apogée, les règles de concurrence dominant tout le reste. A cet égard les réglementations nationales étaient considérées comme des entraves aux échanges pouvant fausser la concurrence. L'Europe devait y mettre bon ordre par le biais de directives qui seraient adoptées dans le cadre de la « Nouvelle Approche » en vue de créer un marché unique européen.

L'affaire « dito-sama », du nom d'une entreprise qui fabriquait des pétrins, a été l'occasion pour l'administration, très hostile à la normalisation, à commencer à se faire une doctrine sur le rôle de la norme. La norme apportait des précisions sur la protection de ce type de machines mais restait insuffisante sur certains points. Après de nombreuses discussions, la norme a évolué et a finalement été acceptée par le ministère du travail. C'était un tournant important dans l'attitude de l'administration vis-à-vis du travail de normalisation.

Pour d'autres, il s'agissait d'un challenge à relever afin que l'harmonisation européenne se fasse à un niveau égal, voire supérieur dans la conception et l'utilisation des équipements comme on va le voir ci-après. C'est ce dernier point de vue qui a prévalu et qui a été mis en œuvre.

Dès 1985 le service envisageait de poursuivre le développement de la réglementation dans deux directions :

- Une mise à jour des prescriptions des décrets de 1980 pour tenir compte de l'évolution industrielle avec les notions de sous-ensembles de machines, l'arrivée de la robotisation et plus généralement de l'informatique dans la gestion du fonctionnement des installations ;
- La réforme du décret du 10 juillet 1913 pour élever le niveau de sécurité des matériels installés avant 1981.

Des projets de décrets ont été présentés au Conseil Supérieur de la Prévention des Risques professionnels. Mais l'examen de ces projets n'a pas été poursuivi très longtemps avec l'arrivée des travaux de la Commission Européenne sur l'Acte Unique et la Nouvelle Approche.

Deuxième Partie : l'adoption et la transposition des directives européennes : la mise en place du cadre juridique et institutionnel de la nouvelle approche dans le domaine des machines

Les réflexions qui suivent concernent la période 1987/1995, au cours de laquelle des directives européennes importantes pour la santé et sécurité au travail ont été adoptées et transposées en droit national.

I – Le contexte.

Pour bien comprendre ce qui se passait dans ce qui était alors la Communauté Économique Européenne, avec 12 États-membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), il faut retenir les faits importants suivants :

- La signature de « l'Acte unique », les 17 et 28 février 1986, entré en vigueur le 1er juillet 1987, qui était destiné à préparer l'ouverture du marché unique européen en 1992 (« Marché intérieur »).

- L'inscription dans le Traité de Rome, par l'Acte unique, d'un article 100 A, fondement de la mise en place du « Marché intérieur », dont les trois premiers paragraphes étaient ainsi rédigés :

« 1. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.

3. La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé. »

- L'inscription dans le Traité de Rome, par l'Acte unique, d'un article 118 A, dit « Volet social du marché intérieur », ainsi rédigé :

« 1. Les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine.

2. Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe 1, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

3. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées des conditions de travail compatibles avec le présent traité. »

- Les directives fondées sur l'article 100 A étaient construites sur la base de ce qui a été appelé « la Nouvelle approche ». La nouvelle approche consistait à dire que les directives qui allaient désormais être adoptées et promulguées fixeraient, ce qu'on appelait des « exigences essentielles, de santé et de sécurité ». C'est-à-dire - en simplifiant à l'extrême - au lieu de dire qu'il fallait un carter de telle dimension, il fallait dire qu'il ne devait pas être possible d'accéder à des éléments en mouvement, par exemple. Cette nouvelle approche, pour pouvoir être mise en œuvre ensuite, renvoyait à la Normalisation. Il fallait bien que les gens sachent comment ils allaient faire concrètement pour respecter les exigences essentielles de santé et de sécurité. On renvoyait à la Normalisation, à des normes européennes, pour qu'il n'y ait pas d'inégalité, pas de concurrence déloyale, pas d'entrave aux échanges avec d'autres États membres de la CEE (devenue l'Union Européenne à la suite du Traité de Maastricht du 7 février 1992, appliqué depuis le 1er novembre 1993). La conformité aux normes valait présomption de conformité à la directive.

L'article 118 A concerne le volet social de la construction du Marché Unique, c'est-à-dire des directives de santé et sécurité au travail mais qui, cette fois-ci, ne s'appliquent pas à la mise sur le marché, mais aux conditions de travail. On ne définit pas des prescriptions intangibles, mais ce qu'on appelle des prescriptions minimales. Ça veut dire que les États n'ont pas le droit d'être en-dessous des exigences de la directive. Mais, s'ils avaient, avant la directive, des exigences supérieures, ils doivent les maintenir et, en tout état de cause, ils doivent continuer à progresser.

La directive fondamentale issue de l'article 118 A est la « Directive-cadre 89/391/CEE du 12/06/89 sur la santé et la sécurité au travail ». Elle définit des principes généraux de prévention fondés sur le concept d'évaluation des risques, qui recouvre également le principe d'intégration de la sécurité dès la conception. Elle a été transposée par la « Loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 modifiant le code du travail et le code de la santé publique, en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transposition de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail », qui édicte également les articles législatifs nécessaires à la transposition des directives fondées sur l'article 100 A relevant du code du travail et des directives dites « filles » de la directive-cadre, fondées sur l'article 118 A : Directive 89/654/CEE du 30/11/1989 sur les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail ; Directive 89/655 du 30/11/1989 sur l'utilisation des équipements de travail ; Directive 89/656/CEE du 30/11/1989 sur l'utilisation des équipements de protection individuelle (EPI) ; Directive 90/269/CEE du 29/05/90 sur la manutention manuelle des charges

comportant des risques, notamment dorsolombaires, pour les travailleurs ; Directive 90/270/CEE du 29/05/90 sur l'utilisation des écrans de visualisation ; Directive 92/58/CEE du 24/06/92 sur les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et / ou de santé au travail ; Directive 92/85/CEE du 19/10/1992 sur l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail ; complétées ensuite, notamment par la Directive 92/57/CEE du Conseil, du 24 juin 1992, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles.

II – La stratégie et l'action du ministère du travail (Direction des Relations du Travail, Sous-direction des conditions de travail).

II.1 - S'agissant des directives fondées sur l'article 100 A du Traité de Rome (mise sur le marché) : les exemples de la directive 89/392/CEE du 14 juin 1989 relative à la conception et la mise sur le marché des machines (complétée ensuite par des directives sur les engins mobiles de chantier et sur les appareils de levage) et de la directive 89/686/CEE du Conseil du 21 décembre 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle.

S'agissant des machines, le ministère du travail disposait d'une réglementation ancienne (datant de 1945), mais modernisée en 1980 sur la base du principe d'intégration de la sécurité dès la conception des machines, avec des procédures de certification précises. Mais la Commission européenne considérait que nos procédures d'homologation par exemple pour les machines à bois constituaient une entrave à la libre circulation des marchandises, contraire à l'article 30 du Traité. Saisie par la Commission, la Cour de justice (CJCE, 1986), dans un arrêt important la Cour a reconnu que la protection de la santé et de la sécurité des utilisateurs pouvait justifier certaines restrictions nationales. La Cour a confirmé qu'en absence d'harmonisation des règles de conception des machines, l'Etat français avait le droit d'adopter de telles règles, en sachant qu'elles constituaient des entraves à la libre circulation des produits. Cet arrêt peut donc être vu comme un argument fort en faveur d'une mesure d'harmonisation de ces règles au niveau communautaire - rôle assignée à la future Directive Machines.

La proposition de la Commission européenne, rédigée par un fonctionnaire européen belge, ancien de l'AFNOR, s'était largement inspirée de cette réglementation. Notre but était de faire adopter cette proposition en l'améliorant, avec deux objectifs : le niveau de sécurité du travail le plus élevé possible, des exigences essentielles de sécurité et des procédures aussi proches que possible de notre réglementation de 1980, bien maîtrisée par nos constructeurs, afin de défendre notre industrie nationale de la mécanique.

Nous nous sommes donc appuyés sur la Commission européenne qui était notre allié objectif dans cette affaire. Nous avions aussi un immense atout qui était le Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Professionnels car nous, nous avions des instances de concertation que la plupart des autres pays n'avaient pas. Nous avions donc l'appui de tous les partenaires sociaux. Le patronat était avec nous puisqu'on défendait l'industrie mécanique et les syndicats étaient avec nous puisque, d'une part, nous défendions l'industrie mécanique, ce qui était dans l'intérêt de l'emploi, et d'autre part, parce qu'ils étaient attachés à cette réglementation française qui était d'un très bon niveau de sécurité.

Nous nous sommes livrés très tôt à un exercice qui a consisté, à niveau de sécurité strictement égal, à remplacer la réglementation très détaillée sur la conception des chariots automoteurs de manutention par une réglementation formulée en termes d'exigences essentielles de sécurité renvoyant à des normes. Cet exercice nous a permis d'apprendre à maîtriser la technique de la « Nouvelle approche » et de familiariser les entreprises (qui sont très nombreuses et variées à utiliser des chariots automoteurs de manutention) et les partenaires sociaux à cette « Nouvelle approche ».

Bien que minoritaire au début des négociations, la délégation française, conduite par le ministère du travail, a fait adopter la directive conforme à ses objectifs, à la majorité qualifiée, avec le soutien du Royaume-Uni et de la présidence grecque du Conseil européen, évitant ainsi que la réglementation européenne soit calquée sur le modèle de l'Allemagne qui était, et reste, le leader européen dans le domaine de l'industrie mécanique, afin de préserver notre industrie.

La réglementation française paraissait plus structurée et plus cohérente que les textes d'autres pays souvent élaborés à la suite d'accidents ou incidents. Le label allemand « GS » paraissait plus difficile à généraliser. Nous avons fait part de notre expérience de l'application des décrets de 1980 et des projets d'amélioration que nous avions envisagés.

Le projet déposé par la Commission européenne était donc très proche la réglementation française avec quelques améliorations : l'introduction de la notion de « quasi machine » et quelques prescriptions relatives aux automatismes.

Dès les premières réunions en groupe de travail du Conseil, l'Allemagne a marqué son hostilité au texte estimant qu'il était difficilement applicable et préférait le renvoi à des normes obligatoires. Les Anglais voulaient un texte plus simple plus libéral en ayant recours le moins possible à la procédure d'examen CE de type. La France soutenait le texte de la Commission, les autres pays n'ont pas marqué d'hostilité particulière, mais sont souvent intervenus ponctuellement.

L'examen article par article s'est révélé fastidieux et les principales propositions visaient à ajouter des exigences parfois trop détaillées que la Commission s'efforçait d'écarter en rappelant que la normalisation avait pour rôle d'apporter des solutions pratiques adaptées à chaque équipement.

On se souvient de l'intervention du représentant danois qui voulait apporter une modification sur la définition de la fonction d'arrêt d'urgence telle qu'elle était décrite dans le projet. Un accident étant survenu au Danemark sur une installation automatisée, l'opérateur avait appuyé sur l'arrêt d'urgence mais celui-ci ne s'était pas verrouillé en position arrêt, la machine avait pu redémarrer occasionnant un accident. Le représentant danois précise au passage qu'il s'agissait d'un équipement de marque française et qu'il existait sur le marché des matériels qui ne présentaient pas ce défaut. Les contraintes supplémentaires qu'il voulait imposer semblaient impossible à réaliser compte tenu de la technologie utilisée habituellement.

A la suite de la réunion un ingénieur du bureau a rencontré des constructeurs français qui ont confirmé que pour ces dispositifs purement mécaniques composés de pistons cliquet et ressorts il y a toujours un point de bascule où l'arrêt est déclenché et le verrouillage n'est pas effectif.

Pour pouvoir argumenter efficacement les constructeurs ont construit un petit banc d'essai avec une lampe simulant le fonctionnement d'une machine avec 3 ou 4 arrêts d'urgence dont celui jugé conforme par la délégation danoise. En réunion la délégation française a présenté ce banc d'essai et fait la démonstration qu'en appuyant sur chacun des arrêts d'urgence on pouvait atteindre le point de bascule arrêt sans verrouillage quelle que soit la marque. Le représentant danois n'a pas apprécié, mais la Commission a conclu les débats en précisant qu'elle serait vigilante pour que ce point précis soit traité dans la norme.

S'agissant des Équipements de Protection Individuelle (EPI), nous étions dans un schéma totalement différent parce que l'industrie française des équipements de protection individuelle ne représentait pas grand-chose. Un syndicat des fabricants et des importateurs s'est créé, parce que la directive a été mise en négociation. Avant il n'y avait pas de syndicat patronal, et très peu de réglementation française sur la sécurité des EPI (essentiellement casques de moto et harnais de sécurité).

Donc là, nous n'avions pas d'intérêt économique majeur, parce qu'il n'y avait pas grand-chose à défendre, mais nous avions par contre des intérêts de sécurité. Nous voulions une directive d'un niveau d'exigences essentielles de sécurité et de procédures de certification très élevé. Le texte avait été préparé par un expert français de l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS) qui avait été recruté sur contrat par la Commission européenne. Notre objectif était simple, et nous l'avons atteint : empêcher toute dénaturation de son projet.

S'agissant de la normalisation européenne : une fois les directives adoptées, puis transposées dans les droits nationaux des États-membres, se posait la question de leur déclinaison concrète dans des normes européennes dont le respect assurait aux constructeurs, importateurs, vendeurs, utilisateurs, une présomption de conformité à la directive. Notre objectif était de faire en sorte que les normes européennes respectent pleinement les exigences essentielles des directives et qu'elles soient reconnues comme telles par les employeurs et salariés utilisateurs des machines ou EPI concernés, et par les préventeurs. Pour cela, la mobilisation française devait être à la hauteur de l'enjeu et peser dans le bon sens sur l'élaboration des normes européennes.

Il fallait d'abord une stratégie nationale. À cette fin, le ministère du travail a obtenu des crédits pour financer l'AFNOR (Association Française de NORmalisation) en vue de faire fonctionner un « Comité de programmation », auquel participaient les partenaires sociaux et les préventeurs (INRS, Caisse Nationale d'Assurance Maladie [CNAM], Ministère du travail…), chargé de définir la stratégie française de normalisation, la doctrine française et l'organisation de la participation de la France à la normalisation européenne, pour tout ce qui relevait de la santé et sécurité au travail. C'est dans ce cadre qu'a été adopté, dès 1990, le mémorandum français sur la normalisation, qui a reconnu un rôle particulier au ministère du travail (considéré comme « un peu plus égal que les autres participants français » en cas de difficulté d'aboutir à un consensus) et a défini la doctrine qui a guidé les négociateurs français (et largement prévalu *in fine*) de la norme EN 292 « Sécurité des machines – Notions fondamentales, Principes généraux de conception » de décembre 1991, à laquelle était soumise l'élaboration de toutes les normes européennes « machines ».

Il fallait ensuite que les normes ne soient pas élaborées par les seules entreprises, encore moins les seules grandes entreprises, mais aussi par des préventeurs, des syndicalistes et des PME. À cette fin, nous avons discuté avec la CNAM qui a mobilisé à l'époque à peu près 80 ingénieurs de prévention dans la Normalisation, et nous avons, de notre côté, mobilisé 80 inspecteurs ou contrôleurs du travail, dans la Normalisation (La Mutualité Sociale Agricole et le ministère de l'agriculture ont aussi participé à cette mobilisation). Les crédits obtenus par le ministère du travail pour financer l'AFNOR ont également permis aux Institutions représentatives du personnel et aux services d'inspection du travail de disposer gratuitement des normes dont ils avaient besoin pour l'exercice de leurs missions, et des campagnes ont pu être organisées pour élargir la participation à la normalisation.

II.2 - S'agissant des directives fondées sur l'article 118 A du Traité de Rome (volet social du marché intérieur) : L'exemple de la Directive 89/655/CEE du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail.

Aux termes de cette directive, *« on entend par : a) équipement de travail, toute machine, appareil, outil ou installation, utilisé au travail ; b) utilisation d'un équipement de travail, toute activité concernant un équipement de travail, telle que la mise en service ou hors service, l'emploi, le transport, la réparation, la transformation, la maintenance, l'entretien, y compris notamment le nettoyage. »*

Cette directive édictait les obligations générales suivantes : « *1. L'employeur prend les mesures nécessaires afin que les équipements de travail mis à la disposition des travailleurs dans l'entreprise et/ou l'établissement soient appropriés au travail à réaliser ou convenablement adaptés à cet effet,*

permettant d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs lors de l'utilisation de ces équipements de travail. Lors du choix des équipements de travail qu'il envisage d'utiliser, l'employeur prend en considération les conditions et les caractéristiques spécifiques de travail et les risques existants dans l'entreprise et/ou l'établissement, notamment aux postes de travail, pour la sécurité et la santé des travailleurs, et/ou les risques qui seraient susceptibles de s'y ajouter du fait de l'utilisation des équipements de travail en question. 2. Lorsqu'il n'est pas possible d'assurer ainsi entièrement la sécurité et la santé des travailleurs lors de l'utilisation des équipements de travail, l'employeur prend les mesures appropriées pour minimiser les risques. »

Mais surtout, cette directive imposait une obligation novatrice de « mise en conformité » des équipements de travail. La directive visait les équipements de travail en service auxquels elle imposait des dispositifs concrets de sécurité rajoutés, par exemple, carter, double-commande, s'ils n'existaient pas. Depuis le décret du 10 juillet 1913, nous avions dans la réglementation française des exigences qui - formellement- étaient supérieures à ce que prévoyait la directive pour l'utilisation des équipements de travail. Mais, en réalité, ces exigences exprimées en termes absolus étaient loin d'être toujours respectées dans les entreprises françaises, voire peu imposées. C'est-à-dire que nous avions dans les entreprises françaises des machines en service qui ne répondaient pas à ces exigences absolues et qui n'avaient jamais été modifiées. La directive ne s'exprimait pas en termes absolus, mais en termes très concrets, définissant des exigences précises de modification des machines en service pour les rendre plus sûres. Peut-être était-elle, au niveau sémantique en recul, mais elle était au niveau pratique une avancée, parce que là, nous avions des choses qu'on pouvait imposer, des exigences très concrètes.

La délégation française, conduite par le ministère du travail, a soutenu et amélioré cette directive, avec le soutien des organisations syndicales ouvrières et des positions divergentes (favorables ou défavorables) des organisations patronales. Mais nous n'avons pas pu empêcher que la directive impose un délai déraisonnablement court de deux ans pour la réalisation de la mise en conformité.

Le ministère du travail a toujours clairement expliqué que la « mise en conformité » ne visait pas à transformer une machine ancienne en machine neuve conforme à la directive fondée sur l'article 100 A, il ne s'agissait pas d'une « mise aux normes ». Il s'agissait de « sécurité rajoutée » visant à limiter les risques, à compléter, en autant que de besoin, par des mesures d'organisation, de formation et de protection individuelle. Il s'agissait aussi d'une modernisation forcée de notre industrie, liant sécurité du travail, amélioration des conditions de travail et performance économique.

Restait que le délai de deux ans n'était pas praticable. Mais l'article L 4321-5 du Code du travail illustre la manière dont la France a procédé à la mise en conformité du parc machines en service : cet article dispose que « Les modalités d'application des décrets en Conseil d'Etat mentionnés à l'article L. 4321-4 peuvent être définies par des conventions ou des accords conclus entre l'autorité administrative et les organisations professionnelles nationales d'employeurs représentatives. » Un décret en conseil qui renvoie donc à un accord avec des organisations patronale sectorielles pour fixer les modalités d'application d'une directive européenne au-delà de sa date d'application.
Dans la pratique, des « plans de mise en conformité » ont été prévus par circulaire. Nous avons écrit que les entreprises ne seraient pas sanctionnées dès lors qu'elles avaient élaboré un plan de mise en conformité qui fixait bien entendu des délais et des mesures précises, et qu'elles respectaient ce plan de mise en conformité. Nous estimions qu'il faudrait environ dix ans pour réaliser toutes les mises en conformité nécessaires, ce qui a été effectivement le cas. Pour aider les PME et TPE à élaborer et réaliser leur plan de mise en conformité, nous avons encouragé - et dans certains cas subventionné - les branches professionnelles (elles savaient quelles étaient les machines utilisées, elles avaient la connaissance, le savoir-faire technique), à donner des pistes et des exemples dans ce que nous avons appelé des « Plans-types de mise en conformité ». Cette mesure, qui a donné lieu à beaucoup de

dialogue avec les partenaires sociaux, a permis de lever les réticences d'une partie du patronat et a contribué à l'effectivité de la mise en conformité.

Dans la foulée de la transposition de la directive 89/655/CEE, nous avons préparé et promulgué, en concertation avec les partenaires sociaux et avec le soutien de la Fédération des ascenseurs, le « Décret n°95-826 du 30 juin 1995 fixant les prescriptions particulières de sécurité applicables aux travaux effectués sur les ascenseurs, ascenseurs de charges, escaliers mécaniques, trottoirs roulants et installations de parcage automatique de véhicules et modifiant le décret du 10 juillet 1913 portant règlement d'administration publique pour l'exécution des dispositions du livre II du code du travail ». Ce décret visait notamment à remplacer des dispositions datant de 1913 qui n'étaient plus adaptées à la prévention des accidents graves et mortels lors de travaux de maintenance des ascenseurs. Outre une obligation d'étude de sécurité préalable aux interventions de maintenance, il imposait, sur le modèle de la directive 89/655/CEE, une mise en conformité des ascenseurs et monte-charges en service dans les entreprises. Ces quelques exemples montrent que la période a été très féconde pour la santé et la sécurité au travail. La loi n° 76-1106 du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail avait donné une grande impulsion en France, sur la base du principe d'intégration de la sécurité. L'Europe, sur la base du principe plus large d'évaluation des risques, a donné une nouvelle impulsion, avec le soutien des organisations syndicales ouvrières et - malgré quelques réticences - des organisations patronales qui ont soutenu largement également tout l'édifice construit sur la base de la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 et des directives qu'elle a transposées.

