

SERVICE PUBLIC FEDERAL
EMPLOI, TRAVAIL ET
CONCERTATION SOCIALE

Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail

Avis n° 190 du 11 décembre 2015 sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté du 2 décembre 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes et mutagènes au travail. (D183)

I. PROPOSITION ET MOTIVATION

Par lettre du 31 août 2015, le Ministre de l'Emploi a transmis ce projet d'arrêté royal à la Présidente du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail (Conseil supérieur PPT), en demandant d'émettre un avis sur ce projet d'arrêté royal.

Le 29 septembre et le 23 octobre 2015, le Bureau exécutif a pris connaissance de ce projet d'arrêté et a décidé d'organiser une commission ad hoc.

La commission ad hoc s'est réunie le 28 octobre 2015.

A cette CAH du 28 octobre 2015, l'administration a donné de plus amples renseignements (sur les adaptations techniques dans les annexes et la reprise des substances reprotoxiques) et a référé au soutien unanime du BCR (Le Comité belge REACH) pour le traitement légal identique des agents cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques dans la réglementation « OSH » (réunion du 8/10/2015).

Le Bureau Exécutif a décidé le 11 décembre 2015 de soumettre le projet d'avis concernant le PAR au Conseil Supérieur PPT du 11 décembre 2015.

Explication :

La modification prévue par le projet d'arrêté royal consiste en l'insertion des substances reprotoxiques dans le champ d'application de cet arrêté royal.

Cette insertion est jugée nécessaire parce que les effets des substances reprotoxiques sur la santé reproductive des travailleuses et des travailleurs et sur la santé de leur descendance sont graves et souvent irréversibles.

La descendance des travailleuses et des travailleurs sera mieux protégée: la période avant la fécondation, quand les cellules reproductrices mâles et femelles mûrissent, est une période aussi sensible aux expositions environnementales.

Par cette insertion, les travailleuses enceintes sont mieux protégées au tout début de leur grossesse – quand l'embryon est extrêmement vulnérable à l'influence de son environnement -, et pas seulement après la constatation et l'annonce de celle-ci.

De plus, cette insertion mène à une meilleure cohérence entre la réglementation concernant le bien-être au travail et le règlement de REACH, où les substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques sont abordées comme un seul groupe (les substances CMR)

À côté de cet élargissement du champ d'application, un certain nombre de substances de l'annexe de cet arrêté royal sont enlevées, comme un simple ajustement technique.

Cela concerne les substances qui, au moment de la publication des annexes, n'avaient pas encore de classification harmonisée comme agent cancérigènes ou mutagènes de catégorie 1 ou 2 (momentanément 1A ou 1B), mais pour le moment sont classifiées tel quel.

II. AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR PPT DU 11 décembre 2015.

Le Conseil supérieur PPT émet, sur le projet d'arrêté royal :

- un avis divisé sur l'extension du champ d'application aux substances reprotoxiques,
- un avis unanime favorable sur les adaptations techniques des annexes proposées dans le PAR, moyennant certaines remarques.

A. Points de vue divisés concernant l'extension du champ d'application de l'AR (protection contre agents cancérigènes et mutagènes au travail) aux substances reprotoxiques

Le Conseil supérieur est divisé sur l'extension du champ d'application de l'AR (protection contre agents cancérigènes et mutagènes au travail).

Les représentants des travailleurs sont favorables à l'extension proposée dans le PAR soumis.

Les représentants des employeurs sont opposés à cette extension.

Les représentants des travailleurs ont les arguments suivants en faveur de l'extension aux substances reprotoxiques :

- L'extension aux substances reprotoxiques offrira une plus grande protection aux femmes avant qu'elles ne soient enceintes ainsi qu'aux futurs pères (la période périconceptionnelle - de plusieurs semaines avant la conception à plusieurs semaines après l'accouchement- est sensible : la fertilité des parents peut être perturbée et amoindrie et le futur fœtus est susceptible de développer des malformations du fait de l'exposition des parents aux agents reprotoxiques.

Il est dès lors indispensable d'élargir la protection des futurs parents et de ne pas se limiter, comme c'est le cas aujourd'hui, à une protection assurée uniquement quand la femme enceinte communique son état à son employeur (adaptation du poste de travail ou écartement généralement après plusieurs semaines de grossesse).

- Les travailleurs et travailleuses exposés sont exposés doublement : au travail et dans leur vie quotidienne de par, entre autres, les produits qu'ils utilisent dans leur quotidien (crèmes, .. cf. : agents chimiques perturbateurs endocriniens), les aliments, l'eau,

- Comme il ressort de l'étude d'impact, qui a été menée au niveau européen, concernant l'extension du champ d'application de la directive 2004/37/CE aux substances reprotoxiques (après une enquête relative aux effets en France et en Allemagne où de telles adaptations de la législation ont déjà été réalisées) :
 - L'extension aux substances reprotoxiques aura un effet favorable parce qu'elle mènera à une plus grande conscientisation chez les employeurs, les travailleurs et les conseillers en prévention.
 - L'extension aux produits reprotoxiques offre une plus grande protection de la fertilité des travailleurs, de l'enfant à naître et de l'enfant durant la période de lactation.