III - La normalisation européenne en matière de sécurité des machines, vue du ministère français du travail entre 1990 et 1994.

Comme on vient de l'expliquer l'Europe a connu une période de discussion assez intense, dans la suite de l'Acte Unique de février 1986, qui a apporté un certain nombre de fondements à ces sujets de la sécurité au travail en Europe. Elle a donné lieu à l'adoption en 1989 de la directive « machines » sur l'intégration de la sécurité dans la conception de ces matériels. Fondée sur des « exigences essentielles de santé et de sécurité », elle renvoyait à la normalisation pour en définir la mise en œuvre technique, la conformité aux normes étant censée assurer la conformité aux directives.

Ce processus d'élaboration de normes a débuté en 1990. C'est donc à ce moment qu'a été mise en place par le Ministère du travail les institutions permettent de contribuer aux procédures de normalisation dans le domaine de la santé sécurité au travail et tout particulièrement dans le domaine des machines. La normalisation concernait en principe aussi bien les machines que les équipements de protection individuelle. Mais la question de la sécurité des machines, en tous cas en matière de normalisation, avait une importance primordiale.

C'était donc il y a plus de 30 ans. Le paysage légal a certainement beaucoup évolué depuis. Par ailleurs, si la normalisation a, par définition, donné lieu à l'élaboration de normes, très nombreuses, en fonction des catégories de machines concernées, la tâche qui était celle de la chargée de normalisation était beaucoup moins marquée par des processus d'élaboration d'un cadre juridique, mais plus orienté vers la mise en œuvre de ce cadre, de telle sorte que les principes qui avaient guidé la délégation française dans la négociation des directives soient bien pris en compte dans les normes. Parmi ces principes, il y en avait un qui était particulièrement valorisé : celui du refus du « risque acceptable », permettant de tolérer un certain nombre techniquement et statistiquement calculé de morts et de blessés, au profit plutôt d'une décision raisonnable d'acceptation que les mesures nécessaires avaient été prises pour que tel ou tel matériel soit reconnu comme effectivement sûr. Au « risque acceptable », nous opposions l'idée que, s'il subsiste un risque résiduel, que l'on ne sait pas, à ce moment-là, compte-tenu de l'état

de la technique, éliminer par les mesures d'intégration de la sécurité dès la conception, c'est-à-dire par des mesures de construction, on doit, pour répondre à ce risque résiduel, définir des mesures de formation et des mesures d'organisation, puis de protection individuelle. Si l'état de la technique évolue, on doit reconsidérer la norme, puisqu'on sait faire quelque chose qu'on ne savait pas faire avant, et qui permet de réduire encore le risque résiduel. C'est sur la base de ce raisonnement que peut être prise la « décision raisonnable d'acceptation que les mesures nécessaires ont été prises pour que tel ou tel matériel soit reconnu comme effectivement sûr » ou « judgmental decision » évoquée ci-dessus et ci-après.

Il s'agissait d'organiser et d'orienter, avec des partenaires français et européens, aussi bien sur le plan administratif et technique que sur le plan des relations sociales.

III-1 - La constitution d'un réseau d'inspecteurs du travail pour le suivi de la normalisation

La première tâche de la chargée de normalisation a été de constituer un réseau de 80 inspecteurs du travail de toute la Fance, chargés de suivre (en anglais) chacun une norme de mise en œuvre de la directive « machines » dans diverses villes de l'Union européenne. Il a fallu pour cela organiser avec l'INT une formation à l'anglais, qui a dû largement se faire par correspondance (on était dans les années 90), puis de les réunir tous à Paris pour bien leur expliquer ce qu'on attendait d'eux. Cette première réunion n'a pas été la seule.

Il s'agissait de répondre aux questions des uns et des autres. Quelques-uns ont vraiment suivi les groupes européens d'élaboration des normes qui leur était confiées. Mais il était très difficile, de Paris, d'animer et d'orienter le travail de tous, et beaucoup ont été trop pris par leur travail d'inspection du travail de terrain pour assurer réellement ce travail de suivi. Pour certains, malgré tout, cela a dû être une activité tout à fait enrichissante.

III-2 - Les relations avec les partenaires

Il a été mis en place des relations de partenariat avec les organisations françaises en charge de la sécurité, très ouvertes avec l'INRS (Institut national de recherche sur la sécurité), beaucoup moins avec la CNAM (caisse nationale d'assurance maladie) qui se sentait peut-être en concurrence avec l'Inspection du travail. Pour cet organisme, la conception des machines était « régionalisée » avant la directive machines. Cette logique assurantielle existe toujours dans certains pays comme les Etats-Unis. La production des BG allemands étant nationale et concernant indifféremment la conception et l'utilisation, il n'y a pas eu les mêmes problèmes qu'en France. La Lettre no 517 du 31 mars 1992 relative aux dispositions générales et recommandations des CRAM a marqué en principe la fin de la régionalisation de la conception des machines en France en précisant le cadre des « mesures justifiées de prévention » pouvant être édictées dans le domaine de la conception des machines.

Malgré le fait qu'il ne défendait pas formellement le refus du « risque acceptable », nous avons eu malgré tout de bonnes relations avec un représentant de cette organisation, alors que nous représentions tous les deux la France à Zürich, lors de la négociation de la norme générale EN 292 portant sur la « Sécurité des machines - Notions fondamentales, principes généraux de conception », à propos de laquelle il fallait veiller à ce qu'elle ne prenne pas la place de la directive ou soit contradictoire avec elle.

Le bureau CT5 a eu aussi beaucoup de contacts avec l'AFNOR (Association française de normalisation) qui avait désigné une personne pour être notre interlocuteur privilégié ainsi qu'avec celles qui, au sein de cette instance, assuraient la coordination du suivi français des différentes normes, et par qui nous pouvions défendre cette position française autour du refus du risque acceptable indiqué plus haut.

Les relations étaient très fréquentes avec les fonctionnaires en charge de nos questions à la commission européenne, et notamment avec M. Van Gheluwe, belge francophone, rédacteur de la directive « machines » expliquant que, suivant la méthode européenne, il s'était inspiré dans son travail, des textes français.

Des relations ont été établies avec les organisations homologues des différents pays européens. En Allemagne, les organisations dominantes dans la normalisation étaient les organismes de prévention des accidents du travail qui avaient, dans ce pays, un rôle bien plus important qu'une inspection du travail éclatée entre ses états fédérés, et avaient l'habitude d'élaborer des textes dont ils imposaient le respect dans les entreprises. Il fallait donc veiller à ce que les normes ne prennent pas la place de la législation.

On se souvient également d'une forte personnalité britannique, qui devait être un fonctionnaire d'Etat, et jouait vraiment un rôle de leader dans la négociation de l'EN 292, avec lequel nous ne pouvions qu'être d'accord sur le principe d'une sécurité reposant sur « a judgmental decision », une décision fondée sur un jugement. Avec les Britanniques d'ailleurs, il y avait la même différenciation d'état d'esprit qu'en France entre les ministères économiques plus libéraux, et le ministère du travail, plus soucieux de la protection des travailleurs.

Nous étions aussi en relation avec les organisations syndicales françaises, notamment avec la CGT, dont le représentant était tout à fait impliqué dans ces questions de santé et sécurité.

Au niveau européen, ce qui a marqué c'est la différence de cultures dans le domaine de la santé sécurité au travail entre les pays. A l'occasion d'un grand colloque qui était organisé par la Confédération européenne des syndicats (CES), les agents du bureau ont été frappés par la différence de culture de la santé et la sécurité (d'ailleurs non pas de l'hygiène et de la sécurité comme en France à cette époque), entre les pays nordiques et la France : il nous avait été exposé une action de prévention autour de la propreté des lieux de travail. Dans notre pays, bien sûr la question de l'hygiène au travail est importante, mais n'a pas ce caractère aussi essentiel que dans ces pays.

Ajoutons les relations avec un syndicaliste européen francophone, dans le cadre des réunions d'un comité européen qui a aujourd'hui disparu, se tenant à Luxembourg, qui était frappé par les positions françaises proches des positions syndicales ; une conversation avec un syndicaliste allemand : en Allemagne, la sécurité est censée reposer sur la responsabilité d'un personnel ouvrier très qualifié. Ce syndicaliste manifestait l'accord de son organisation avec une législation qui, très inspirée des décrets français de 1980, reposait sur la prescription de dispositions prévenant la survenance d'accidents du travail.

3-3 L'exemple des machines à bois :

Au sein de l'UNM (Union de Normalisation de la Mécanique) à partir de 1990 un des agents du bureau suivait le comité technique TC142, qui normalise les machines à bois.

A cette époque, le clivage entre les visions françaises et allemande était dans une phase aigüe. Une norme chapeau élaborée sous influence allemande était proche d'être adoptée. Elle était une reproduction fidèle de la proposition allemande de directive qui avait été rejetée et des normes DIN. Agir pour la suppression de ce projet (commencé avant même la publication de la directive) et contribuer à un nouveau projet furent les premières interventions dans le comité technique… et ce fut plutôt animé : réunion du TC en septembre à Birmingham où l'approbation est refusée par une majorité de membres, réunion à Münich, une semaine entière, et l'élaboration d'un plan de reconstruction de

la norme, réunions à Londres puis à Rome … Après ces quatre réunions, le projet est remis sur les rails de la « Nouvelle Approche ».

Ce parcours au sein du CEN/TC142 puis ISO s'est prolongé jusqu'en avril 2015.

Troisième Partie : la mise en œuvre de la Directive machines en France et la mise en place du système de retour d'expérience (1995 à 1999)

La période précédente avait été riche en élaboration, adoption puis transposition de directives européennes prises tant sur le fondement de l'article 100 A du traité de Rome (mise sur le marché) que sur l'article 118 A (volet social du marché intérieur).

I – En ce qui concerne la mise sur le marché des machines et autres équipements de travail (Article 100 A) la période de 1995 à 1999 a été principalement marquée par les travaux de révision de la directive « machines », par le développement de la normalisation au plan européen, par les initiatives en matière de « surveillance du marché » au plan européen.

1) **Les travaux de révision de la Directive 89/392/CEE.** Mise sur le marché des machines et de l'intégration de la santé/sécurité des machines dès leur conception.

En 1995, la règlementation européenne sur la conception et la mise sur le marché des machines fondée sur l'article 100 A du traité de Rome (marché intérieur), était déjà largement construite. La directive 89/392/CEE avait été adoptée le 14 juin 1989. Les deux objectifs de cette directive étaient posés : favoriser la libre circulation des machines entre les pays par une harmonisation de la conception des machines **et** assurer la santé et la sécurité des utilisateurs.

En 1995, des travaux de révision de cette directive 89/392/CEE sont entamés. La délégation française était conduite par le ministère du travail et, à ce titre, nous allions prendre part de manière régulière à ces travaux comme les délégations de 15 pays : Allemagne, Belgique, Luxembourg, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni + Autriche, Finlande, Suède (depuis janvier 1995). Pour mémoire, la CEE était devenue UE en 1992 (Traité de Maastricht).

1-1 Plusieurs remarques préliminaires **:**

- La règlementation européenne **est en perpétuelle évolution** pour tenir compte de nouveaux risques et pour favoriser une harmonisation des réglementations techniques *:* La directive machines de 1989 (89/392/CEE) a été révisée en 1991, puis en 1993. En 1993, le champ d'application de la directive a été élargi aux composants de sécurité et aux machines de levage. En janvier 1995 est sortie la réglementation communautaire pour les machines qui imposait la mise en application de la directive 89/392. Cette directive a été modifiée en 1998 et la nouvelle directive 98/37/CE a été publiée. Puis de nouvelles directives : en 2006, en 2009 et une future règlementation avec une entrée en vigueur en 2027.

-Une double **exigence à combiner : libre circulation des machines et respect en matière de santé et de sécurité.**

L'article 26 §2 sur le fonctionnement de l'UE définit le marché intérieur comme « *un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes et des services et des capitaux est assurée conformément aux dispositions des traités* ». Cette balance entre « fluidité » du marché intérieur - en l'occurrence la libre circulation des machines au sein de l'UE- et le respect des

exigences essentielles de santé et de sécurité, est au cœur des discussions entre les Etats mais aussi des acteurs économiques et sociaux au sein de l'UE.

Les débats entre les délégations de chaque pays au cours des travaux de révision de la directive 89/392 auxquels nous avons participé, montrent cette tension sous-jacente. La dimension économique et l'exigence de concurrence loyale est très prégnante dans les négociations et les représentants de l'industrie de chaque pays veillent au grain. A ce propos, il est intéressant de noter que les travaux d'élaboration et de révision de cette directive était du ressort de la Direction Générale du Marché intérieur et de l'industrie et il faut rappeler l'importance économique du secteur. La Commission européenne avait publié alors une importante communication sur le rôle économique de premier plan que joue le secteur de la fabrication des machines dans l'économie européenne.

Il est rappelé dans le considérant de la directive que « *le respect des exigences essentielles de sécurité et de santé constitue un impératif pour assurer la sécurité des machines ; que ces exigences devront être appliquées avec discernement pour tenir compte du niveau technologique existant lors de la construction ainsi que des impératifs techniques et économiques* ».

La plupart des membres des délégations des pays participant aux travaux européens venait de ministères de l'industrie (ou était constitué de tandems Ministère de l'Industrie-Ministère du travail) tandis que la France était représentée par des fonctionnaires d'un ministère social et non du Ministère de l'industrie. Cependant, cette délégation était en dialogue permanent avec les organisations syndicales et les industriels, par exemple l'UIMM, et plus particulièrement les représentants des constructeurs, tels la FIM (Fédération des Industries Mécaniques).

1-2 La négociation européenne : un choc de cultures

La participation aux travaux européens de révision de la directive « machines » 89/392 occupait de manière récurrente la délégation française (une réunion d'une journée à Bruxelles par mois).

L'objectif était de consolider la directive 89/392 et notamment de préciser le champ d'application, le marquage CE, le renvoi aux normes européennes, les procédures d'évaluation de la conformité aux normes de marquage CE.

La question relative au champ d'application de la directive portait sur le point de savoir à partir de quand une machine rénovée pouvait être considérée comme une machine neuve à laquelle on applique exigences essentielles de la directive Machines. Dans le cas contraire, on la considèrerait comme une machine de seconde main et on appliquerait les prescriptions relatives aux équipements de travail. Il y avait aussi parfois des interprétations différentes sur les exigences essentielles elles-mêmes.

Très concrètement, à Bruxelles, autour de la grande salle en U que présidait M. Van Gheluwe, ingénieur de formation de la Direction Marché Intérieur, il s'agissait bien de négociation … mais d'une négociation à 15 avec des cultures, des approches et des réalités économiques différentes. Cette présidence par un fonctionnaire francophone était un atout important.

Dans la délégation française, nous défendions les positions de la France animés par le souci de maintenir le niveau de sécurité le plus élevé. Un des considérants de la directive était que « *le maintien ou l'amélioration du niveau de sécurité atteint dans les États membres constitue un des objectifs essentiels de la présente directive et de la sécurité telle que définie par les exigences essentielles* ». Nous avions, du fait de notre réglementation ancienne sur l'intégration de la sécurité dans la conception des machines, une plus grande familiarité avec les exigences essentielles de la directive que d'autres pays

de l'UE – comme par exemple l'Espagne qui avait construit sa démarche de sécurité autour des équipements de protection individuelle.

Cependant, il fallait se familiariser avec la pratique de la négociation européenne sur des questions qui, dans notre pays, étaient traditionnellement du domaine de l'ordre public strict (on ne négocie pas une règlementation). Par ailleurs, nous étions moins familiers avec la démarche d'analyse du risque que maîtrisaient parfaitement les Anglais.

Pour l'anecdote, le tour de table de toutes les délégations avec les temps d'interprétariat était long et beaucoup de discussions avaient lieu hors plénière, dans un anglais approximatif que tous comprenaient … sauf les Anglais eux-mêmes. Comme dans toute négociation, les relations interpersonnelles et les échanges in situ (Allemagne, Italie, Espagne…) permettaient de mieux comprendre le point de vue de l'autre.

Les experts allemands avaient coutume d'interpréter les exigences essentielles de la directive Machines à la baisse car ils réservaient l'application élevée des exigences essentielles aux machines portant le label GS qui est un label national. Le marquage CE était pour eux une sorte de sous label.

De nombreux fabricants italiens faisaient appels à des organismes experts peu exigeants, mais lorsque nous discutions avec eux, ils admettaient plus facilement de se mettre à niveau tandis que les Allemands étaient beaucoup plus rétifs car, pour eux, il était normal d'avoir un double marché : un marché très sécurisé avec le GS et un autre plus laxiste ne portant « que » le marquage CE.

Les Britanniques avaient, quant à eux, un niveau d'exigence élevé, mais ils avaient parfois du mal à considérer que les solutions techniques qui étaient en vigueur chez eux n'étaient pas les seules possibles (différence entre exigences de moyens et exigences de résultats).

Sur la question des différentes « cultures » des pays européens en matière de santé et de sécurité, il serait sans doute souhaitable de parler "d'approches » et de « pratiques » plutôt que de « cultures ». On peut l'illustrer pour des pays comme l'Espagne la Grande Bretagne ou l'Allemagne.

Certains pays de l'UE avaient misé sur le développement de la protection individuelle des salariés de nature à éviter les coupures, les écrasements…à cet effet l'employeur utilisateur fournit au salarié un EPI adapté et, le plus souvent, en cas d'accident, le non-port de l'équipement engage la responsabilité du salarié. Dans les années 90, ces pays comme l'Espagne avait une vraie expertise sur les EPI mais beaucoup moins sur les questions d'intégration de la sécurité à la machine ou à l'équipement de travail.

Les Britanniques quant à eux avaient une large approche des questions de santé-sécurité, incluant à la santé et la sécurité au travail, les questions environnementales et de santé publique. Ainsi, un inspecteur du travail en visite d'entreprise dans le secteur agro-alimentaire, par exemple, se préoccupait-il aussi bien du risque lié aux machines que des questions d'hygiène alimentaire dans la confection du produit ou encore des rejets de gaz ou autre flux dans la nature.

Par ailleurs ils avaient développé la démarche d'évaluation et de hiérarchisation des risques depuis plus longtemps que les autres pays européens. Cette approche était mise en œuvre par les services d'inspection y compris dans l'organisation des visites en entreprise, modulant la fréquence des interventions en fonction de cette évaluation.

La France dans les années 90 avait en comparaison une vision très réglementaire des questions de sécurité (un risque > un texte) et une certaine réticence à formaliser une évaluation et une hiérarchisation des risques (7).

De manière générale lors des négociations européennes, il était difficile aux pays de remettre en cause leurs différentes pratiques ou acquis nationaux et ils faisaient en sorte que les décisions européennes les impactent le moins possible. Par exemple, les Allemands voulaient garder leur label national et défendaient l'idée d'exigences essentielles européennes minimales.

Ce que nous n'avons peut-être insuffisamment dit c'est que (en tout cas dans les années 90) des pays étaient très en retard sur ces questions comme par exemple la Grèce et ne pesaient pas sur les négociations.

D'autres pays avaient depuis longtemps travaillé ensemble, se comprenaient et prenaient donc des positions souvent communes dans les négociations : Grande Bretagne / Danemark ou les pays scandinaves entre eux ou Fance /Belgique.

Par ailleurs à l'intérieur des pays eux-mêmes, il y avait des disparités de pratiques (par ex : en Allemagne entre Länder, en Italie entre Nord et Sud) dont devaient tenir compte leurs propres négociateurs.

Ces travaux ont abouti à la directive 98-37 du 22 juin 1998, entrée en vigueur le **12/08/1998.** Cette directive est la version codifiée de la directive 89/392/CEE modifiée par les directives citées précédemment. Elle rappelle les principales obligations du fabricant : établir une analyse de risque lié à la machine, constituer un dossier technique de construction, concevoir et construire la machine en prenant en compte l'analyse du risque et le dossier technique de construction, élaborer une notice d'instructions, faire appel à un organisme notifié (cf note 3) si la machine est reprise dans la liste de l'Annexe IV de la directive « machines » (machines les plus dangereuses), établir une déclaration de conformité « CE », apposer le marquage CE sur la machine.

2- Application des directives « marché intérieur »

Il faut tout d'abord noter qu'outre la directive « machines », d'autres directives occupaient le ministère du travail dont la directive appareil de levage et directive équipements de protection individuelle

- **Pour les appareils de levage :** Il s'agissait de transposer la directive modificative relative à la mobilité et le levage, qui a permis une simplification importante (remplacement des décrets de 1947 et 1965 sur le levage et des dispositions étendues sur les chariots automoteurs) et des avancées significatives, notamment sur la formation et l'autorisation de conduite des conducteurs d'engins.
- La Directive 89/686/CEE du 21 décembre 1989 concernant **les équipements de Protection individuelle** (EPI). Cette directive à l'instar de la directive « machines » édictait des exigences essentielles et renvoyait à des normes harmonisées sur le plan européen concernant la conception, la fabrication les spécifications et les méthodes d'essais des EPI.

Pour l'ensemble de ces directives « marché intérieur », deux axes de travail fondamentaux se sont dessinés : développer la normalisation européenne et initier « la surveillance du marché ».

2-1 La participation à l'élaboration des normes harmonisées

Rappel du schéma général : Les directives définissent des exigences essentielles puis renvoient à des normes.

Pour mémoire, dans la directive du 21 décembre 89, en l'absence de normes harmonisées, c'était aux pays de prendre les dispositions « jugées nécessaires ». A titre transitoire il y avait un statut quo relatif à la conformité des normes nationales en vigueur ne faisant pas l'objet d'une norme harmonisée.

Il fallait maintenant participer, en lien avec l'AFNOR, au gros travail de construction des normes harmonisées établies sur mandat de la Commission des Communautés Européennes. L'enjeu était de taille car le respect des normes harmonisées publiées dans le Journal Officiel des Communautés Européennes assure une présomption de conformité aux exigences essentielles de la directive.

Deux organismes le Comité Européen de Normalisation (CEN) et le Comité Européen de Normalisation Electro Technique (CENELEC) ont été reconnus comme organismes compétents pour adopter les normes harmonisées

Aussi avions nous décidé d'investir massivement les instances de normalisation, à tous les niveaux. Une liste de 80 inspecteurs et contrôleurs du travail volontaires et de membres du bureau CT5 est élaborée et des formations sont organisées à l'INTEFP, par nous-même pour la partie juridique et par l'APAVE pour la partie technique.

Des comités techniques sont créés : Un exemple : le comité technique TC142 sur la normalisation des machines à bois au sein de l'UNM (Union de Normalisation de la Mécanique). A cette époque, il y avait un fort clivage entre les visions françaises et allemandes et le représentant du ministère à ce comité a dû batailler contre l'adoption d'une norme « chapeau » élaborée sous influence allemande proche d'être adoptée. Cela a valu quatre réunions à Munich, Londres, Rome pour remettre le projet sur les rails de la « Nouvelle Approche » et élaborer un plan de reconstruction de cette norme.

Sur les Equipements de protection individuelle (EPI) le ministère du travail a eu aussi une influence importante sur la qualité de la première génération de normes européennes à travers l'intervention directe des autorités publiques dans la normalisation. La France a été de loin l'Etat-membre le plus actif au Comité européen, proposant des réponses cohérentes sur l'interprétation de la directive et sur la 'catégorisation' des équipements

Le travail sur l'harmonisation des normes requérait de nombreux échanges :

- Au sein de la DRT : par exemple contacts avec le bureau CT4 pour ce qui concernait les risques chimiques et biologiques, avec les organismes experts, essentiellement INRS, CNAMTS et avec l'AFNOR
- Avec d'autres administrations : contacts assez fréquents les services des douanes, de la DGCCRF et du Ministère de l'Industrie.
- Avec les représentants des industriels et de leurs branches professionnelles dont en particulier, pour les machines, l'UIMM et le GIM.

2-2 La « surveillance du marché »

Depuis **janvier 1995**, la réglementation communautaire pour les machines imposait la mise en application de la directive machines 89/392/CEE. Ainsi, tout fabricant qui désire mettre sur le marché et en service des machines pour la première fois dans la Communauté européenne doit absolument respecter les exigences reprises dans cette directive.

Là encore il s'agissait de rester sur les deux jambes de la règlementation : libre circulation dans le cadre du marché intérieur et garantie de santé/sécurité des produits. La surveillance du marché est inscrite dans la directive.

Il fallait créer des procédures communautaires harmonisées afin d'éviter des procédures de contrôle qui pouvaient différer d'un Etat membre à l'autre.

Lorsqu'une machine présente un danger, l'Etat membre qui envisage d'en restreindre la circulation sur le marché au moyen d'un « clause de sauvegarde » (= mesure d'interdiction) doit le notifier dans les meilleurs délais à la Commission européenne et aux autres États membres pour information, en vue de permettre à ces derniers de prendre les mesures appropriées (décision 3052/95/CE).

En France, le ministère du travail avait une certaine expérience nationale : en effet, depuis 1983 un dispositif était mis en place de signalement de machines non conformes et l'Inspection du travail avait joué un rôle important dans le dispositif**.** L'antenne de Nancy du bureau CT5 de la DRT traitait ces signalements.

Mais il fallait maintenant s'inscrire dans une démarche européenne en étroite coopération avec les services des Douanes, les Organismes de prévention notamment les CRAM et l'OPPBTP, l'INRS, les organismes de certification.

Le coup d'envoi a été la conférence internationale sur la surveillance du marché, les 21 et 22 septembre 1998. Le Ministère y était présent ainsi que l'INRS. Il fallait argumenter :

- Pour que soit construite une démarche commune pour la surveillance du marché nécessitant un contrôle par une autorité et pas seulement un auto-contrôle (préconisation des industriels allemands et britanniques).

- Pour que soient prises en compte à la fois les questions de concurrence qui étaient très prégnantes (le Commissaire européen à la consommation Mario Monti, présent à la conférence, défendait prioritairement cet aspect du marché intérieur), mais aussi les exigences de santé-sécurité à la conception des équipements dans le but de la protection des travailleurs et des consommateurs.

- Pour se doter d'un outil mutualisé pour la surveillance du marché. Plusieurs systèmes européens ont été mis alors sur la table avec des approches différentes.

Au final, tous les délégués à la conférence se sont accordés sur le fait qu'il était nécessaire de s'assurer d'une conception sûre des équipements permettant d'éviter les accidents bien que les moyens de contrôle pour parvenir à cet objectif différaient à ce stade (reflétant la composition large de la conférence).

Il est aussi acté ce jour-là que la surveillance du marché est nécessaire et exige la mise en place d'un contrôle par une autorité (et pas seulement un auto-contrôle).

L'avenir montrera que, malgré les différences d'approches, la coopération entre la France et les différentes autorités européennes de surveillance du marché ont été fructueuses, notamment avec les autorités allemandes et italiennes.

Nous avons fait un travail pionnier en matière de surveillance du marché proactive, en menant une série de campagnes de contrôle ciblant différentes catégories d'équipement, en coopération avec les organismes notifiés, les services des Douanes, les Organismes de prévention notamment les CRAM et l'OPPBTP, l'INRS, les organismes de certification.

Ce contrôle du marché n'aurait pas existé sans l'implication des services de l'Inspection du travail.

II - En ce qui concerne l'utilisation des équipements de travail (directive 89/655/CEE)

1) La campagne de mise en conformité des équipements de travail en service

En 1995, La Directive 89/655 du 30 novembre 1989 fondée sur l'article 118 A du traité de Rome a été transposée par le décret 93-450 du 11 janvier 1993 relative à l'utilisation des machines. La date du 30 juin **1995** avait été fixée pour la transmission aux services du travail d'un plan de mise en conformité des machines en service dans chaque entreprise. De nombreuses interventions d'industriels mais aussi de parlementaires faisaient valoir que les coûts engendrés par la mise en conformité mettaient en péril l'équilibre économique des entreprises et notamment les petites et moyennes entreprises. Des instructions ont donc été données aux services déconcentrés chargés des contrôles en vue d'une application pragmatique, dès lors que cela était justifié par des difficultés techniques ou économiques réelles et que la mise en conformité faisait l'objet d'un début effectif de réalisation dans l'entreprise. La délégation française avait obtenu un report de deux ans pour une mise en conformité des machines (**1er janvier 1997**).

Il s'agissait de prendre des mesures de sécurité rajoutée sans appliquer aux machines en service les spécifications techniques exigées pour les machines neuves. Ce sont les entreprises qui devaient procéder à un autodiagnostic afin de définir la nature de la sécurité à apporter aux machines et de programmer les actions à mener dans un timing défini.

Constatant la diversité des situations dans les entreprises et au risque d'inégalité entre entreprises au sein d'une même branche professionnelle, il a été proposé que les branches contribuent à définir elles-mêmes les modalités concrètes de mise en conformité.

La démarche pouvait être formalisée par la signature de conventions avec les branches d'activité permettant une approche globale du processus de mise en conformité. Il s'agissait de prendre en compte les spécificités de branches professionnelles telles que l'importance et l'ancienneté de leur parc-machines, la structure des entreprises ou encore la situation économique de la branche.

De plus, cela permettait une mobilisation des professionnels eux-mêmes. Ces conventions prévoyaient des délais pour le dépôt des plans individuels de mise en conformité ou pour l'adhésion à un plan collectif compte tenu du fait que l'élaboration des documents techniques de branche nécessitait un certain temps.

Exemple : signature en 1995 avec le ministre du travail de l'UIMM et deux de ses fédérations (automobile et mécanique). L'UIMM avait défini une méthode pour évaluer l'état de conformité, remettre en conformité selon les textes applicables, former les salariés à une utilisation en sécurité et enfin, maintenir en état de conformité.

Autre exemple : accord du 21 mars 1995 avec la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB). Dans ce secteur des plans collectifs de mise en conformité ont été élaborés en liaison avec l'OPPBTP et avec le concours de l'INRS, auxquels les entreprises pouvaient adhérer. La CAPEB estimait qu'au 1er janvier 1997, les mesures prioritaires de mise en conformité définies dans ces plans (13 fiches touchant les principales machines à bois) avaient fait l'objet d'un commencement effectif de réalisation.

Dans les premières années la mise en conformité s'est concentrée sur les machines des premières catégories.

Il faut noter que cette approche avec les secteurs professionnels en vue de créer des outils de diagnostic et de programmation s'inscrivant dans une démarche d'évaluation des risques, n'était pas toujours appréciée par les inspecteurs du travail qui estimaient que les règles ne pouvaient pas être définies par ceux-là même auxquels elles devaient s'imposer et cette démarche était comprise comme un détricotage de la règlementation.

Le bureau CT5 de la DRT (dont l'antenne de NANCY) a été mobilisé sur la durée pour suivre les travaux d'élaboration des guides de branche en étroite coopération avec l'INRS (et l'OPBTP pour le bâtiment) et pour valider les documents élaborés par les branches professionnelles. Cela a constitué un gros travail pour le bureau CT5 de la DRT, en lien avec les organismes de prévention, les services déconcentrés, les organismes de certification et les partenaires sociaux. Ces guides techniques donnaient une méthodologie aux entreprises du secteur économique afin que celles-ci puissent évaluer les machines, identifier les non-conformités, déterminer les travaux nécessaires et fixer un calendrier de réalisation.

Les autres pays ont mis en œuvre la directive 89/655 de façon de façon hétérogène. Ainsi en Allemagne de nouveaux règlements professionnels ont été élaborés (correspondant aux dispositions générales des Caisses d'Assurance Maladie).

Lors de sa présidence de l'UE (de janvier à juin 1995), la France avait d'ailleurs inscrit au nombre de ses objectifs prioritaires l'application effective et équivalente des directives.

2) Le rôle des services déconcentrés dans l'application de la nouvelle réglementation européenne

Les services déconcentrés du Travail se sont avérés essentiels tant en ce qui concerne la mise en conformité des équipements en service que dans le contrôle des équipement neufs.

Cependant, cela n'a pas coulé de source et la mise en application des réglementations « conception » et « utilisation » n'a pas été simple dans les services. Pour certains Inspecteurs du travail, les démarches d'analyse du risque, la normalisation européenne, la confection de guides techniques avec les branches professionnelles apparaissaient comme autant de coup de canif à l'application des textes en matière de santé et de sécurité – domaine considéré comme relevant de l'ordre public strict.

La nouvelle approche a donné lieu à des interprétations erronées dans les services déconcentrés tant sur l'application des règles de conception des machines neuves que sur celles applicables aux anciens équipements de travail. Il a donc été nécessaire d'impliquer le bureau dans les formations initiales et dans les formations continues à l'INTEFP. Des sessions de formation d'une semaine à L'INTEFP ou 3 jours en régions ont été organisées.

EN CONCLUSION

Cette période **1995 à 1999** s'inscrit dans la lignée de ce qui avait été construit avant et ce qui sera fait après. Les idées et initiatives développées au sein de la DRT et dans les services déconcentrés ont eu un impact réel au plan européen.

On peut citer l'analyse du statut quasi-règlementaire des normes harmonisées (et de ses conséquences juridiques), qui avait été discuté pendant des années par la Commission et qui vient tout récemment d'être confirmé par la Cour européenne. C'est aussi la campagne pour faire reconnaitre l'importance du contrôle (la surveillance du marché), y compris aux frontières externes, et pour en établir des règles européennes. Ainsi il a fallu attendre 2008 pour voir adopté le premier Règlement européen sur ce sujet (révisé en 2019).

[A encadrer entre la 3ème partie (1995-1999) et la 4ème Partie (2000-2015)

Un exemple d'action s'inscrivant dans le nouvel espace européen : l'affaire Weinig

Dans le nouveau contexte mis en place par les directives « nouvelle approche » et tout particulièrement dans le domaine des machines, les actions des services se déploient désormais depuis le terrain des entreprises via l'administration centrale jusqu'au niveau européen en relation avec divers interlocuteurs tels que les fabricants, les représentants de Etats membres et au sein des instances de normalisation, sans oublier la dimension judiciaire. Le cas présenté ici, issu d'un accident du travail survenu pendant l'utilisation d'une machine pour le travail du bois (une moulurière raboteuse multiface) est emblématique car il illustre de nombreux aspects du nouveau contexte piloté par la DRT (bureau CT5), avec :

- un constat de l'Inspecteur du travail sur la base d'un accident du travail donnant lieu à un procès suivi par le bureau CT5 qui aboutit à la condamnation du constructeur non français, ainsi que l'émergence d'une jurisprudence nouvelle ;

- le relais assuré pendant la procédure en direction de tous nos homologues européens, au sein du comité de coopération administrative en matière de surveillance du marché (« ADCO machines ») ;

- les développements controversés et la conclusion finale des travaux de normalisation au sein du groupe de travail du Comité européen de normalisation (CEN), avec l'adoption de la norme EN 12750 : Machines à moulurer sur quatre faces (NF EN 12750 : 2001).

1. L'accident du travail, le procès et la jurisprudence

*1.1. **Les faits** :*

En février 1997, un accident du travail s'est produit dans une entreprise de l'Aveyron lors d'une opération de déblocage d'une pièce coincée dans les outils d'une raboteuse multiface. L'opérateur, pour débloquer la pièce, a ouvert le capot protecteur et a eu plusieurs doigts arrachés par l'outil qui tournait par inertie. Le capot était muni d'un système de verrouillage provoquant un arrêt du moteur à l'ouverture mais n'était pas équipé d'un interverrouillage interdisant matériellement l'ouverture du capot tant que les outils tournaient encore par inertie. La machine en cause était une moulurière 4 faces construite par la société Weinig, de la série MAT, mise en service en 1995.

Pour respecter l'exigence 1.4.2.b de la directive 89/392/CEE en vigueur, « Les protecteurs mobiles de type B doivent être conçus et insérés dans le système de commande de sorte que […] la personne exposée ne puisse atteindre les éléments mobiles en mouvement », et compte-tenu de l'analyse de risque qui montre que l'ouverture des capots entraine un accès immédiat aux outils tournants, un interverrouillage s'impose.

Il est à noter que, en application de la réglementation française issue du décret 80-544 du 15 juillet 1980, cette moulurière avait fait l'objet en 1986 d'une autorisation administrative sous forme de visa d'examen technique du Laboratoire National d'essai (JORF, 1986). Le visa d'examen technique précisait explicitement que la protection des éléments mobiles est assurée par un capotage intégral de la zone dangereuse associé à un dispositif d'interverrouillage.

Le constructeur avait cessé de munir ces machines d'interverrouillage à l'occasion de la mise en application de la directive 89/392/CEE en 1993.

L'inspecteur du travail relevait l'infraction à l'article L. 233-5 du Code du travail par procès-verbal à l'encontre du constructeur, punissable des peines prévues aux articles L.263-2, L263-2-1 du Code du travail. Il relevait également l'infraction à l'encontre de l'entreprise utilisatrice. Le Procureur de la République poursuivait pour blessures involontaires ayant causé une incapacité de plus de 3 mois dans le cadre du travail.

1.2. Le problème juridique

Le constructeur n'étant pas français et étant situé dans l'Union européenne, l'inspecteur du travail et le Procureur de la République de Rodez estimaient qu'il était judicieux de le poursuivre directement car il n'y avait pas d'intermédiaire ayant une responsabilité juridique entre le constructeur ayant vendu et l'entreprise ayant acheté la machine.

Mais la Chancellerie estimait alors que les poursuites directes à l'encontre du constructeur non français d'une machine n'étaient pas possibles du fait de la difficulté de faire exécuter le jugement. La solution préconisée consistait à faire suivre le dossier par l'intermédiaire de la Chancellerie et du Ministère des Affaires étrangères auprès de l'ambassade du pays du constructeur.

L'instauration du marché unique en 1993 modifiait la notion d'importation et de constructeur « étranger » : le constructeur situé dans la Communauté européenne n'était plus un constructeur « étranger ». En effet, contrairement au constructeur d'un pays tiers, il avait désormais un accès direct et sans frontière au marché français. Il pouvait donc mettre sur le marché français les machines qu'il produisait, sans crainte d'être arrêté à la frontière par une procédure administrative. Il bénéficiait donc de la même souplesse de mise sur le marché sans contrôle qu'un constructeur français mettant sur le marché français une machine. La position traditionnelle de la Chancellerie lui apportait ainsi un avantage économique incontestable du fait de la difficulté et du caractère aléatoire des poursuites. Le succès de ces dernières dans le cadre diplomatique traditionnel dépendait en effet de la bonne volonté de l'Etat du délinquant. Dans les faits, on savait par exemple que les tentatives vis-à-vis de l'ambassade d'Allemagne se soldaient immanquablement par un refus d'agir. La procédure traditionnelle créait donc un déni de droit de fait, et allait à l'encontre du but recherché, dans la mesure où elle rompait l'égalité entre les constructeurs sur le marché, les fabricants communautaires non français se trouvant avantagés par rapport aux français.

Par ailleurs le nouveau Code de procédure pénale permettait la mise en cause d'une personne morale en tant que telle. La justification avancée par la Chancellerie, qui était l'impossibilité de mettre en cause le dirigeant non français, n'était plus aussi pertinente dans le cas d'une société mettant un produit sur le marché européen. La position traditionnelle basée sur l'ineffectivité de l'exécution n'avait plus de raison d'être, tant juridiquement que pratiquement.

2 la procédure judiciaire

2-1 Le procès devant le Tribunal correctionnel de Rodez

Deux arguments sont développés devant les premiers juges.

Sur la forme : la Chancellerie envoie des instructions écrites au Procureur, tendant à faire déclarer l'irrecevabilité des poursuites au motif que la procédure spécifique aux poursuites de ressortissants étrangers n'avait pas été suivie. Après avoir fait lecture de ces instructions, le Procureur indiquait que selon lui la situation nouvelle du marché unique combinée avec la possibilité nouvelle de mettre en

cause une personne morale et l'inexistence de textes relatifs à ladite procédure spéciale, faisaient que rien ne permettait de déclarer l'irrecevabilité des poursuites à l'égard de la société allemande. L'avocat de la société s'en tenait à l'interprétation de la Chancellerie.

Sur le fond : le Procureur de la République estimait que l'analyse de risque aurait dû être réalisée par le constructeur, et qu'il aurait dû équiper la machine d'un système de verrouillage, afin de respecter l'exigence 1.4.2.2 de la directive machines précitée : « Les protecteurs mobiles de type B doivent être conçus et insérés dans le système de commande de sorte que […] la personne exposée ne puisse atteindre les éléments mobiles en mouvement ».

L'avocat de la société mise en cause estimait que le capot n'avait pas à être inter-verrouillé car les machines à bois sont équipées d'un système de freinage automatique. L'obligation de munir ces machines d'un frein automatique (exigence 2.3 de la directive) rendait inapplicable l'exigence 1.4.2.2.

Dans son jugement (Jugement, 2000), le Tribunal correctionnel suivit le procureur de la République sur la recevabilité des poursuites mais, sur le fond, le Tribunal correctionnel adopta l'argumentation de l'avocat de la société, et relaxa le constructeur. Le constructeur défendait la pratique allemande, selon laquelle le pivot concernant le choix de la protection reposait sur la durée de 10 secondes qu'il considérait comme « un délai court ». Si les outils s'arrêtaient en moins de 10 secondes, aucun interverrouillage n'était nécessaire, quelle que fût la machine en cause, et sans autre analyse de risques.

La validation de cette interprétation par un tribunal constituait un réel danger pour l'avenir de la sécurité des machines et la crédibilité de la directive européenne elle-même : la notion d'un « délai court au sens de la directive » n'avait aucune réalité car la directive au contraire prescrit une analyse de risque à partir d'une comparaison entre le temps d'arrêt de l'outil et le temps mis par l'opérateur pour accéder à cet outil, avec pour conséquence le choix d'une protection adaptée permettant de satisfaire à l'exigence 1.4.2.2.

Le constructeur était le leader mondial et il dirigeait à l'époque les travaux de normalisation européenne dans le domaine de machines concerné. Le ministère du travail français a donc demandé au Procureur d'interjeter appel du jugement, avec une argumentation basée sur la responsabilité du fabricant au regard d'une analyse des risques qui mettait en évidence la nécessité d'ouvrir fréquemment le capot de protection, d'une part, et un temps d'accès à la zone dangereuse très inférieur, d'autre part, au temps nécessaire techniquement pour que l'outil soit réellement à l'arrêt (et donc non dangereux).

2-2 Le procès devant la Cour d'appel de Montpellier

Le procureur ayant interjeté appel, le ministère du travail a fait parvenir au Procureur général un argumentaire particulièrement motivé rappelant les textes applicables, la nécessité de mettre fin à la pratique ancienne de la Chancellerie concernant les poursuites de constructeurs non français, insistant sur l'analyse des risques refusée par le constructeur et faisait le lien avec les risques de mésinterprétation dans le cadre du processus de normalisation en cours. La Chancellerie n'a pas envoyé d'instructions en appel. Le constructeur ne contestait plus la recevabilité des poursuites.

Dans son arrêt rendu le 19 décembre 2000 (Arrêt, 2000), la Cour d'appel de Montpellier note ce point et sur le fond elle relève que l'exigence est parfaitement claire : « Attendu qu'il est constant que l'ouvrier travaillant sur la machine pouvait atteindre les éléments en mouvement même après avoir arrêté la machine, du fait de l'inertie de ceux-ci, et qu'il s'agit là d'une violation des articles 1.3.7 et 1.4.2.2.B ci-dessus ; »

Les juges du second degré admettent ainsi : « … que la société Michael Weinig AG, qui a mis sur le marché une machine non conforme à la directive européenne transposée en droit français, a commis

sciemment le délit qui lui est reproché en ne respectant pas ladite directive ; que sa lecture de la directive telle qu'exposée dans ses conclusions est étrangère à l'erreur de droit dès lors que l'exigence de sécurité formulée est claire et précise ;

[…] que les blessures subies [par le salarié intérimaire travaillant dans l'entreprise française] sont en relation directe et immédiate avec la faute commise par la société Michael Weinig AG ;

[…] que l'infraction à la directive européenne a bien été commise pour le compte de la société Michael Weinig AG (qui commercialise des machines non conformes) par ses organes ou représentants ».

2-3 Le pourvoi devant la Cour de cassation

Le constructeur s'est pourvu en cassation à l'encontre de l'arrêt rendu par la Cour d'appel, mais la Chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté ce pourvoi par un très bref attendu : « Attendu qu'aucun moyen n'est produit à l'appui du pourvoi, que l'arrêt attaqué est régulier en la forme et que les faits souverainement constatés justifient la qualification de la peine » (Cass Crim, 2001)

Si l'arrêt de la Cour de cassation n'a nécessairement qu'une portée limitée dès lors qu'aucun moyen n'avait été produit à l'appui du pourvoi, il y a lieu toutefois d'observer qu'il s'agit non pas d'un « arrêt d'irrecevabilité » prévu lorsque « les conditions légales ne sont pas remplies » (article 605 du Code de procédure pénale), mais d'un « arrêt de rejet » prévu lorsque la Cour de cassation juge le pourvoi « mal fondé » (article 607 dudit Code). Sous la réserve susdite, l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Montpellier paraît mériter quelque intérêt.

Le constructeur allemand « ne soutient plus devant la Cour d'appel l'irrecevabilité des poursuites concernant une personne morale étrangère ». Celle-ci a retenu la responsabilité pénale de cette société « qui commercialise des machines non conformes », et d'autre part la Cour de cassation a reconnu « que les faits souverainement constatés justifient la qualification [de l'infraction] et la peine ».

Si l'on peut regretter que la Haute Juridiction ait été conduite à rejeter le pourvoi en cassation dont elle était saisie au motif « qu'aucun moyen n'est produit à l'appui du pourvoi », il reste néanmoins que l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Montpellier – dont la Cour de cassation, rappelons-le, a admis « que les faits souverainement constatés justifient la qualification et la peine » – ne paraissait pas écarter la possibilité d'intenter des poursuites directes à l'encontre de fabricants étrangers implantés dans l'Union Européenne.

Le suivi au sein de l'Union européenne et des instances de normalisation

Le dossier complet de cette affaire a été présenté au sein du comité de coopération entre Etats membres « ADCO machines ». Après le rejet de son recours à la Cour de Cassation, le constructeur avait fourni à la DGT la liste complète des utilisateurs en France et avait mis les machines en conformité, ce que des enquêtes menées par l'inspection du travail avaient confirmé.

L'information au sein du Comité avait pour but de faire connaître aux Etats-membres les mises en conformité. Compte tenu des actions correctrices du constructeur, une procédure de sauvegarde ne s'imposait pas.

Les implications sur l'élaboration de la norme EN 12750 - Machines à moulurer sur quatre faces

Cet accident et le procès pénal ont été au centre des travaux de normalisation engagés sur ce type de machine. En effet le projet de norme définissant un niveau de sécurité à la conception pour les machines à raboter quatre faces avait été confié au groupe de travail (WG) 9 du Comité Technique 142 du Comité

Européen de Normalisation qui comprenait des constructeurs, des préventeurs et des autorités publiques de différents Etats-membres, notamment l'Allemagne, le Royaume Uni et la France. Le pilotage était assuré par le directeur technique de la société Weinig. Le projet avait été mis en chantier en 1995 et il était au stade de l'enquête publique au premier semestre 1997.

Ce projet était considéré comme satisfaisant par le groupe de travail français, il prescrivait notamment que les protecteurs donnant accès aux outils tournants devaient être inter-verrouillés, et qu'un système de freinage électrique devait arrêter les outils dans le temps techniquement le plus court. L'interverrouillage était déjà une préconisation, le freinage était une novation.

Les courriers adressés à la société Weinig par le Ministère du travail en 1997 s'appuyaient sur le respect de la directive Machines, c'est-à-dire l'interverrouillage des protecteurs. En réponse à ces lettres, le constructeur contestait que le respect de la directive implique la présence de l'interverrouillage, et il précisait que le projet de norme Pr EN 12750 était en cours de dépouillement de l'enquête publique et que le groupe de travail avait supprimé la nécessité de l'interverrouillage. Or la première réunion de dépouillement avait eu lieu au siège de la société Weinig et personne en France n'avait été convoqué. L'UNM en charge des travaux de normalisation dans ce domaine n'avait reçu aucun courrier.

Une deuxième réunion aura lieu où, lorsqu'il s'est agi d'examiner la protection contre l'accès aux outils, quasiment tous les délégués ont estimé qu'un interverrouillage était nécessaire, mais les délégués allemands ne l'admettaient pas. Le Ministère du travail français s'est rapproché du ministère chargé du travail en Allemagne et lui fit part de l'enjeu.

Finalement en 1999, au cours de la réunion du CEN/TC142 l'unanimité s'est dégagée pour la révision du projet avec l'obligation d'un interverrouillage des protecteurs et le freinage électrique des outils : le représentant du ministère du travail allemand était présent et s'est désolidarisé du constructeur, de même que l'organisme de prévention allemand « Berufgenossenschaft Holz » (Association professionnelle du secteur du bois) qui avait auparavant toujours soutenu la position de la société Weinig. Finalement le projet est soumis à vote formel début 2001 et la norme est publiée en juillet 2001 sous le numéro NF EN 12750 : 2001. Une note aux services du Ministère du travail (Fiche, 2003) est diffusée afin de faire connaître les enjeux de cette affaire.

Ce dossier montre à quel point la discussion d'aspects certes techniques mais qui soulèvent des questions de principe du point de vue de la prévention nécessite pour les agents de la DRT / bureau CT5 des capacités d'argumentation et une ténacité pour en assurer le suivi dans les instances les plus diverses - administratives, judiciaires et de normalisation - pour convaincre et nouer les alliances pertinentes à des niveaux très variés.

Quatrième Partie : l'approfondissement de la coopération dans le cadre d'une Union européenne élargie et l'application de la « nouvelle approche » à d'autres domaines de la santé sécurité au travail (2000-2015)

La période temporelle de 2000 à 2014 a été marquée au niveau européen par l'élargissement significatif de l'Union européenne en 2004, par l'approfondissement des actions conduites par nos prédécesseurs et par la transformation des structures du ministère du travail, la Direction des relations du travail (« DRT ») devenant la Direction Générale du travail (« DGT ») en 2006. Cette modification a eu pour conséquence la fusion des anciens bureaux CT 5 (sécurité des équipements de travail) et CT6

(chantiers du BTP et lieux de travail) dans un bureau CT3 (équipements et lieux de travail) qui récupérait l'ensemble des domaines d'intervention des deux bureaux fusionnés plus quelques autres tels que la prévention des troubles musculo-squelettiques et la prévention du risque routier professionnel. La création du Service d'action territoriale (SAT) a permis pour la nouvelle Direction un renforcement des liens et du pilotage en direction des services d'inspection du travail et a nécessité un ajustement des actions du bureau C3 en direction de ces services.

Cette période a aussi été marquée par la valorisation de la dimension européenne et de la logique de la « nouvelle approche » dans la droite ligne conduite par les représentants du Ministère du travail et mentionnée précédemment. Dans ce contexte la mobilisation du bureau s'est faite principalement autour de :

- l'élaboration au niveau européen des règles de droit et leur transposition en droit français, l'interprétation de la directive machines (98/37/CE puis 2006/42/CE), le suivi de la normalisation, l' organisation d'une conférence ouverte à un large public en décembre 2000 (sous la Présidence française de l'UE), la participation à des séminaires européens organisés par nos homologues ou nos partenaires : par exemple la conférence sur la surveillance du marché des produits à Berlin en octobre 2002 ou la conférence organisée à Bruxelles en juin 2003 sur la sécurité des équipements de travail par le Bureau Technique syndical européen (BTS, 2004) pour exposer le rôle des autorités nationales dans la surveillance du marché et la normalisation, …

1 La poursuite de la mise en place d'un cadre institutionnel

1-1 Le suivi de la révision directive « machines » et de sa modification qui a eu lieu de 2001 à 2005 puis en 2008 / 2009 en matière d'application de pesticides, au sein du groupe de travail du Conseil européen et au sein des groupes de travail spécifiques, par exemple le groupe qui a élaboré le guide d'application de la directive « machines » [Guide, 2017] piloté par la Commission européenne (en la personne de Ian Fraser, ancien agent du bureau DRT / CT5).

Dans ce domaine, un long travail de participation aux réunions a eu lieu au niveau du Conseil européen avec une efficacité inégale due à un investissement très différencié en termes de nombre de réunions et de qualité d'investissement des représentants des Etats-membres dans la Présidence des groupes qui tournait tous les six mois, à quoi s'ajoutait l'arrivée de dix nouveaux pays membres de l'Union en 2004, compliquant encore l'avancée de débats. Certains sujets ont fait l'objet de débats et ont donné lieu à des propositions substantielles, mais n'ont pas débouché sur un compromis, par exemple les propositions de modifications de l'Annexe IV de la directive (machines présentant des risques particuliers) ou bien celles concernant la liste des composants de sécurité.

L'essentiel de l'action des autorités françaises, dans le droit fil de ce qui a été mentionné pour les périodes précédentes, a été de ne pas voir se dégrader le contenu essentiel de la directive machines en vigueur. En effet de fortes pressions s'exerçaient au niveau de la Commission européenne pour « simplifier » et « alléger » le contenu de la Directive, jugée trop contraignante par certains fabricants. De plus une proposition était faite par l'Allemagne d'accorder un statut particulier aux éléments de machines ou « quasi-machines » en vue de les mettre sur le marché avec des obligations réduites, ce qui risquait de vider la Directive de son contenu. Le Ministère français du travail est intervenu fortement (cf la lettre de la Ministre Martine Aubry fin 1999 à la Commission européenne) pour s'opposer à une telle mesure et cette orientation fut donc écartée dans la proposition de Directive publiée fin 2000, mais elle est revenue à plusieurs reprises dans les discussions. Lesdites machines sont soumises à un régime particulier qui n'affecte pas le contenu essentiel de la Directive.

Au terme de plusieurs années de débat, la Directive a été adoptée, les principaux changements introduits par rapport à la directive en vigueur étant les suivants :

- le champ d'application de la directive est précisé et élargi à certains produits tels que les ascenseurs de chantiers ou les appareils à charge explosive ;

- l'article 4 de la Directive impose aux États membres de veiller à ce que les dispositions pertinentes de la directive « Machines » soient correctement appliquées aux machines et aux quasi-machines et à ce que les machines mises sur le marché et mises en service soient sûres au moyen d'une activité effective de surveillance du marché ;

- L'article 7 précise le contenu de la présomption de conformité conférée par l'application des normes harmonisées, la référence aux normes européennes étant un élément clé de la nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normes qui est suivie dans la directive « Machines » ;

- l'article 10 précise la procédure d'objection formelle (cf note 6) : tout État membre ou la Commission européenne a l'obligation de renvoyer une norme harmonisée au comité institué par la directive 98/34/CE si cet Etat ou si la Commission dispose d'indications selon lesquelles la norme harmonisée ne satisfait pas entièrement aux exigences essentielles de santé et de sécurité qu'elle couvre ;

- l'article 14 présente les dispositions concernant les organismes notifiés (cf note 3). Il s'agit d'organismes d'évaluation de la conformité, tiers, indépendants auxquels sont confiées les procédures d'évaluation de la conformité prévues pour les catégories de machine citées à l'annexe IV : l'évaluation, la désignation et la surveillance des organismes notifiés relèvent de la responsabilité exclusive des États-membres.

- Dans les principes généraux de prévention de l'Annexe I (point 3) est mentionnée la notion d'état de la technique qui résulte clairement du considérant 14 de la Directive : cette notion inclut à la fois un aspect technique et un aspect économique. Afin de correspondre à l'état de la technique, les solutions techniques adoptées pour répondre aux Exigences essentielles de santé et de sécurité (EESS) doivent employer les moyens techniques les plus efficaces qui sont disponibles à l'époque à un coût qui est raisonnable compte tenu du coût total de la catégorie de machines concernées et de la réduction de risque requise. L'«*état de la technique* » est donc un concept dynamique : il évolue lorsque des moyens techniques plus efficaces deviennent disponibles ou lorsque leur coût relatif diminue. Une solution technique considérée comme satisfaisant aux EESS de la directive à un moment donné peut donc être considérée comme inadéquate à un moment ultérieur si l'état de la technique a évolué.

Dès lors que la directive a été publiée, la transposition en droit français de la directive machines a été lancée, avec la consultation des partenaires sociaux au sein d'une commission spécialisée du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels (CSPRP) puis du COCT, le suivi de son examen par la section sociale du Conseil d'Etat et la rédaction de la circulaire d'application du décret de transposition (cf circulaire 2010). Cette circulaire mentionne les principales modifications introduites par le décret 2008-1156 transposant la directive machines modifiée et fait explicitement référence au Guide précité publié par la Commission européenne. Il est significatif que cette circulaire mentionne le terme « équipements de travail » pour désigner le domaine dans lequel s'insère la réglementation concernant la conception des machines et l'articulation avec les directives relatives à l'utilisation des équipements, dans la logique de la directive cadre mettant en place les principes de prévention (directive 89/391/CEE - cf les développements précédents de la deuxième partie de la présente étude).

1-2 L'utilisation des équipements de travail (directive 89/655/CEE)

En ce qui concerne l'utilisation des équipements de travail (directive 89/655/CEE**),** le bureau a dû assurer en coordination avec le bureau « bâtiment » (CT6) la négociation et la transposition de la directive 2001/45/CE relative aux travaux en hauteur (cf circulaire, 2005).

En tant que modificative de la directive 89/655/CEE du 30 novembre 1989 relative à l'utilisation des équipements de travail, la directive 2001/45/CE s'inscrivait dans la logique de celle-ci dont elle modifiait l'annexe II (annexe introduite par la directive 95/63/CE du 5 décembre 1995, 1ère directive modificative de la directive initiale 89/655/CEE).

De ce fait, toutes les dispositions générales de la directive 89/655 (modifiée 95/63/CE) s'appliquent aux équipements utilisés pour des travaux temporaires en hauteur, sans préjudice des dispositions concernant spécifiquement l'utilisation de ces équipements.

L'application des dispositions introduites par la directive modificative 2001/45/CE - comme de celle de la directive initiale - doit donc se faire dans le respect des principes généraux de prévention que pose la directive - cadre, étant entendu que la directive « équipements de travail » est une directive particulière de la directive - cadre.

La transposition en droit français en a été assurée par le décret du 1er septembre 2004 qui comprend notamment :

- des dispositions déjà destinées à prendre en compte le risque de chute de hauteur (dispositions « lieux de travail », exigences en termes de coordination) avec lesquelles les nouvelles dispositions viennent se combiner,

- des dispositions relatives aux équipements de travail, en général qui s'appliquent désormais également lors de la mise en oeuvre des équipements de travail utilisés pour les travaux en hauteur que le décret réglemente complémentairement.

Pour chaque situation de travail en hauteur, le choix de l'équipement approprié s'inscrit alors dans la logique de mise en oeuvre des principes généraux de prévention repris à l'article L.230-2 du code du travail.

Des débats importants ont eu lieu au moment de cette transposition avec les partenaires sociaux dans le cadre du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, certains représentants syndicaux et même patronaux regrettant que l'on s'éloigne d'une réglementation détaillée et très précise sur les aspects techniques pour évoluer vers une logique d'évaluation des risques et une démarche de prévention fondée sur des principes généraux. Il reste des traces de ces débats dans les dispositions réglementaires adoptées qui, à titre de compromis, contiennent encore parfois des spécifications détaillées, par exemple en matière de hauteur des gardes corps sur un chantier (cf l'article R.4323-59 du Code du travail) qui reste fixée à 1 m ou 1,10 m.

1 – 3 Le comité « MACHEX » :

L'utilisation des équipements de travail donnait lieu à un suivi au niveau national et à une prise en charge au niveau communautaire, notamment par un échange d'information entre services via un Comité dédié, le Comité « MACHEX ». La notion d'équipements de travail englobe les machines de toutes les générations, mais elle est plus large, s'étendant à tout ce qui est utilisé pendant le travail (par exemple, une échelle n'est pas une machine, mais est un équipement de travail). La réglementation européenne requiert un niveau minimal défini dans une directive (89/655/CEE, modifiée). Chaque Etat-membre est libre de définir des niveaux plus élevés (mais pas de rétrograder s'il avait déjà un niveau supérieur). Outre les signalements par les services, le principal mode d'action dans le domaine de

l'utilisation est l'élaboration de campagnes nationales ciblées sur des équipements de travail problématiques. Si les campagnes sont nationales, elles étaient souvent décidées au niveau européen par le comité ADCO ou MACHEX et coordonnées. Elles faisaient l'objet de débats en réunions. Le comité de suivi de la directive MACHEX, qui se réunissait à Luxembourg, où le Ministère du travail / bureau CT5 puis CT3 était représenté.

2 La mise en oeuvre des directives « machines »

Outre l'investissement sur la négociation de la modification de la directive, l'activité du bureau CT5 / CT3 pendant cette période a été caractérisée par l'articulation entre différentes facettes du suivi de la mise en œuvre des deux directives successives, la transposition des textes, l'organisation du retour d'expérience du terrain, le développement de la coopération avec les Etats-membres pour la surveillance du marché l'investissement dans la normalisation ainsi que dans le suivi et le contrôle des organismes notifiés.

Dans un tel contexte, la problématique développée de manière empirique au sein de la Direction des relations du travail (bureau de la sécurité des équipements de travail) a été explicitée à différentes reprises par exemple dans des conférences de praticiens (Etienne, 2004-1). Il s'agissait de centrer la réflexion et les moyens mis en oeuvre sur l'organisation d'un retour d'expérience en partant du postulat que le respect des principes d'intégration de la santé, de la sécurité et de l'ergonomie dans la conception des équipements ne pouvait pas être assuré seulement « *ex ante* » par les fabricants d'équipements ou par les organismes experts chargés de la vérification de leur conformité, mais qu'il ne pouvait être réalisé que par l'exploitation des données issues de l'expérience du terrain « *ex post* ».

Dans un tel système, un ensemble d'éléments peuvent être réunis pour que le travail des différents intervenants tels que des Inspecteurs du travail ou des ergonomes contribue à l'élaboration de normes techniques compatibles avec les principes de l'ergonomie. De ce point de vue, il s'agira moins d'élaborer le plus possible de « normes ergonomiques » que de contribuer à la définition de normes techniques intégrant, autant que faire se peut, la démarche de l'Analyse Ergonomique du Travail, une démarche faisant remonter les questions du terrain (dans une logique « bottom-up »). Cette posture considère que la logique d'utilisation des machines diffère par nature de la logique de conception ; la logique d'utilisation étant située dans des limites contraignantes pour l'opérateur (temporelles, sociales, économiques…). De ce fait, l'organisation du retour d'expérience procède d'une logique de constitution de problèmes. Il est important de prendre en considération cet élément dans la collecte de données.

Ce point de vue est une position de principe fondée à la fois sur les principes théoriques de l'ergonomie de l'activité, valorisant le savoir et l'expérience des opérateurs et sur les principes sociaux, ceux de la participation des travailleurs et de leurs représentants aux travaux de normalisation, telle que prévue par les directives « nouvelle approche », dans le domaine des machines et des équipements de protection individuelle notamment. Ces principes, pour être mis en oeuvre effectivement, impliquent une participation des travailleurs à l'analyse et à la conception du travail dont peu de syndicats de salariés ou d'autorités publiques en charge de la prévention ont tiré toutes les conséquences.

2- 1 L'organisation du retour d'expérience du terrain par le Ministère du travail : la base MADEIRA

La base de données de tous les signalements de machines depuis 1983 devenait difficile à utiliser, et n'était pas adaptée à la nouvelle réglementation. Une refonte s'avérait nécessaire, d'autant plus que l'application était programmée sous Ms-Dos, en passe d'être remplacé par Windows.

Une première base de signalement fut proposée par la société AZTEC, appelée SGSMD (système de signalement des machines dangereuses). Conçue sans dialogue avec les utilisateurs, ne fonctionnant que sur des systèmes très puissants, demandant des liaisons ethernet spécialisées alors que la majorité des directions départementales étaient encore sous ADSL (parfois même modem 56 Ko), ce système était absolument inadapté. Le marché fut cassé, et un programmeur indépendant proposa de construire une base rationnelle avec la participation du bureau CT5, ce qui fut accepté. L'élaboration de ce système fut appelée MADEIRA prit deux mois, et MADEIRA sera utilisé par les services jusqu'après 2015. Nous avions conçu MADEIRA comme un système léger et facilement adaptable. Mais en 2003, un piratage entraina un arrêt de plusieurs mois et la prise en main par la société ATOS, les adaptations devinrent alors compliquées et couteuses…

La particularité de MADEIRA était de permettre la saisie des non-conformités de machines à la directive, exigences par exigences avec la possibilité d'ajouter des observations. Ces descriptions de non-conformités étaient ensuite automatiquement intégrées dans les courriers. Un exemple d'une fiche MADEIRA complète est donné ci-dessus dans le document en référence à « l'affaire Weinig ».

Pour le déploiement de MADEIRA, et plus généralement la formation des services à ce nouvel outil et la nouvelle réglementation, des présentations ont été faites dans les régions et départements. Il est apparu qu'un outil d'information de type hypertexte déjà utilisé à L'INTEFP devait être adapté, par un lien direct avec MADEIRA, et par une ouverture à toute la réglementation en matière de conception et d'utilisation et même d'autres directives en lien avec nos missions, avec tous les textes réglementaires, interprétations, et notes…. Ce système d'information « EQUITRA » spécialisé fut élaboré en HTML, et permettait des inclusions de textes et notes en un clic.

Le pilotage de la formation des services (2003-2015) :

La mise en application des réglementations « conception » et « utilisation » n'a pas été simple dans les services. Nous nous sommes aperçus très vite que des interprétations erronées étaient majoritaires, en particulier, par la négation de l'application des règles de conception aux machines lorsqu'elles sont en service, ou au contraire en exigeant des mises en conformité aux règles de conceptions d'anciens équipements de travail. Ces interprétations erronées provenaient particulièrement des formations à l'INTEFP. Il a donc été nécessaire d'impliquer fortement le bureau CT5 / CT3 dans les formations initiales et dans les formations continues.
Ce ne fut pas une tâche facile, certains « anciens » de l'inspection du travail, populaires et charismatiques étant considérés comme de meilleures sources que le service ayant élaboré la réglementation. A L'INTEFP et en régions, les formations étaient basées sur des modules rédigés principalement en Powerpoint, avec EQUITRA comme support. Chaque session durait une semaine à L'INTEFP ou 3 jours en régions.

2- 2 La dimension européenne de notre activité : la « surveillance du marché » :

Le développement de la surveillance du marché impliquait le suivi du comité de coopération administrative des Etats membres (Comité ADCO machines) : à ce titre la participation à la quasi-totalité des réunions (en moyenne deux par an, de plus en plus souvent uniquement en anglais). Ce comité est composé des représentants des Etats-membres chargés de la surveillance du marché des machines.

Dans ce cadre, le bureau CT5 / CT3 a eu la charge de l'organisation de deux réunions du Comité ADCO machines en 2003 et 2013 à Paris (avec une cinquantaine de participants). Au sein de ce comité était organisée la coopération entre les différents aspects de l'activité du bureau : constats fait sur les

différents types de machines, suites données en termes de normalisation (objections formelles) ou de menace d'interdiction de produits (« clause de sauvegarde »). Dans ces réunions des comités ADCO, les participants étaient en mesure de faire valoir en quoi les conditions réelles d'utilisation des machines rendaient inopérantes ou éventuellement non pertinentes certaines spécifications des normes ou certains choix des fabricants.

La question n'était pas seulement le non-respect formel d'une exigence, mais les représentants des utilisateurs faisaient part du retour d'expérience du travail réel tel que préconisé par les principes de l'ergonomie.

Dans l'activité des agents du bureau, la dimension européenne était fortement présente sur tous les aspects de la mise en œuvre des directives machines et équipements de travail : l'élaboration, l'interprétation des règles, la prise de décision par rapport à des produits non conformes au niveau de l'UE (comité de suivi de la directive machines et Commission européenne), l'organisation des campagnes de contrôle, l'intervention dans des conférences européenne sur le sujet (Paris 2000, Berlin 2002, Bruxelles avec le BTS en 2003, …), l'implication dans des études et des débats sur la mise en œuvre de la Directive machines dans différents Etats-membres, par exemple avec les représentants syndicaux impliqués dans le suivi de la directive et dans les travaux de normalisation (S. Boy, 2003). Nous allons détailler ces activités ci-dessous.

C'est lors de la conférence sur la surveillance du marché les 18 et 19 décembre 2000 à Paris, organisée par le ministère du travail, bureau CT3, que la surveillance du marché fut réellement admise comme principalement un problème de santé-sécurité, qu'il a été affirmé que cette surveillance du marché devait être organisée par les Etats-membres, qui devaient coopérer à cet effet. L'importance de la surveillance du marché était présente dans l'engagement de la DRT et dans les conclusions du Directeur des relations du travail, Jean Marimbert.

Ces réflexions ont été prolongées avec la conférence internationale qui a eu lieu le 25 octobre 2002 à Berlin sur la surveillance du marché, réunie en même temps que le comité ADCO machines, où le bureau CT5 était représenté. En conclusion de cette conférence fut adoptée une résolution qui insistait sur l'importance du débat avec l'ensemble des parties intéressées et proposait « d'organiser un Forum pour la surveillance du marché qui siègerait de manière régulière » (point 4 de la déclaration finale de la conférence, cf Etienne, 2004-2.)

Dans une note adressée aux services en 2002 dont nous avons retrouvé un avant-projet dans les archives des Ministère sociaux (Note référencée DGT-2015-004-002-006) ayant pour titre « la surveillance du marché dans le domaine de machines par le ministère ses affaires sociales de l'emploi et de la solidarité » qui fait référence au Guide européen de la « nouvelle approche (dit « Guide bleu »), il est précisé que « Le signalement des machines dans le cadre de la surveillance du marché reprend donc l'expérience acquise depuis la mise en application des décrets « de 1980 » issus de la loi du 6 décembre 1976 et que le système actuel (SGMD) est entièrement construit selon les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le système est entièrement géré via le web ».

Dans ses conclusions, la note indique que « La lutte contre le caractère dangereux d'une machine n'a en fait jamais été autant d'actualité. De plus le caractère dangereux de la machine n'est plus aussi évident que par le passé, c'est-à-dire que la machine paraît conforme mais que des vices cachés, des choix mécaniques ou logiciels vont entraîner des effets désastreux. »

Le système de signalement basé sur MADEIRA s'avérait pertinent pour mener les actions notamment auprès des constructeurs non français. Notre système prenait comme axe principal les non conformités

aux exigences essentielles de la directive, exigence par exigence, en décrivant en quoi elles n'étaient pas respectées.

L'Allemagne préconisait dans son projet de base de données nommée ICSMS (dont l'acronyme évoquait l'idée en anglais de « I see a system for market surveillance ») et consistait en une approche très différente, englobant toutes les directives « nouvelle approche » adoptées sous l'article 100 A du traité de l'Union, mais ne priorisant pas les exigences essentielles de l'Annexe I de la Directive. Par exemple, la liste des non-conformités pouvait être envoyée en format pdf dans la rubrique « autres informations » (mais ce n'était pas une obligation). Malgré plusieurs visites à Karlsruhe au centre où la base était élaborée, nous n'avons jamais réussi à faire entendre notre point de vue… Mais en dépit des différences d'approche, la coopération entre le Ministère du travail et les différentes autorités européennes de surveillance du marché était fructueuse, notamment les autorités allemandes et italiennes.

Par exemple, une action significative de surveillance du marché en coopération France - Italie a été développée en 2001 / 2002 avec des collègues de l'Institut italien ISPESL (cf le brouillon de Rapport final et documents de travail : référence archives DGT 2024-0714-16) : Projet de rapport final traduit de l'anglais (« Italy/ France Machinery Market surveillance joint project »).

Ce rapport adressé à la Commission européenne concluait l'action conjointe conduite au cours des années 2001-2002 par la DRT / bureau CT5 et l'ISPESL (Institut italien d'expertise et de recherche technique dépendant des organismes de sécurité sociale). L'action de coopération a concerné quatre domaines pilotés par les responsables français et italiens de chaque domaine ainsi que deux coordinateurs dans chaque Etat-membre : les machines pour le travail du bois, les machines agricoles (responsable Ministère de l'agriculture), les plates formes de travail élévatrices, les machines portatives vibrantes.

Le rapport final fait état d'un certain nombre de propositions :

- les informations relatives aux produits dangereux devraient être portées à la connaissance du public (à l'instar des avis publiés au JORF en France dans le cas d'interdiction de machines) ;

- il serait nécessaires d'améliorer les transmissions d'information entre les Etats membres sur les non-conformités constatées.

Le rapport final souligne aussi les différences entre les deux pays du point de vue institutionnel, administratif et des procédures : cela concerne par exemple les modalités de contrôle, la fonction des organismes notifiés, les domaines concernés par l'action de surveillance du marché, les ressources humaines et financières dédiées aux contrôles la propension des organisations de constructeurs à collaborer aux activités de recherche, …

L'idée que la surveillance du marché devait devenir une obligation des Etats-membres aboutit peu à peu et les données de la base MADEIRA sont compilées avec celles d'autres Etats membres à partir des années 2010. Certains Etats-membres, dont l'Allemagne ne fournissait pas de données, mais l'élaboration d'un règlement européen était actée et en cours de discussion.

Par la suite la surveillance du marché est devenue une obligation (réelle) par le Règlement (UE) 2019 / 1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits.

Avec l'élargissement de l'Union européenne en 2004 et l'entrée en vigueur de la Directive 2006/42/CE à la fin des années 2000, les actions de surveillance du marché qui avaient été organisées dans un cadre

bilatéral (p. ex. France / Italie) se sont développés et ont donné lieu à la mise en place de groupes de travail (« task force ») dans le cadre du comité de coopération administrative (« administrative cooperation », en anglais : « ADCO »), par exemple sur les machines agricoles, pilotées par le Ministère de l'agriculture ou bien les engins de chantier dans lesquels la DGT s'est investie : ces groupes ont donné lieu à des échanges très concrets sur l'analyse des accidents et les propositions de solution techniques pour la normalisation. Des alliances ont pu être développés avec nos homologues des Etats membres, le plus souvent des représentants d'organismes publics de prévention.

La dimension européenne de l'activité incluait la participation aux réunions, le développement de compétences en anglais et en allemand, l'identification des partenaires (par exemple en Allemagne les organismes de prévention sectoriels, en Italie l'ISPESL) des échanges entre normalisateurs, avec les représentants de fabricants, des échanges avec les autorités des Etats-membres, la préparation et le suivi des objections formelles.

Dans nos travaux avec les différentes parties prenantes au niveau européen, Il était nécessaire de d'apprendre à faire preuve de diplomatie, de ténacité et de sens de la nuance avec nos différents interlocuteurs (fonctionnaires de la Commission européenne, fabricants, organismes experts, homologues des Etats membres,…), d'apprendre à identifier les partenaires, les appuis tactiques possibles dans une masse un peu indifférenciée de personnes dont les caractéristiques individuelles (nationalités, positionnements, capacités d'expression, …) étaient très variables et pouvaient être trompeuses, nécessitant de ne pas s'arrêter aux apparences et aux typifications trop rapides.

Ainsi les modalités de coopération avec nos homologues des Etats-membres étaient en partie déterminées par les similitudes ou les différences de statut de nos interlocuteurs ou de leurs représentations mentales. Par exemple la coopération en matière de surveillance du marché et les discussions sur l'interprétation de la directive étaient plus faciles avec les représentants des pays nordiques (Suède ou Finlande) qui étaient les un.e.s et les autres des représentant.e.s du Ministère du travail de leurs pays respectifs, à la différence des représentants italiens ou allemands chez lesquels nos interlocuteurs avaient un double origine : en Italie, des représentants du Ministère de l'industrie pour les aspects législatifs ou réglementaires versus un Institut liés aux services publics de prévention (l'ISPESL) pour la surveillance du marché ; en Allemagne, nous avions à faire à des représentants du Ministère du travail au niveau fédéral pour les aspects législatifs ou réglementaires, tandis que la surveillance du marché était coordonnée dans le cadre du marché unique par des représentants des différents Länder selon les différents produits , en l'occurrence le Land de Bade-Wurtemberg pour les machines.

Une autre dimension importante à ne pas négliger était la nationalité des fabricants, des organismes notifiés ou des membres des commissions de normalisation mis en cause dans les constats faits par les autorités françaises. Nos homologues avaient parfois tendance (ou peut-être subissaient des pressions en ce sens ?) à prendre la défense des sociétés de leurs pays quand elles étaient mises en cause du fait de la défense d'intérêt nationaux.

Mais dans d'autres circonstances, on a pu percevoir que les constats émis par les autorités françaises rencontraient un écho favorable chez nos homologues car les manquements constatés par nos services venaient confirmer des constats faits par nos interlocuteurs dans leurs pays respectifs, qu'ils n'avaient pas pu (ou souhaité) soulever au niveau national. Toutes ces questions devaient être traitées avec tact et doigté car quand un nouveau dossier était ouvert on ne savait jamais à l'avance comment la situation allait évoluer.

La prise en compte de la dimension européenne nécessitait également la perception et la compréhension des approches dans les différents Etats membres, du fait qu'il existe des priorités

différentes dans les différents Etats-membres par exemple sur les bancs d'essai de freinage, les machines agro-alimentaires, des modes de fabrication différents, avec la difficulté de persuader nos interlocuteurs de l'importance des priorités françaises.

Un exemple : dans le cadre du cycle de formation du CHEDE (Centre des hautes études pour le développement économique du ministère de l'économie et des finances), une de nos collègues a eu l'opportunité d'effectuer en Allemagne les visites des usines Airbus à Hambourg, puis des usines aéronautiques à Toulouse, avec l'exemple d'utilisation de la réalité augmentée.

On a constaté aussi des différences avec la France dans les priorités concernant l'activité des douanes en Allemagne (pas de surveillance du marché, mais l'imposition de taxes uniquement), la suppression des postes de dockers remplacés par l'automatisation pour le chargement et la manipulation des containers.

Enfin nous avions à franchir l'obstacle de l'usage de plus en plus fréquent de la langue anglaise avec des difficultés de compréhension et d'expression fines en anglais pour aboutir à une approche la plus nuancée possible de ces sujets et à une réelle appropriation des enjeux techniques, juridiques ou politiques qui étaient en cause dans nos interventions.

3 La dimension européenne de la normalisation

Dans le domaine de la normalisation, à travers les différentes collègues chargées de normalisation, un important travail de suivi des travaux normatifs a été mené, ce qui impliquait le suivi des organismes de normalisation : AFNOR, UNM (Union de Normalisation de la mécanique), BNA (automobile) BNITH (textile et habillement), … selon des modalités diverses : pour l'AFNOR : assurer la représentation de la DGT au COS SST (Comité d'Orientation et de suivi en santé et sécurité du travail), le président étant un représentant du Ministère du travail : le COS SST coordonnait impulsait, informait sur les activités de normalisation dans les domaines santé sécurité au travail (machines et EPI en particulier), avec le Ministère de l'agriculture et le SQUALPI (Ministère de l'industrie). De plus la fonction comportait la rédaction de nombreux articles dans la revue *Sécurinorm*, diffusée à l'ensemble des ingénieurs du réseau national de prévention (INRS, CARSAT), aux ingénieurs des services déconcentrés du ministère du travail et de l'agriculture, ainsi que du réseau national de prévention.

Le bureau avait également la mission d'assurer le suivi des conventions financières avec AFNOR, UNM, EUROGIP, ce qui permettait entre autres l'accès aux normes pour l'ensemble des services du Ministère du travail.

Le bureau assurait la représentation du Ministère du travail au GIN (groupe interministériel aux normes), au Conseil d'Administration du LNE (Laboratoire National d'Essais), au Groupe de normalisation du Comité Consultatif en Hygiène et Sécurité (CCHS) de Luxembourg.

Cette activité dans le domaine de la normalisation impliquait une coopération avec d'autres personnes et organismes : avec les partenaires sociaux (organisations des salariés essentiellement), avec les autres administrations : SQUALPI, Ministère de l'agriculture et des organismes experts : par exemple l'INRS avec l'enquête NOMAD sur le bruit des machines, des services déconcentrés du Ministère du travail, avec par exemple la recherche de normes à la demande de nos interlocuteurs, des conseils, des formations à l'INTEFP avec d'autres services / structures, par exemple le LEMPA (métiers de la boulangerie), la FNTP dans le cadre de la convention sur certains sujets de prévention signée entre la Ministre du travail et cette fédération patronale.

3 – 1 La participation des syndicats de salariés à la normalisation européenne

1 La question de l'intervention des représentants des salariés dans le domaine de la normalisation a été posée dès le début de la mise en œuvre de la « nouvelle approche » et l'entrée en vigueur de la directive « machines ».

Ainsi a été mis en place dès 1989, conformément aux considérants de la directive « machines », un « Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité (BTS)» (fusionné en 2005 avec d'autres structures dans un nouvel « Institut syndical européen - ETUI) dont un objectif affiché était l'intervention des syndicalistes dans le domaine de la normalisation européenne. C'est ainsi qu'un réseau de syndicalistes européens a vu le jour en 1993. Ils ont pu participer à des conférences consacrées à la normalisation et disposer d'ouvrages relatifs à la mise en œuvre de la directive machines (Boy, S., 2003).

En France, le ministère du travail a également soutenu l'intervention de syndicalistes en finançant des sessions de formation, et en les incitant à participer aux instances consultatives en France et en Europe Mais pour différentes raisons, notamment le manque de disponibilité, le manque de connaissances linguistiques, cette politique n'a pas eu les effets escomptés. Deux exemples d'investissement réussis en France peuvent être toutefois signalés :

2 Une intervention réalisée avec des ergonomes de l'INPACT (Institut pour l'amélioration des conditions de travail), relayée par les structures syndicales de la CFDT (Hervé, 1993), suite à la demande d'un CHSCT d'une entreprise de fabrication de caoutchouc après un accident du travail qui s'était produit en 1991. L'intervention en lien avec le CHSCT a mis en évidence que la conception, par le fabricant, du mélangeur à caoutchouc s'inspirait des spécifications techniques d'une norme en cours d'élaboration concernant ce type de machine. Or ces spécifications ne prenaient pas en compte le besoin pour les opérateurs d'intervenir sur la machine dans certaines circonstances.

L'intervention ergonomique avec la participation des opérateurs concernés a abouti à la mise en place d'une barre sensible encadrée par deux barres de protection, ce qui permettait de satisfaire à la fois les exigences essentielles de santé et de sécurité de la Directive pour ce type de machine et de tenir compte des conditions réelles d'utilisation de ce type de machine.

Cette solution fut expérimentée pendant plusieurs mois avant d'être adoptée.

Un membre du CHSCT de l'entreprise, par ailleurs représentant spécialisé sur les questions de santé sécurité au travail au sein de la Fédération de la chimie CFDT a participé aux travaux de normalisation concernant ce type de machine. La norme a été publiée sous la référence : EN 1417 : 1996 - machines pour matières plastiques et caoutchouc – deux laminoirs – exigences de sécurité.

3 Une intervention réalisée en France dans le cadre d'un projet réunissant des intervenants de différents pays de l'Union européenne (Allemagne, Finlande, Italie, France et Royaume-Uni) (Habasque, F., 2007) plusieurs institutions ou organismes (instituts de prévention, Ministères, services de santé, syndicats de salariés) et plusieurs types de compétences (ergonomes, ingénieurs, médecins, experts syndicaux). Le projet consistait à impliquer des utilisateurs de chariots élévateurs à mât en vue de faire des propositions dans le cadre de la normalisation technique.

Le choix des chariots élévateurs s'explique pour plusieurs raisons : la fréquence, la gravité des accidents ; à l'intérêt porté par l'Agence européenne pour la santé sécurité au travail de Bilbao à la sécurité des chariots ; la révision de la norme européenne EN 1726-1 concernant cette machine.

Ce projet a permis de relancer le débat au niveau communautaire sur l'implication des utilisateurs dans la conception des équipements de travail. L'Institut syndical européen (ETUI-REHS) a proposé qu'une méthodologie commune soit mise en place pour organiser le retour d'expérience d'utilisateurs des chariots élévateurs à mâts.

La méthodologie retenue combinait analyse des accidents du travail, observations de terrain et entretiens avec différents acteurs.

Le Ministère du travail français, ayant donné son accord de principe au projet syndical au niveau communautaire, a fait appel au Cabinet Célidé pour conduire l'étude en vue du retour d'expérience en France. Célidé a donc eu pour objectif de recueillir les témoignages d'utilisateurs de chariots automoteurs (utilisés en intérieur) afin de faire en sorte que les normalisateurs européens prennent en compte les conditions réelles d'utilisation. De cette actualisation des connaissances sur les difficultés/facilités rencontrées par les utilisateurs peut dépendre une sécurité optimale. Ont participé à cette enquête : une entreprise du secteur nucléaire, une entreprise de fabrication de pneumatiques avec de fortes contraintes de temps, une entreprise de papeterie, un entrepôt de la grande distribution.

La méthodologie de l'ETUI mêlant questionnaires, entretiens, visites en entreprise et groupes de travail a donc été utilisée. Deux entreprises se sont impliquées dans la démarche complète (entretiens, questionnaires, visites et groupe de travail). Les autres ont accepté le questionnaire (sans les entretiens) ou les entretiens seulement.

L'ensemble des investigations menées au cours de ce retour d'expérience des utilisateurs de chariots élévateurs répondait au 16e considérant de la directive « machines » (98/37/CE) posant le principe de la nécessaire contribution au processus de normalisation des employeurs et des travailleurs. Le dispositif répond également à l'article 5 de la directive qui prévoit que « les Etats membres s'assurent que sont prises les mesures appropriées en vue de permettre aux partenaires sociaux d'avoir une influence, au niveau national, sur le processus d'élaboration et de suivi des normes harmonisées ».

Dans ce cadre, l'action menée par la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et son institut syndical a permis de tester une méthodologie de retour d'expérience dont l'intérêt principal résidait dans la confrontation et le recoupement des témoignages. Mais elle suppose que des entreprises acceptent de se lancer dans la démarche, ce qui a un coût. En effet, il n'est pas toujours facile d'obtenir des employeurs que des opérateurs soient libérés de leur travail pour participer à la confrontation des témoignages. Sur le contenu, deux éléments forts apparaissent :

- une partie des demandes exprimées par les utilisateurs corroboraient l'analyse du ministère du travail qui était fondées sur la seule exploitation des accidents graves du travail. Il en était ainsi des demandes concernant l'aide à la conduite, la visibilité, la stabilité ;

- une autre partie des demandes exprimées par les utilisateurs enrichissait sérieusement la seule analyse tirée des accidents graves. Il en est ainsi des demandes portant sur la conception du poste de conduite et l'amélioration des conditions dans lesquelles s'effectue la maintenance des chariots. Ces éléments montrent que l'expérimentation était concluante et la synthèse des diverses contributions a permis d'enrichir la révision des normes chariots engagée au niveau international dans le cadre des instances européennes et mondiales de normalisation (CEN et ISO).

Les travaux de synthèse réalisés dans le cadre européen sur la base de l'ensemble des études menées au niveau national ont été portées dans ces instances par des représentants de l'ETUI.

Les propositions d'améliorations des équipements concernant le poste de conduite, la visibilité et la stabilité des chariots ont été relayées dans les instances européennes et mondiales de normalisation.

(encadré)

Un exemple de retour d'expérience de syndicalistes dans le domaine des ascenseurs

***Le BTS** (Bureau Technique Syndical) créé en 1990 était un outil d'expertise et de support aux activités de la **Confédération Européenne des Syndicats** à des formations, à des activités syndicales nationales et transnationales dans le domaine des directives européennes en matière de santé et de sécurité. Le BTS a été intégré au sein de l'Institut syndical européen (ETUI) en tant que département « conditions de travail santé sécurité », en 2005.*

***Entré au BTS lors de sa création comme chercheur**, suite à un concours intersyndical européen, j'ai intégré une équipe active, militante (10 membres, dont 4 chercheurs) dans le domaine stratégique de la construction européenne avec les directives relatives à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.*

Mon métier d'inspecteur du travail en France dans les entreprises (13 ans) me plongeait dans le constat sans répit des atteintes physiques et morales des salariés victimes d'accidents et de maladies professionnelles réduisant leur espérance de vie. Aussi j'ai trouvé au BTS un prolongement européen naturel de mon expérience de la prévention des risques professionnels, dans toutes ses composantes (risques physique, chimique, biologique ou psycho-sociaux) abordées par la Directive cadre du 12/06/1989 et les directives prises au nom de l'art. 118A.

A Bruxelles notre implication syndicale dans les nombreux comités techniques de normalisation n'était pas aisée, mais notre constante vigilance portait sur le respect des principes généraux de prévention intégrée de nature ergonomique (TC 122), ainsi que l'impérative évaluation des risques (TC114) par l'employeur devant prévoir une organisation « adaptée du travail à l'homme ».

***En 1995**, suite à une demande de la **Fédération européenne des métallurgistes** à Bruxelles, un **séminaire de formation** des délégués des entreprises OTIS, SCHINDLER et KONE a été programmé sur plusieurs journées et a constitué **une expérience pilote** selon le rapport d'activités du BTS de l'année 1995 (cf. BTS - Assemblée générale 08/03/1996/point 3) qui soulignait : « - Cette expérience pilote a permis de vérifier l'importance pour le BTS de développer des activités syndicales transnationales. Elle a permis au BTS de diffuser des connaissances concernant les directives mais elle a également permis de recueillir des informations sur des situations sectorielles en matière de santé et de sécurité, informations indispensables pour permettre une contribution syndicale européenne aux travaux législatifs et normatifs. »*

*La préparation minutieuse, réalisée avec l'aide pédagogique de l'ASE (Académie Syndicale Européenne, assurant des séminaires de formation syndicale pour la CES), a sélectionné deux phases d'activité parmi les différentes phases du **secteur « Ascenseurs »** pour privilégier la mise en évidence des conditions de travail pendant :*

- *La phase d'**installation** et de **mise en service** des ascenseurs d'une part.*
- *La phase de **maintenance** des ascenseurs d'autre part.*

Avec différentes questions portant sur l'entreprise, la filiale ou le groupe (effectif, chiffre d'affaires, part de marché, sous-traitance…), ainsi que sur les situations dangereuses et risques auxquels les travailleurs sont exposés, les principales normes techniques utilisées… etc.

Le secteur « Ascenseurs pour passagers »

Comme "transport public" l'ascenseur est rarement cité comme premier moyen de transport public au monde… c'est pourtant le premier vecteur de transport quotidien (selon l'AFNOR) plus sûr devant l'avion, car le plus utilisé dans le monde avec plus de 1 milliard d'utilisateurs chaque jour.

*M**oyen de transport du quotidien, en Europe et ailleurs, l'ascenseur est au cœur des grandes transformations de l'habitat, et se** caractérise par un haut niveau de concentration, principalement dominé par les filiales des majors mondiaux : l'Américain **Otis**, le Finlandais **Kone** et le Suisse **Schindler** ([1]).*

Dans le bâtiment, il apparaît souvent telle une colonne vertébrale qui doit assurer le transport vertical des passagers dans les meilleures conditions de sécurité et de confort - notamment des personnes à mobilité réduite (PMR), tandis que l'évolution rapide des technologies, permet son adaptation flexible aux logements, aux résidences spécialisées, ainsi qu'aux simples immeubles.

Témoignage sur le séminaire de formation sur la santé/sécurité au travail pour les délégués et secrétaires syndicaux du secteur « Ascenseurs » qui s'est tenu en1995

Surprenant, le séminaire a eu du succès dès son ouverture, dû sans doute à la qualité des participants, car ils appréciaient de pouvoir se rencontrer et échanger le contenu de leur travail et les risques encourus par leurs professions.

Après la présentation de la Directive "ascenseurs" et de l'édifice de la nouvelle approche (exigences essentielles et normes harmonisées), les participants ont vite exposé leur expérience et leurs besoins d'échanges préférentiellement pour les situations de travail lors de la maintenance.

En effet, les habitudes, les cultures d'entreprises sont prégnantes au sein des 3 grands groupes dominants du marché "Ascenseur", mais leurs délégués mettaient en évidence la grande diversité des situations rencontrées : diagnostic, entretien, dépannage, secours... à propos desquelles ils pouvaient comparer l'expérience acquise, et les soucis de prévention, d'anticipation des risques connus ou soupçonnés.

La plupart soulignaient l'importance de la cohérence et l'entente des équipes pour mettre en œuvre les dispositifs de sécurité, les tests des portes palières par exemple, dans des sites spécifiques aux exigences particulières : Hôpitaux, HLM, etc.

Les échanges d'expériences ont été suivis avec intérêt, car elles mettaient soudain en évidence tel procédé, tel geste qui, approuvés des collègues européens, quelle que soit sa culture d'entreprise, devenaient alors l'amorce, pourrait-on dire, d'une future "bonne pratique" à répertorier. Avec souvent la mise en lumière des aspects organisationnels qui conditionnent fortement le travail sur site, tel l'approvisionnement des pièces détachées : le stockage régional, ou de proximité, délais anormaux d'acheminement… sous la toujours forte pression des bailleurs et usagers concernés.

---

[1] *Le finlandais Kone, troisième acteur mondial du secteur, a annoncé l'acquisition de l'allemand TKE, ex-ThyssenKrupp, actuellement numéro quatre. Ce rapprochement de 29 milliards d'euros, parmi les plus grandes fusions conclues en Europe ces dernières années, ferait passer le nouvel ensemble devant l'américain Otis, aujourd'hui leader mondial.*

De ce séminaire je retiens la très forte implication des délégués au long de nos journées de formation, prolongées chaque soir, même dans les couloirs du centre (!), par des discussions informelles et professionnelles jamais achevées en différentes langues... des questions typiques du genre : "et toi comment fais-tu à ce moment du test ? et qui prévient l'usager ?".

Bref, un séminaire profitable, malgré ou à cause, de la grande technicité des métiers concernés, et des risques importants encourus sur le terrain.

Jean-Jacques Guéant, Inspecteur du travail, détaché comme chercheur au BTS de 1991 à 1996, juillet 2026

3-2 Des exemples dans le domaine des machines mobiles et de levage :

En 2005, à la suite d'un accident de grue dans la circonscription du Ministre du travail (Jean Louis Borloo) une campagne de contrôle sur les grues a été décidée. Sur la base de la synthèse des rapports d'accidents du travail reçus à la DGT en les répartissant par matériels et de l'identification des équipements prioritaires en fonction des accidents graves ou fréquents, des contacts sont pris avec un certain nombre de personnes dans les CARSAT et les services d'Inspection.

Par ailleurs l'enquête participative européenne sur les chariots de levage conduite par l'Institut syndical européen (ETUI) mentionnée ci-dessus ayant permis de mettre en évidence les défauts de conception des chariots élévateurs du point de vue de leur stabilité et de la visibilité pour les opérateurs, un certain nombre d'aménagements techniques ont été identifiés : faciliter la lisibilité des indicateurs, améliorer la stabilité des machines en limitant la vitesse, en améliorant la visibilité pour les conducteurs d'engins.

Le bureau a contacté différents interlocuteurs syndicaux ou de terrain : des entreprises utilisatrices, des membres de CHSCT, des fabricants, est entré en normalisation avec des éléments et a proposé de faire un bilan de ce qui était possible techniquement dans les réunions de normalisation.

Nous avons reçu un écho accueil favorable de nos homologues européens présents sur les questions de prévention et d'assurance sociale qui participaient à la normalisation : avec le Health and Safety Executive britannique, les organismes paritaires allemands (Berufgenossenschaften), l'assurance sociale SUVA (Suisse) l'ISPESL (Italie), …

Compte tenu des accidents recensés, qu'est-ce qu'il en était des solutions intégrées ? Il fallait dépouiller les documents publiés par les différents organismes en Europe : la confrontation avec nos partenaires était nécessaire surtout avec des accidents récurrents. Ce qui allait favoriser une réaction, c'étaient les menaces d'objection formelle (cf note 6) à des normes menées par la DGT, qui inquiétaient les fabricants. Le bureau participait aussi à des réunions avec les fabricants et les différents interlocuteurs et prenait la mesure des rapports de force.

Une dimension importante de l'activité du bureau dans ce domaine était la participation aux réunions des représentants des Etats-membres (comité ADCO) sur les engins de chantier, en particulier de terrassement) avec les problèmes de visibilité et de stabilité. Quand les représentants français intervenaient dans les groupes de normalisation c'était au nom de la *task force* européenne et non plus seulement en leur nom propre, ce qui permettait que les propositions avancées depuis plusieurs années se concrétisent.

L'expérience du travail dans les groupes de coopération administrative était fondamentale parce que les représentants présents fournissaient des données sur le retour du terrain et l'utilisation des machines, par exemple sur les attaches rapides. Cela nous a permis de faire progresser la norme en plusieurs fois. On a découvert des accidents liés aux technologies utilisées qui n'étaient pas les mêmes qu'en France, qui étaient souvent mal conçus d'un point de vue ergonomique : pour mettre en place la sécurité, une opération supplémentaire était nécessaire de l'opérateur, non automatique.

Toutes ces connaissances étaient nécessaires pour instruire une « objection formelle » par exemple sur les engins de terrassement et l'on devait faire des études, des essais avant d'adopter une position définitive. Modifier les machines présentait un coût et il fallait approfondir les préconisations vis-à-vis des fabricants comme des utilisateurs de machines : par exemple dans une situation où l'opérateur devait continuellement tourner la tête, on est allé chez le fabricant Volvo en France avec des experts représentants des Etats-membres pour mieux se confronter à la conception des engins de de terrassement chez le fabricant.

En France sur certaines machines, l'intégration est plus avancée, des fédérations professionnelles comme la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) ont un impact important sur la commande de matériel. La FNTP formule des exigences en matière de montage en sécurité vis-à-vis des fabricants, sinon, ces derniers sont blacklistés.

Le fait que des groupes sont plus intégrés et plus puissants en France que dans d'autres pays et sont à même de faire valoir leurs exigences vis-à vis des constructeurs, comme on a pu le constater aussi dans le domaine des grues dans des réunions où l'on retrouvait des majors des entreprises de Travaux Publics (Bouygues, Eiffage, Vinci) et des constructeurs de grues (Liebherr, Potain, …).

La coopération avec les services déconcentrés peut prendre aussi la forme d'une action dans les salons par exemple au salon professionnel *Intermat* avec des inspecteurs et contrôleurs formés sur les engins de terrassement. On avait sélectionné des stands sur lesquels ils allaient contrôler les machines : les foreuses, les engins de terrassement. C'était l'occasion de voir comment se passait la transmission d'information : les ingénieurs du bureau CT3 posaient à ces interlocuteurs la question de leur niveau de connaissance et échangeait avec eux sur la base de photos partagées. Fondamentalement le point de départ de ces activités, c'étaient les rapports d'accidents du travail des Inspecteurs du travail et le retour que l'on pouvait faire par des réunions à distance pour montrer tout l'intérêt qu'on a pu trouver dans les relations avec les services.

3-3 Un exemple significatif : les bancs d'essai de freinage pour poids lourds - De l'accident à l'élaboration de la norme NF EN 17 003

Une action comme celle sur les bancs d'essais de freinage qui a mobilisé toutes les dimensions de l'activité du bureau nous parait exemplaire à ce titre. En voici une synthèse :

En 2010, deux accidents mortels sont survenus en France dans des garages, liés au happement de l'opérateur par l'angle rentrant formé par le rouleau d'entraînement et la roue du camion suite à une remise en marche inopinée du banc d'essai, remettent en cause la conformité des bancs d'essai de freinage pour poids lourds.

Une demande de vérification de la conformité des deux appareils par des organismes accrédités a mis en évidence des points de non-conformités graves, certains liés à la conception des appareils, notamment un non-respect des exigences de la Directive : 1.2.3, mise en marche et 1.3.7, prévention des risques liés aux éléments mobiles. Compte-tenu du mode opératoire, la protection doit associer des mesures techniques et des mesures organisationnelles.

Au vu de la gravité de ces accidents, une action nationale de mise en conformité de tous les appareils en service en France (estimés à 1 500) a été mise en œuvre par la DGT. L'action a impliqué les services de l'Inspection du travail, les ingénieurs de prévention régionaux et la Direction générale du travail.

Il est apparu que la protection de ces machines, dont celles mises sur le marché à partir de 1995, marquée CE, n'était pas satisfaisante. Les constructeurs de ces machines en France ont été contactés et se sont engagés immédiatement à revoir l'analyse de risques effectuée en 1995, lors de l'entrée en vigueur de la directive. Les services de l'Inspection du travail ont effectué des contrôles dans les entreprises utilisatrices pour mettre en garde les employeurs et les inciter à mettre à niveau les équipements dans les meilleurs délais.

La mise à niveau par les constructeurs a porté :

- sur la prévention des risques liés aux éléments mobiles, par des barrières empêchant l'opérateur de se trouver dans la zone de happement, ainsi que par un barrage immatériel interdisant à l'opérateur de se trouver ou d'aller dans la fosse pendant le cycle de travail. Dans certains cas, l'installation de barrage immatériel n'est pas possible (petites fosses par exemple). En ce cas des caillebotis devaient interdire l'accès à la zone dangereuse ;

- sur la prévention des risques de mises en marche non intentionnelles, en supprimant la possibilité du mode automatique. Il s'est avéré que la remise en marche n'était pas effectuée par une action volontaire de l'opérateur. Pour compléter la sécurité à ce niveau un voyant lumineux et/ou un signal sonore préalable au démarrage des moteurs pourra être installé ;

- sur les informations et les avertissements concernant la conduite et les risques résiduels, en fournissant aux utilisateurs des étiquettes rappelant les dangers et la conduite à suivre, à fixer visiblement aux emplacements dangereux.

Durant l'année 2011 et le premier semestre 2012, les services de l'Inspection du travail ont supervisé la réalisation des travaux de mises en conformité : les constructeurs ont envoyé des propositions de mise en conformité sous forme de kit. Parallèlement, le signalement a été présenté au niveau européen au comité ADCO-Machines, ainsi qu'au comité MACHEX du Comité des hauts responsables de l'inspection du travail.

Une réunion de conclusion de la campagne de mise en conformité des freinomètres pour poids lourds a eu lieu à la direction générale du travail en janvier 2013, réunissant les organisations professionnelles de constructeurs et revendeurs de freinomètres, les organisations professionnelles d'utilisateurs (garages et centres d'essais), les organismes accrédités, l'INRS et la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. L'action des services de l'inspection du travail vers les employeurs utilisateurs de bancs d'essai a été massive et répartie sur tout le territoire.

Les constructeurs ont tous proposé des solutions de mise en conformité reprenant les mesures techniques et organisationnelles préconisées dans les notes du ministère chargé du travail. Les devis ont été remis aux clients lors des opérations de maintenance.

Parallèlement à la campagne de mise en conformité des machines en service, des travaux de normalisation ont été engagés en 2011, avec l'élaboration de la norme NF R 63-706 « véhicules routiers -freinometres à rouleaux pour véhicules supérieurs à 3,5 T - exigences de sécurité ».

Ces travaux ont été engagés au niveau français, sous l'égide de l'AFNOR et du BNA (Bureau de normalisation de l'automobile) avec la participation des constructeurs, des utilisateurs et de représentants du ministère chargé du travail, de la CARSAT et de l'INRS.

Le projet de norme prNF R 63-706 a été publié en septembre 2013. Il a existé un large consensus entre les constructeurs, les utilisateurs, les préventeurs et le ministère chargé du travail sur le contenu de ce projet de norme, qui a permis une publication très rapide de la norme.

Le ministère chargé du travail a saisi l'AFNOR afin que ce projet soit porté au niveau européen et adopté en tant que norme européenne harmonisée. Le comité technique du Comité européen de normalisation (CEN) a approuvé ce projet. En effet cette norme française nécessitait de devenir européenne pour apporter aux constructeurs et utilisateurs une présomption de conformité aux exigences essentielles de la directive machines, les freinomètres étant utilisés au niveau européen (afin de répondre à la nécessité de vérifier les véhicules supérieurs à 3,5 tonnes de manière périodique).

En parallèle, la Direction générale du travail, qui participe au comité de suivi de la directive machines, avait sensibilisé l'ensemble des Etats membres de l'intérêt d'un vote en faveur de ce projet. Le vote européen s'est soldé favorablement. Les travaux de normalisation ont alors pu débuter à partir de 2014, avec des représentants des constructeurs et utilisateurs venus de différents pays membres du CEN, dans un groupe de travail du CEN/TC 301 créé pour l'occasion (WG 11 « Sécurité des freinomètres »).

Ces réunions ont donné lieu à une constatation de conditions d'utilisation qui pouvait différer selon les Etats-membres en ce qui concerne les conditions commerciales de vente des freinomètres, la taille et le poids des véhicules contrôlés et les modalités et pratiques de leur contrôle compte tenu des règlementations applicables. Pour surmonter ces divergences, une phrase préambule a été introduite dans la norme rappelant que la norme doit en premier lieu respecter la règlementation nationale applicable. Le consultant CEN a pu intervenir à plusieurs reprises au cours des travaux, rappeler les exigences de la directive machines et proposer des solutions conciliantes lorsque les points de vue des experts étaient divergents.

Dans le projet de norme européenne, les prescriptions ont été intégrées dans le corps de la norme, tandis que les solutions techniques ont été insérées dans des annexes à caractère informatif pour permettre des évolutions futures et innovantes à la demande des constructeurs. Toutefois, l'annexe E de la norme, relative au bruit et aux émissions, présente un caractère normatif (prescriptif). Le projet de norme européenne a été soumis à enquête en 2016. Il n'a suscité qu'un vote négatif, de la part de la Suède, et une approbation avec de nombreux commentaires qui ont nécessité plusieurs réunions de dépouillement, ainsi que des modifications techniques apportées au projet.

Une fois la norme européenne référencée au Journal officiel de l'Union européenne, la norme française a été retirée. Entre le premier accident mortel connu et la publication d'une norme européenne harmonisée, plus de sept ans de travaux auront été nécessaires.

En conclusion : l'extension du domaine de la « nouvelle approche » :

L'adaptation continue de la réglementation nationale en santé sécurité du travail, tout particulièrement dans les domaines de compétences du bureau CT3 / CT5 a été marquée par la « Nouvelle Approche » européenne explicitée dans la deuxième partie de cette étude, qui consiste en la fixation des modalités et le contenu essentiels des prescriptions dans la loi et le renvoi aux normes techniques pour des spécifications détaillées. De plus le recours à l'accréditation des organismes experts (obligatoire pour les organismes habilités dans le cadre des directives « machines » et EPI) est organisé dans un cadre européen avec en France sa mise en œuvre via le COFRAC (Comité français d'accréditation) et avec le relai des instances de coordination au niveau européen, sectorielles et globale. Cette procédure s'est progressivement substituée à l'agrément des organismes par le Ministère du travail en matière de

contrôle de la conformité des machines ou des installations électriques, par exemple. Au cours des années 2000 les modifications de la réglementation nationale en santé sécurité du travail ont donc été réalisées le plus souvent dans le cadre de cette nouvelle approche.

Cette évolution est en partie contrainte par les procédures européennes harmonisées citées ci-dessus, mais c'est aussi un choix délibéré des services de la DGT, compte tenu des acquis de l'expérience dans le domaine des machines. Nous citerons comme exemple significatif celui de la prévention des risques électriques (circulaire, 2012).

Ainsi que l'expose cette circulaire, « *la refonte complète des textes relatifs à la prévention du risque électrique a conduit aussi à renforcer le caractère complémentaire de la réglementation et des normes. Dans cette version rénovée de la réglementation, la fonction des décrets se limite rigoureusement à l'exposé des principes de prévention, tandis que les normes sont utilisées comme références pour la mise en pratique des principes énoncés.*

La technique juridique employée est celle du renvoi et de la référence aux normes dans la réglementation. Par ce moyen, les textes réglementaires ont gagné en concision et en clarté. Par ailleurs, des travaux d'actualisation des recueils techniques existants ont pu être menés en vue de leur transformation en normes homologuées par l'AFNOR, tel que le recueil d'instructions générales de sécurité UTE C 18-510 transformé en la norme NF C 18-510. »

Dans une telle configuration, comme on l'a souligné au cours de l'examen des décrets devant le Conseil d'Etat, le renvoi aux normes, s'il n'introduit pas une obligation légale de satisfaire les prescriptions fixées dans la réglementation par le recours aux normes, cette solution reste toutefois le meilleur moyen d'y satisfaire. Il est à souligner que les représentants syndicaux par exemple de la CGT, d'abord réticents, ont avalisé cette démarche et ont même participé directement pendant plusieurs années aux travaux de normalisation, qui ont abouti à travers la discussion de la norme guide UTE C 18-510 (Sécurinorm, 2010).

Mais la discussion au niveau de la section sociale du Conseil d'Etat a bien montré que cette solution n'était pas sans ambiguïté, certains conseillers s'interrogeant sur le statut des normes et leur caractère obligatoire. En effet une norme étant susceptible de spécifier des droits conférés aux justiciables ainsi que des obligations leur incombant, la possibilité pour les citoyens de prendre connaissance de ces normes peut leur être nécessaire pour vérifier si un produit ou un service donné se conforme effectivement aux exigences de la réglementation. La question de la publicité des normes concernées restait posée et non résolue de manière satisfaisante.

Par ailleurs la circulaire rappelle clairement que « *dans un esprit de cohérence avec la directive-cadre 89/391/CEE sur la santé et la sécurité au travail, la nouvelle réglementation reprend dans l'exposé des obligations de l'employeur les principes généraux de prévention énoncés à l'article L.4121-2 du code du travail. Elle respecte de façon fidèle la hiérarchie et les objectifs de sécurité qui président à l'ordonnance de ces principes de prévention.* »

CONCLUSION GENERALE : Quel avenir pour cet investissement dans le cadre de la mise en œuvre prochaine du règlement « machines » (2023/1230/CE) ?

Au terme de ce voyage déroulant quarante années d'activités au sein du Ministère du travail dans le domaine des équipements de travail, on constatera que **les agents qui se sont succédé (ou qui ont assuré la continuité) au sein de la DGT/DRT ont développé une activité de manière empirique : une politique de prévention dans un domaine jugé « technique », en mettant en place progressivement**

un système original sur quatre niveaux : local, régional, national puis européen, impliquant un réseau d'inspecteurs et inspectrices du travail et d'ingénieurs. Ces niveaux sont explicités ci-dessous :

- Au niveau local, sont menés les constats des services d'Inspection du travail et leurs interventions dans les entreprises, puis les contrôles dans le cadre des retours d'expérience de la DRT / DGT (cf les développements ci-dessus dans les cas cités des machines à bois et des bancs d'essais de freinage), la mobilisation dans le suivi de la normalisation et, idéalement, vis-à-vis de leurs interlocuteurs habituels : des représentants patronaux, syndicaux, des autres préventeurs, des tribunaux, …
- Au niveau régional, le relais est assuré par les ingénieurs et les agents au sein des directions régionales et vis-à-vis des autres interlocuteurs concernés (CARSAT, ARACT, représentants de partenaires sociaux, …).
- Au niveau national, sont traités les signalements de l'Inspection du travail sur les machines non conformes et ces constats sont portés dans les différentes instances concernées, où la coopération est organisée avec de multiples interlocuteurs : les organismes de normalisation (AFNOR, UNM, BNA, …), les « organismes notifiés » (coordonnés par Eurogip), les organismes de prévention (CNAMTS) et différents organismes experts (INRS LNE, …). C'est également à ce niveau qu'a lieu la consultation des partenaires sociaux (au sein d'une Commission spécialisée du CSPRP puis du COCT) et qu'est soutenue la logique de la Nouvelle Approche devant les instance juridictionnelles (le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation) ainsi qu'avec les autres Ministères concernés.
- Au niveau européen, sont assurés le suivi des constats portés au niveau national dans les différentes instances concernées, l'interprétation et la négociation de la directive au sein du groupe d'experts mis en place par la Commission européenne, du groupe de travail « harmonisation technique » du Conseil européen, la participation active au Comité des représentants des Etats-membres (« ADCO-machines ») et aux groupes de travail mis en place dans ce cadre, le suivi des instances de normalisation (CEN-CENELEC) et des différents groupes de travail sectoriels, le suivi de la coordination des « organismes notifiés » et de ses « groupe verticaux », les relations avec les partenaires sociaux organisés au niveau européen : les fabricants au sein d'ORGALIME et des autres organisation sectorielles, les syndicats au sein des Instituts européens (BTS puis ETUI), et d'autres parties concernées, tels que nos homologues mettant en œuvre d'autres directives, …

Pendant ces dizaines d'années, la DRT/DGT a montré une capacité d'adaptation notable à son nouvel environnement européen, d'abord en apprenant et pratiquant la langue anglaise, ce qui paraissait incongru dans une administration française à l'époque, mais aussi en faisant une révolution culturelle permanente sur les questions du rapport entre normes harmonisées et disposition d'ordre public (débat initié dès le début de années 1980 entre le bureau de la DRT et la délégation à la sécurité qui venait d'être mise en place), en étant pionnier en matière d'informatisation et de création d'une banque de données devenue la base MADEIRA, en dégageant les moyens humains et budgétaires nécessaires pour participer aux échanges dans un cadre communautaire, en apprenant à négocier avec des délégués d'autres Etats-membres et de multiples acteurs au niveau européen et même mondial, certains débats se situant dans le cadre de l'ISO (International Standardisation Organisation), et enfin en changeant ses modes d'intervention avec les entreprises et l'inspection du travail.

Mais dans le contexte actuel on peut s'interroger sur la portée des expériences qui ont été relatées ici.

En effet sur le plan socio-économique, de nouveaux enjeux sont apparus en Europe qui affectent très immédiatement le domaine des machines, tels que la perte d'importance de l'industrie manufacturière européenne dans le cadre de la mondialisation et le poids grandissant de l'industrie exportatrice chinoise, de même que la nécessité de répondre effectivement aux enjeux environnementaux à travers la mise en place du « Green Deal ».

Sur le plan du cadre institutionnel européen, l'adoption et l'implémentation dès l'année prochaine du règlement (UE) 2023/1230 sur les machines, d'application directe dans les Etats-membres, constitue une nouvelle échéance. Les avancées de ce nouveau texte, en particulier à travers l'actualisation des exigences essentielles de sécurité vont devoir être mises en œuvre.

Sur le plan des principes juridiques, la décision récente de la Cour de Justice de l'Union européenne en matière d'accès aux normes constitue un signal fort qui doit conduire à une révision du statut des normes européennes. En effet cet arrêt du 5 mars 2024 (Affaire C-588/21P, 2024) énonce le principe selon lequel : puisque les normes harmonisées adoptées sur le fondement d'une directive permettent de présumer la conformité d'un produit aux exigences essentielles les concernant, elles font partie intégrante du droit de l'Union, bien qu'élaborées par des organismes privés.

Le raisonnement de la Cour a été le suivant :
1 - les normes harmonisées adoptées sur le fondement d'une directive permettent de présumer la conformité d'un produit aux exigences essentielles les concernant. De ce fait, elles font partie intégrante du droit de l'Union, bien qu'elles soient élaborées par des organismes privés et bien qu'elles ne soient pas obligatoires.
2 - l'Union est fondée sur le principe de l'État de droit, qui exige, sauf exception, un accès libre au droit de l'Union pour toutes les personnes physiques ou morales de l'Union, ainsi que la possibilité, pour les justiciables, de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations. L'exception n'est pas applicable lorsqu'un intérêt public supérieur justifie la divulgation du document concerné.
3 - Or, du fait que les normes techniques harmonisées prises pour l'application des directives font partie intégrante du droit de l'Union, il existe un intérêt public supérieur à ce que les citoyens aient accès aux normes techniques harmonisées prises pour l'application des directives.
Le besoin de transparence et de connaissance de la règle de droit prévaut sur les intérêts commerciaux des organismes de normalisation qui vendent leurs normes.

Les implications pratiques de ce jugement pourraient être importantes : la Commission européenne est désormais tenue de donner accès aux normes harmonisées lorsqu'elles sont demandées par des citoyens ou des entreprises. L'arrêt fragilise le modèle économique traditionnel de nombreux organismes de normalisation nationaux et européens qui finançaient leurs activités grâce à la vente payante de ces normes. Des discussions sont en cours pour trouver de nouveaux modes de financement qui garantissent à la fois la qualité des normes et leur accès gratuit ou facilité pour le public. La Commission pourrait substituer à la normalisation des « spécifications techniques » ou des « actes d'exécution » qu'elle sous-traiterait en partie aux consultants de son choix. La normalisation européenne deviendra marginale. Bien que l'affaire ne portât que sur quatre normes spécifiques (relatives à la sécurité des jouets), la portée de l'arrêt est générale car il établit un précédent selon lequel, pour toute norme harmonisée adoptée par les institutions de l'UE, le refus d'accès fondé sur la protection des intérêts commerciaux est, en règle générale, écarté au profit de l'intérêt public.

Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que le cadre global de la nouvelle approche et de ses instruments juridiques soit remis en débat par la Commission européenne. Les projets publiés ou annoncés par cette dernière pour l'année 2026 concernent les différents aspects de cette démarche, à travers les projets de révision du système européen de normalisation mis en place par le Règlement

(UE) n° 1025/2012 relatif à la normalisation européenne, du Nouveau Cadre Législatif (autre terme utilisé pour définir la « Nouvelle Approche ») modifiant le Règlement 765/2008 et la Décision 768/2008, et enfin le projet de révision du Règlement sur la surveillance du marché (2019/1020).

L'ensemble de ces dispositions devrait être fusionné dans un acte européen concernant les produits intitulé « European Product Act » (EPA) dont la publication est annoncée pour l'été 2026.

Il sera donc très important que les acquis obtenus tant dans les principes juridiques que dans les pratiques administratives et sociales au cours des années que nous venons de retracer ne soient pas remis en cause mais au contraire consolidés.

C'est un enjeu auquel les collègues qui ont pris notre succession dans ces domaines vont être confrontés. Nous souhaitons que ce retour d'expérience à travers nos modestes témoignages leur soit utile.

La dimension européenne de la stratégie d'action sur les équipements de travail : contribution d'Olivier Brunet

Félicitations aux collègues impliqués dans l'Administration centrale du Ministère du travail, qui ont fourni un intéressant témoignage sur la dimension européenne de la stratégie d'action sur les équipements de travail, à partir des années 1980.

J'ai travaillé à la Commission européenne, à Luxembourg, à partir de 1989, d'abord en tant qu'expert national détaché par le Ministère du travail (1989-1992) puis comme Administrateur après réussite à un concours de la Commission européenne. J'ai quitté le domaine de la santé et sécurité au travail en 1994, pour poursuivre à Bruxelles une carrière professionnelle variée d'abord au service du dialogue social européen, puis dans d'autres domaines : qualité de l'air, éducation, politique régionale, recherche et innovation. J'ai travaillé à Luxembourg et Bruxelles, mais également un an aux Etats-Unis pour enseigner dans une Université et deux ans en Espagne, au service de la région d'Aragon, dans le cadre d'un échange entre fonctionnaires.

Ma modeste contribution porte donc sur cinq années de grande intensité professionnelle, pendant lesquelles j'ai eu la chance de combiner deux tâches : l'animation d'un « Comité des Hauts Responsables de l'Inspection du travail » et la préparation de propositions de directives sur la santé et sécurité, suivie par leur négociation et finalement le contrôle de la transposition par les Etats membres.

Le témoignage des collègues explique très bien l'impact de l'Acte unique européen, signé en 1986, dans le domaine de la santé et sécurité au travail. De fait, l'Acte unique européen, alors adopté par douze Etats membres, a rendu possible une articulation selon moi très vertueuse entre « directives 100A » destinées à favoriser le Marché intérieur en facilitant notamment la libre circulation d'équipements de travail répondant à des exigences essentielles de sécurité (sur la base d'une « nouvelle approche ») et « directives 118A ». La préparation des « directives Marché intérieur » se trouvait entre les mains de fonctionnaires de la « DG3 » de la Commission européenne, basés à Bruxelles. Celle des « directives 118A » était de la responsabilité des collègues de la « DG 5 » chargée de la politique sociale. Les relations entre collègues des DG3 et DG5 étaient très bonnes, tandis qu'à Luxembourg les unités chargées de la sécurité et de la santé au travail connaissaient davantage de tensions entre elles.

J'ai commencé à travailler à Luxembourg le 1er juin 1989, quelques jours avant l'adoption de la « directive cadre » qui a constitué un progrès fondamental sur l'axe de la santé et sécurité au travail, au niveau européen. En particulier, l'accent mis sur l'obligation d'une « évaluation des risques » a pour moi marqué la victoire de pays habitués à cette approche, en particulier le Royaume-Uni, soucieux de valoriser la responsabilité des acteurs patronaux de manière pragmatique, par rapport à d'autres pays comme la France habitués à règlementer dans le détail les obligations des employeurs, avec le risque que celles-ci vieillissent mal en fonction notamment des progrès technologiques.

Tandis que les « directives 100A » imposaient des exigences essentielles de sécurité, appelant pour leur bonne mise en œuvre un travail important de normalisation européenne, les « directives 118A » avaient le mérite de prévoir des « prescriptions minimales de santé et sécurité au travail ». Ce mécanisme était notamment destiné à permettre aux Etats plus avancés de maintenir un niveau élevé de protection, en limitant ainsi les risques de « dumping social ».

Plus généralement, cette période exceptionnelle sur le terrain de l'Europe sociale a été non seulement permise par l'Acte unique européen, également soutenue pendant dix ans (1984-1994) par un Président de la Commission européenne : Jacques Delors qui avait parfaitement compris que l'élan vers

un Marché unique et pas seulement « commun » nécessitait un accompagnement destiné à permettre une cohésion sociale accrue. Cet objectif a aussi concerné fortement la politique régionale, destinée à permettre un rattrapage des régions les moins riches, au moment notamment de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté économique européenne, transformée en Union européenne en 1992.

Je peux attester que cet élan politique a eu un impact très positif sur l'Administration européenne, encouragée à aller de l'avant dans le domaine de la santé et sécurité au travail. Après une petite dizaine d'années de travail comme inspecteur du travail, à Brest, j'ai découvert avec bonheur une vie professionnelle dans un milieu multiculturel. Mon jeune Chef de l'époque, un Grec qui n'avait peur de rien, faisait merveille aux côtés d'un « vieux routier » flamand, qui m'a transmis son expérience de préparation de directives dans un contexte toujours mouvant, au contact des représentants des Etats membres mais aussi d'un Comité consultatif tripartite qui jouait un rôle important, dans le domaine de la santé et sécurité au travail. J'ai aussi découvert à cette époque la double réalité de réunions de Groupes de travail au Conseil, dans lesquelles les représentants des Etats membres défendaient avec vigueur leurs intérêts nationaux tout en affichant leur volonté de contribuer à la construction européenne, et d'un Parlement européen en pleine progression. Comme toujours au niveau européen, j'ai aussi découvert l'importance cruciale des relations non formelles, m'encourageant à la pratique des langues.

En 1992, nous avons porté une « Année européenne de la santé et sécurité au travail » qui s'est achevée par la mise en place d'une nouvelle Agence européenne, à Bilbao, autres moments mémorables que je vois, avec le recul, avec une certaine ambivalence. 1992 a sans doute été un « point d'orgue » dans la visibilité donnée aux questions de santé et sécurité au travail, au niveau européen, à la fin des « années Delors ». La mise en place d'une Agence a cependant complexifié le paysage des acteurs européens sur ce terrain, avec des tensions durables entre l'équipe de Bilbao et les services de la Commission européenne à Luxembourg et Bruxelles. Au fil du temps, l'impact de l'Agence européenne à Bilbao m'a semblé bien limité.

De 1989 à 1994, mon travail à la Commission européenne a prioritairement porté sur l'animation d'un « Comité des Hauts Responsables de l'Inspection du travail » créé en 1982, composé des « Senior Labour Inspectors » des Etats membres, dans une étonnante diversité. A l'époque, le Ministère français du travail avait fait le choix d'une représentation à deux têtes dans cette structure, représentant la MICAPCOR et la DRT. Je dois avouer avoir davantage coopéré, pendant cette période, avec l'INTEFP qu'avec la DRT. Mes efforts ont visé à permettre un échange régulier d'informations entre les « Responsables des Inspections du travail », une utilisation accrue des rapports établis par des inspecteurs du travail ayant bénéficié d'un échange pendant quelques semaines dans un autre pays d'Europe, à soutenir un effort intense de formation de manière à « acculturer » les inspecteurs du travail, sur le terrain, aux grands changements législatifs portés par l'Union européenne. Je garde de très bons souvenirs de ma coopération avec l'équipe de l'INTEFP.

L'INTEFP a également bien joué le jeu vis-à-vis de l'Association Villermé, qui a organisé à Lyon deux rencontres d'inspecteurs du travail, au niveau européen, en février 1990 et février 1993, avec l'appui de la Commission européenne. Je félicite Vincent Viet qui a réalisé en 2020 un travail très approfondi « En quête d'une cohésion » pour nous permettre de garder une trace précise de l'engagement des Villermistes, dont j'ai fait partie à Brest avec enthousiasme jusqu'en 1989, également de l'association L611.10.

La coopération portée par le « Comité des Hauts Responsables de l'Inspection du travail » m'aura permis de développer des coopérations très intenses avec certaines Inspections du travail, notamment

au Portugal et, à partir de la chute du Mur de Berlin en1989, avec l'ensemble des pays d'Europe centrale. J'ai alors travaillé activement avec les services du Bureau international du travail, à Genève. Je garde des sentiments plus mitigés par rapport au « portage » par la France d'une structure qui permettait des contacts privilégiés avec des systèmes d'Inspection du travail « spécialistes » de grande qualité (le « trio moteur » à l'époque était constitué du Danemark, du Royaume-Uni et des Pays Bas) tandis que le modèle « généraliste », que nous connaissons bien, s'est « mal exporté » dans les pays d'Europe centrale. Mon remplacement en 1994 par Monique Beaufour, fonctionnaire danoise d'origine française, m'a permis de passer le relais à une personne connaissant bien les forces et faiblesses des différents systèmes d'Inspection du travail dans une Europe appelée à s'élargir.

Quel jugement porter sur l'impact de notre travail très soutenu, pendant ces années, sur le plus long terme ? Je suis très prudent sur ce point, en premier lieu parce que j'ai quitté le domaine de la santé et sécurité au travail en 1994, pour me consacrer à d'autres beaux chantiers européens. Les fondamentaux portés par les directives adoptées à la fin des années 1980 me semblent garder du sens, dans la durée, par rapport notamment à la question de l'évaluation des risques au cœur de la logique de la « directive cadre ». Le « Comité des Hauts Responsables de l'Inspection du travail » existe encore. Cependant, l'Union européenne n'a guère investi dans le domaine social à partir de la fin des « années Delors » et le bilan des trente dernières années est maigre, dans un domaine dans lequel les Etats membres gardent une compétence première. La montée des extrême droites et populismes que nous connaissons ne facilite rien actuellement. Cette tendance lourde a conduit à une forte droitisation du Parlement européen et du Conseil, elle n'a pas encouragé la Commission européenne à faire preuve de courage sur le terrain social.

Je reste malgré tout un Européen convaincu, très investi à la « Maison de l'Europe » à Nantes, également au Mouvement européen et à Nantes Université. Dans le monde de fous que nous connaissons, la petite Europe vieillissante ne fera pas le poids face au « retour des empires » sans une cohésion accrue, difficile à observer actuellement sinon face à la Russie pour défendre l'Ukraine. La récente défaite de Orban en Hongrie constitue une bonne nouvelle, trop rare, que nous devrions garder en tête dans le contexte politique très dangereux auquel la France fait actuellement face, à l'approche des élections présidentielle et législative de 2027.

Olivier Brunet, à Nantes, en juin 2026

POSTFACE DE JEAN MARIMBERT

J'ai lu hier d'un seul trait l'excellent texte que vous m'avez transmis.

Bravo à celles et ceux qui ont contribué à son élaboration à partir de leurs expériences

Si ce travail entre évidemment en résonance avec les souvenirs que je garde de ma période à la DRT entre 1995 et 2001, il m'a remémoré certains faits que j'avais oubliés, par exemple la présence à partir de 1977 d'une délégation à la sécurité et en 1997 l'affaire Weinig, bel exemple de persévérance administrative au service de la sécurité au travail.

La lecture du texte m'inspire quatre observations.

1/L'enjeu des équipements de travail illustre la capacité du ministère à s'adapter aux exigences du fonctionnement des institutions européennes, sur les plans juridique, méthodologique, technique et... linguistique !, afin de pouvoir peser sur les choix faits à ce niveau.

En témoignent notamment l'investissement effectué avec succès pour assimiler la nouvelle approche, si différente des règles de sécurité instrumentales qui l'avaient précédée en France comme ailleurs, et dans les travaux de normalisation qui en découlaient.

2/Le travail au long cours de la DRT/DGT sur ce sujet, sous l'impulsion de la sous-direction des conditions de travail et en particulier du bureau CT5 devenu de nos jours le bureau des équipements et des lieux de travail, procède d'un mélange bien dosé de fermeté et de pragmatisme.

Fermeté par exemple pour éviter l'édulcoration des directives conception et utilisation aux stades de leur révision, pour faire barrage à la notion de « risque acceptable » ou encore pour éviter que la norme CE devienne une norme au rabais par rapport au meilleur standard d'origine allemande

Pragmatisme quand, par exemple, la DRT a tiré les conséquences de l'irréalisme du délai initial de deux pour mettre en œuvre la directive machines en concevant l'idée des plans de mise en conformité puis en mobilisant les branches professionnelles pour les mettre en œuvre et outiller la démarche dans les entreprises.

3/Sans abdiquer ses prérogatives régaliennes, l'administration du travail a su miser sur une démarche en réseau, associant tous les acteurs de la prévention, qu'ils soient publics, parapublics ou privés.

Elle a pu s'appuyer dans cette démarche sur le fonctionnement du conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, dont vous relevez à juste titre qu'il n'avait à l'époque pas d'équivalents dans la plupart des autres Etats membres de la Communauté, devenue l'Union européenne.

4/Le sujet des équipements de travail atteste l'importance et la valeur ajoutée de l'action collective dans le champ d'intervention de l'inspection du travail.

C'est une conviction que j'ai acquise très vite après mon arrivée à la DRT en juin 1995, en prenant connaissance des actions prioritaires, dont faisait partie la mise en œuvre des directives sur les équipements de travail, alors qu'on sortait à peine de la période de forte crispation d'une partie du monde patronal au moment de la transposition des directives.

Convaincu que c'est par l'action coordonnée que l'administration du travail peut peser sur les comportements et les pratiques, tant à l'échelon national qu'au niveau territorial, je souhaitais éventre le champ de cette approche à d'autres thèmes que la sécurité et les conditions de travail, notamment à

l'organisation du temps de travail, thème qui est monté en puissance dès 1995/1996 dans la négociation interprofessionnelle et le débat public.

Cela s'est traduit par la « note d'orientation » de 1996, signée par le ministre de l'époque, qui doit beaucoup au précieux concours de Jean-Louis Fornaro.

Cette démarche a toutefois été contrariée par deux facteurs :

-d'une part, la stagnation des moyens, tant à la DRT -185 agents en juin 1995 !- que pour l'inspection -environ 1200 inspecteurs et contrôleurs- ;

-d'autre part, l'absence dans la période 1995/2001 de volonté politique de faire de la DRT une véritable « autorité centrale » au sens de la convention OIT, en charge non seulement de la dimension juridique mais aussi de l'animation de l'action territoriale ainsi que de l'instrumentation des agents de contrôle ;

Mes suggestions d'alors, tendant notamment à intégrer la Micapcor à la DRT et à réactiver le Conseil national de l'inspection du travail, n'ont pas eu de suites même si mes interlocuteurs du cabinet n'y semblaient pas insensibles.

Fort heureusement, des caps décisifs ont pu être franchis à partir de 2005/2006, dans les conditions que l'on sait.

J'ai intégré au début de ce message une réponse à une question parlementaire qui date de 1994 et porte sur la mise en conformité (cf Annexe II). Nul doute qu'elle a été préparée par CT5 en son temps !

Le 6 juin 2026,

Jean Marimbert, Conseiller d'Etat honoraire, ancien Directeur des relations du travail.

Notes :

(1) Projet présenté et adopté dans ses grandes lignes au cours de l'AG de l'AEHIT (Association pour l'étude de l'histoire de l'Inspection du travail) du 30 janvier 2026

(2) Les personnes qui ont participé activement à la présente enquête sont : Michel Chotard, ingénieur machines de 1977 à 1993, Dominique Dufumier, inspecteur du travail chargé des équipements de protection individuelle (EPI) puis des machines de 1992 à 1999, Joseph Dugué, juriste de 1974 à 1980, Pascal Etienne, inspecteur du travail, chef de bureau de 2000 à 2015, Ian Fraser, ingénieur EPI puis machines mobiles et de levage de 1995 à 2002, Elisabeth Frichet-Thirion, inspectrice du travail, cheffe de bureau de 1995 à 1999, Laure Ginesty, inspectrice du travail, chargée de normalisation de 2006 à 2025, Daniel Lejeune, inspecteur du travail, chef de bureau de 1987 à 1995, Claude Maujean, juriste chargée de l'homologation des machines dangereuses puis de la surveillance du marché de 1974 à 2015, Pierre Picart, ingénieur machines mobiles-levage de 2005 à 2022, Sylvaine Ribadeau-Dumas, inspectrice du travail, chargée de normalisation de 1990 à 1994, Serge de Tinténiac, inspecteur du travail, chef de bureau de 1977 à 1980.

(3) Organismes habilités par les Etats-membres pour vérifier la conformité de certaines machines et qui sont « notifiés » par ces Etats à la Commission européenne, d'où leur appellation.

(4) Bureau des archives, 14 Avenue Duquesne, 75350 PARIS 07 SP, Pièce 1343 -Tél 06 34 65 81 04

(5) Les personnes qui ont réagi à ce rapport et l'ont enrichi par leurs remarques ou leurs contributions spécifiques sont : Olivier Brunet, inspecteur du travail détaché auprès de la Commission européenne de 1989 à 1992, fonctionnaire européen de 1992 à 2020, Franck Gambelli, ancien directeur juridique de la FIM et ancien directeur Hse Uimm, Jean-Jacques Guéant, Inspecteur du travail, détaché comme chercheur au Bureau Technique Syndical de 1991 à 1996, Geneviève Rendu, chargée de normalisation à la DRT de 2000 à 2005, Lionel de Taillac, Président de l'AEHIT, Vincent Viet, historien du social et Jean Marimbert, ancien Directeur des relations du travail.

(6) Une objection formelle peut être introduite par un Etat-membre (ou par la Commission européenne) lorsqu'une norme harmonisée a été adoptée par l'Organisme européen de normalisation, et à tout moment après la publication de la référence de la norme harmonisée au JOUE, si cet Etat dispose d'indications selon lesquelles la norme harmonisée ne satisfait pas entièrement aux exigences essentielles de santé et de sécurité qu'elle couvre - cf article 10 de la Directive « machines »).

(7) Bien que, historiquement, l'évaluation a priori des risques professionnels (et la sécurité intégrée) date de loi du 17 décembre 1917 sur les établissements classés qui crée légalement une inspection des établissements classés sur le modèle (alors dominant) de l'Inspection du travail. Mais ce précédent remarquable a totalement été oublié (et occulté en 1989) et l'Inspection du travail n'a pas su capitaliser cette approche en matière de prévention (cf Viet, V., 2016).

Références bibliographiques :

Circulaire, 1947 : Circulaire du 18 juin 1947 sur les machines dangereuses, Bulletin officiel du Ministère du travail.

Circulaire, 1949 : Circulaire du 31 mars 1949 concernant la protection des machines dangereuses par les constructeurs, Bulletin officiel du Ministère du travail.

JORF, 1986 : publication au JORF du 16/07/1986

CJCE, 1986 : CJCE, 28 janvier 1986, Commission des Communautés européennes c. République française, Affaire 188/84 arrêt du 28 janvier 1986, Recueil 1986 p. 419.

Hervé, J.B., 1993 : Jean Baptiste Hervé : intervention ergonomique et sécurité des équipements de travail, Actes du XXVIIIème Congrès de la SELF, Genève, 1993, p. 202-205

Tribunal, 2000 : Jugement du Tribunal correctionnel de Rodez, le 5 avril 2000

Cour d'appel, 2000 : Arrêt de la Cour d'appel de Montpellier, le 19 décembre 2000

Cass. Crim., 2001 : Cass. Crim. 28 février 2001, Société Michael Weinig AG, pourvoi n° 01-80.118, arrêt n° 1518

NF EN 12750, 2001 : Norme NF EN 12750 : 2001 - Sécurité des machines pour le travail du bois - Machines à moulurer sur quatre faces, accessible sur le site AFNOR

Fiche, 2003 : Collection « références juridiques DRT » Fiche n° 33/2003 - Conditions de travail

Boy, S., 2003 : Boy, S., Limou, S., La mise en œuvre de la directive relative aux machines, Bureau Technique syndical européen, 2003

Etienne, P. (2004-1). Normes « produits » et ergonomie : de l'antagonisme de principe à la construction d'un retour d'expérience en vue de la conception des équipements de travail. Actes du XXXIX^{éme} Congrès de la SELF, Octarès, p. 73-80.

Etienne, P. (2004-2) : Surveillance du marché et normalisation dans le domaine des équipements de travail – le rôle des autorités nationales, présentation dans la conférence du Bureau technique syndical, Bruxelles, 12 et 13 juin 2003, publiée dans le Bulletin du Bureau Technique Syndical européen, n° 24 – 25, Juin 2004, p. 38-41, synthèse de la conférence européenne syndicale sur « La sécurité des équipements de travail : Stratégies pour impliquer les utilisateurs dans l'amélioration des normes techniques ».

Circulaire, 2005 : Circulaire DRT 2005/ 08 du 27 juin 2005 relative à la mise en oeuvre du décret du 1erseptembre 2004 et de l'arrêté du 21 décembre 2004,

Habasque, F., Etienne, P. (2007). Pour une participation des utilisateurs à l'actualisation des normes de conception. Actes du XXXXII^{éme} Congrès de la SELF, p. 697-706.

Guide, 2010 /2017 : Guide to the application of the Machinery Directive (2006/42/EC), Edition 2.1, July 2017

Guide, 2010 : Guide pour l'application de la Directive Machines (2006/42/CE) 2ème édition – Juin 2010 [traduction en Français de la deuxième édition du Guide]

Circulaire, 2010 : Circulaire 2010-01 concernant la mise en œuvre du décret du 7 novembre 2008 relatif aux équipements de travail et aux équipements de protection individuelle, Bulletin officiel du Ministère du travail n°2, 28 février 2010

Sécurinorm, 2010, article de Laure Ginesty n° 110, mars-Avril 2010

Circulaire, 2012 : Circulaire 2012/12 sur la prévention des risques électriques

Sécurinorm, 2014, article de Laure Ginesty sur les bancs d'essai de freinage, N° 135, mai-juin 2014

Viet, V. 2016 : Vincent Viet. Hygiène intérieure et salubrité extérieure : un point aveugle de l'action publique ? Chronique de deux domaines séparés en France (1810-1917). Travail et Emploi, 2016, 148 (4), pp.81-101.

Sécurinorm, 2017, article de Laure Ginesty sur les bancs d'essai de freinage, n°154

Affaire C-588/21P, 2024 : Cour de Justice de l'Union européenne, arrêt du 5 mars 2024 - affaire C-588/21P

Annexe I : GUIDE D'ENTRETIEN

Dimension européenne de la stratégie d'action sur les équipements de travail

1. Nom Prénom :
   - adresse mail
   - tél.
2. Statut au moment de la réponse à l'entretien

3. Quel est votre parcours professionnel ?

4. Pourquoi êtes-vous venu travailler à la DRT / DGT / CT3 CT5 ?

5. Quelle a été votre Implication au sein de la DRT / DGT CT 3 – 5 sur les équipements de travail
   - dans quelle période temporelle
   - sur quels aspects avez-vous travaillé :
   i. élaboration / transposition des règles de droit
   ii. contrôle de la conformité des machines
   iii. normalisation technique
   iv. autres sujets

6. Vous souvenez vous d'actions significatives ? Pouvez-vous en détailler quelques-unes

7. Modalités de coopération avec d'autres personnes impliquées dans votre activité :
   - agents du bureau,
   - de la DRT,
   - des autres administrations,
   - des organismes experts
   - des services déconcentrés du Ministère du travail
   - Autres services / structures

8. La dimension européenne de votre activité
   - Son contenu ?
   - Que cette activité vous a-t-elle apporté ?
   - Quelles difficultés avez-vous rencontrées ?
   -
9. Quelles suites avez-vous données à ce passage à la DRT / DGT
   - dans votre activité professionnelle,
   - dans votre vie personnelle

10. Commentaires additionnels

ANNEXE II : Question de M. BONY Marcel (Puy-de-Dôme - SOC) publiée le 30/06/1994

M. Marcel Bony appelle l'attention de M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur l'application en France des directives CEE no 89-655 et 89-656 du 30 novembre 1989 relatives à l'utilisation des équipements de travail et aux mesures d'organisation et de mise en oeuvre concernant ces équipements. En effet, les décrets no 93-40 et 93-41 du 11 janvier 1993 prévoient notamment que les entreprises concernées doivent transmettre un plan de mise en conformité de leur matériel à l'inspecteur du travail avant le 30 juin 1995. Ce plan comprend un inventaire des mesures à prendre pour que les équipements soient conformes aux prescriptions techniques prévues par le code du travail à partir du 1er janvier 1997, une évaluation du coût de ces mesures ainsi qu'un échéancier des réalisations. Devant l'effort important que les entreprises devront produire, il lui demande quelles dispositions il compte prendre afin que ces dernières cherchent rapidement à se conformer aux prescriptions édictées par cette réglementation.

Publiée dans le JO Sénat du 30/06/1994 - page 1595

Réponse du ministère : Travail publiée le 11/08/1994

Réponse. - Les décrets nos 93-40 et 93-41 du 11 janvier 1993 assurent notamment la transposition en droit français de la directive no 89-655 du 30 novembre 1989 relative à l'utilisation des machines. Les travaux préparatoires à l'intervention de la directive, comme ceux liés à sa transposition, ont été menés en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, notamment au sein du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels. C'est en particulier forte de positions ainsi définies en concertation que la délégation française a obtenu le report au 1er janvier 1997 du délai de mise en conformité, soit deux ans plus tard que ne l'avaient souhaité la Commission et le Parlement européens. Sur le plan technique, les prescriptions définies par les décrets, notamment les mesures de mise en conformité des machines, ne vont pas au-delà des dispositions prévues par la directive. Il convient à cet égard de rappeler que le texte ne demande en aucun cas d'appliquer aux machines en service les spécifications techniques prévues pour les machines neuves. Il s'agit de prendre des mesures de " sécurité rajoutée ". En outre, les aspects techniques ne sont pas les seuls à devoir être pris en considération et des mesures organisationnelles, fondées sur le décret no 93-41, peuvent dans certains cas constituer des mesures compensatoires permettant de pallier des mesures techniques qu'il ne serait pas raisonnables d'exiger. Seul le plan de mise en conformité constitue une disposition spécifiquement française. Ce plan ne doit pas être analysé comme une contrainte administrative, mais comme un outil de diagnostic et de programmation s'inscrivant dans une démarche d'évaluation des risques. C'est également un instrument de dialogue avec les représentants du personnel au CHSCT, d'une part, avec les services de contrôle et de prévention des risques professionnels, d'autre part. Il reste que quelques difficultés d'application sont apparues en ce qui concerne le plan de mise en conformité. Ces difficultés font l'objet des précisions contenues dans la lettre adressée le 20 juin 1994 à la fédération des industries mécaniques, qui devraient apporter aux chefs d'entreprise les apaisements nécessaires, notamment en ce qui concerne les machines utilisées occasionnellement par des ouvriers qualifiés pour des travaux de petite série sans contrainte de rendement. En outre, le ministère du travail est conscient des difficultés auxquelles les entreprises artisanales, notamment du bâtiment, et les petites et moyennes entreprises de moins de dix salariés sont susceptibles d'être confrontées pour rédiger les plans de mise en conformité. C'est pourquoi il est proposé que ces entreprises, au lieu de rédiger un plan individuel de mise en conformité, puissent remplir leur obligation en adhérant à un plan collectif élaboré par leur organisation professionnelle. L'étude des coûts et des difficultés engendrés par la mise en conformité, effectuée sur le terrain par les services du

ministère du travail, montre que la situation est contrastée. Selon les branches, selon les entreprises, la mise en conformité apparaît réalisable dans le délai prévu sans mettre en cause l'équilibre économique des entreprises ou, à l'inverse, rencontre des difficultés techniques ou économiques qui appellent une mise en oeuvre pragmatique. Il est à cet égard effectivement souhaitable que la Commission européenne fasse procéder rapidement par un organisme compétent et indépendant par exemple l'Institut national de recherche et de sécurité à une étude d'impact de la directive no 89-655 et de la modification qu'elle envisage, l'étude réalisée en 1993 ayant été assez sévèrement critiquée par plusieurs Etats membres. C'est pour répondre aux difficultés que la circulaire du 17 décembre 1993 relative aux plans de mise en conformité, confirmée par la lettre du 20 juin 1994 à la fédération des industries mécaniques, prévoit d'appliquer les textes avec pragmatisme, notamment en termes de calendrier, dès lors que cela est justifié par des difficultés techniques ou économiques réelles et qu'ils ont fait l'objet d'un début effectif de réalisation dans l'entreprise. C'est pourquoi également les autorités françaises ont été à l'origine du report, dans une proposition de directive modificative déposée en mars 1994 sur la table du Conseil, de la mise en conformité des appareils de levage et des machines mobiles au 31 décembre 2000. Le décret tirant les conséquences qu'il est immédiatement possible de déduire de cette proposition de report sera incessamment soumis au Conseil d'Etat. Un tel report est important, notamment pour les entreprises du bâtiment. Il est en outre souhaitable, pour répondre à la diversité des situations et assurer une application souple et uniforme des textes, sans risque d'inégalité entre entreprises d'une même branche, de mobiliser les branches professionnelles pour qu'elles définissent elles-mêmes les modalités concrètes de la mise en conformité, assurant ainsi une application réaliste et équivalente des textes, comme cela est prévu dans un document en cours de réalisation dans le secteur de la forge avec le soutien financier du ministère du travail. Ces documents seront validés par le ministère du travail comme cela a été proposé à plusieurs branches professionnelles. Il reste que l'attitude des Etats qui n'ont pas transposé la directive no 89-655 est préoccupante. L'application effective et équivalente des directives, leur transposition dans les délais prévus sont un devoir des Etats membres et la situation actuelle est susceptible d'avoir des conséquences dommageables aux plans politique, économique et social. C'est pourquoi le thème de la mise en oeuvre effective des directives notamment de la directive no 89-655 sans laquelle il serait illusoire de poursuivre l'effort de construction européenne, constitue d'ores et déjà, et constituera plus encore dans l'exercice de la présidence de l'Union au premier semestre 1995, une priorité de l'action des autorités françaises. ; directive no 89-655 et de la modification qu'elle envisage, l'étude réalisée en 1993 ayant été assez sévèrement critiquée par plusieurs Etats membres. C'est pour répondre aux difficultés que la circulaire du 17 décembre 1993 relative aux plans de mise en conformité, confirmée par la lettre du 20 juin 1994 à la fédération des industries mécaniques, prévoit d'appliquer les textes avec pragmatisme, notamment en termes de calendrier, dès lors que cela est justifié par des difficultés techniques ou économiques réelles et qu'ils ont fait l'objet d'un début effectif de réalisation dans l'entreprise. C'est pourquoi également les autorités françaises ont été à l'origine du report, dans une proposition de directive modificative déposée en mars 1994 sur la table du Conseil, de la mise en conformité des appareils de levage et des machines mobiles au 31 décembre 2000. Le décret tirant les conséquences qu'il est immédiatement possible de déduire de cette proposition de report sera incessamment soumis au Conseil d'Etat. Un tel report est important, notamment pour les entreprises du bâtiment. Il est en outre souhaitable, pour répondre à la diversité des situations et assurer une application souple et uniforme des textes, sans risque d'inégalité entre entreprises d'une même branche, de mobiliser les branches professionnelles pour qu'elles définissent elles-mêmes les modalités concrètes de la mise en conformité, assurant ainsi une application réaliste et équivalente des textes, comme cela est prévu dans un document en cours de réalisation dans le secteur de la forge avec le soutien financier du ministère du travail. Ces documents seront validés par le ministère du travail comme cela a été proposé à plusieurs branches professionnelles. Il reste que l'attitude des Etats qui

n'ont pas transposé la directive no 89-655 est préoccupante. L'application effective et équivalente des directives, leur transposition dans les délais prévus sont un devoir des Etats membres et la situation actuelle est susceptible d'avoir des conséquences dommageables aux plans politique, économique et social. C'est pourquoi le thème de la mise en oeuvre effective des directives notamment de la directive no 89-655 sans laquelle il serait illusoire de poursuivre l'effort de construction européenne, constitue d'ores et déjà, et constituera plus encore dans l'exercice de la présidence de l'Union au premier semestre 1995, une priorité de l'action des autorités françaises.

Publiée dans le JO Sénat du 11/08/1994 - page 2020

Page mise à jour le 15 novembre 2023