- Il n'y a pas d'arguments solides pour faire une distinction entre, d'un côté, les substances cancérigènes et mutagènes, et de l'autre côté, les substances reprotoxiques en ce qui concerne la protection des travailleurs et la réglementation qui est d'application :
 - Dans le cadre de la réglementation REACH, ces substances sont reprises dans le groupe des substances extrêmement préoccupantes et sont soumises aux mêmes obligations sévères.
 - Les mécanismes qui mènent aux détériorations de la santé et aussi le type de détérioration de la santé peuvent différer mais les effets sont exactement similaires à ceux des substances cancérigènes et mutagènes, notamment très graves et irréversibles.
 - Vu la gravité des effets, un même niveau de prévention est indiqué.
 - De plus, on ne peut pas faire de différence entre ces substances au niveau de l'existence ou non d'un seuil d'exposition sous lequel il n'y a pas d'effet attendu. Toutes les substances reprotoxiques n'ont pas un tel seuil : une exposition quotidienne à de petites doses est dangereuse et les risques de bioaccumulation sont aussi reconnus (anomalies transmises aux générations futures)

- Le principe de précaution doit être appliqué aux substances reprotoxiques :
 - vu que, pour un grand groupe de substances reprotoxiques, les effets sur la santé, surtout à long terme, ne sont pas suffisamment étudiés scientifiquement et /ou connus,
 - vu les effets graves et irréversibles déjà connus,
 - vu l'absence dans beaucoup d'entreprises, surtout dans les PME, d'une stratégie de mesurage ou d'autres stratégies pour déterminer et suivre l'exposition des travailleurs à ces substances,
 - vu la difficulté de déterminer et de suivre les effets sur la santé par la surveillance de la santé,
 - vu la possibilité restreinte d'organiser la surveillance par les pouvoirs publics,
 - vu que les effets de l'exposition vont plus loin que la santé du travailleur même et, de ce fait, menace le groupe le plus vulnérable dans notre société, c'est-à-dire l'enfant à naître et le nouveau-né.

- La réglementation actuelle protège insuffisamment les travailleurs et leurs enfants contre les risques des substances reprotoxiques.
 - Les mesures prévues dans l'AR du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail ne sont pas adaptées aux risques des produits reprotoxiques : les obligations en ce qui concerne la substitution et la limitation de l'exposition sont moins sévères que celles pour les substances cancérigènes et mutagènes et cela a comme conséquence une plus haute exposition aux produits reprotoxiques. Ceci n'est pas souhaitable du point de vue du principe de précaution décrit plus haut.
 - L'AR du 2 mai 1995 concernant la protection de la maternité n'offre pas de protection à la travailleuse et à l'enfant à naître pendant la période entre la conception et la connaissance de son état.

- Bien qu'une initiative au niveau européen soit indiquée, cela n'a aucun sens de l'attendre plus longtemps:
 - Au niveau européen, il n'y a pas de consensus ni entre les Etats Membres ni entre les partenaires sociaux en ce qui concerne la reprise des substances reprotoxiques dans le champ d'application de la directive substances cancérigènes et mutagènes.
 - En tout cas, aucune adaptation européenne de la réglementation y afférente n'est planifiée et elle n'est pas reprise dans le programme de travail de la Commission Européenne pour 2016.
 - Les représentants des travailleurs n'attendent aucune initiative européenne après 2016, vu la priorité que donne la Commission à son programme Refit.
 - La Belgique, qui a une riche tradition dans le domaine du bien-être, doit aussi, dans cette matière, prendre des mesures afin de continuer à garantir un haut niveau de sécurité.
 - La position concurrentielle ne joue pas car nos partenaires commerciaux les plus importants (Allemagne, France et Pays-Bas) ont déjà réalisé des adaptations semblables dans leurs réglementations.
- Un objectif important d'une réglementation plus sévère concernant les produits reprotoxiques est l'encouragement de la substitution de ces substances par des substances moins dangereuses, non reprotoxiques :
 - Ceci est souhaitable dans le cadre du principe de précaution et de la protection des travailleurs et de l'enfant à naître.
 - Ceci a aussi des effets économiques positifs par la recherche d'alternatives et l'innovation que cela entraîne.
 - Ceci mène à une diminution de l'accumulation de substances reprotoxiques dans l'environnement. Ce qui a des effets positifs sur la santé publique.

Les représentants des employeurs ont les arguments suivants contre l'extension aux substances reprotoxiques :

"La classification (dangerosité) d'une substance doit impérativement reposer sur une définition unique correspondant aux critères du Règlement CLP (*règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges*). Toutefois, même si des synergies sont possibles, les finalités et les outils de gestion mis en œuvre dans le cadre du règlement « Reach » (*règlement (CE) N° 1907/2006 du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH)*) et de la législation relative à la protection des travailleurs sont différents. Si le règlement REACH prévoit une assimilation des substances cancérigènes mutagènes et reprotoxiques, c'est uniquement dans le cadre d'une identification en vue de procéder à leur évaluation.

Cela n'implique pas que leur dangerosité soit identique, cette dernière et les mesures de gestion appropriées devant être évaluées au cas par cas. Il en est de même dans le contexte de la protection des travailleurs. Faire un amalgame entre les substances serait contre-productif.

Il est scientifiquement admis qu'il est possible de déterminer un seuil en dessous duquel l'utilisation d'une substance reprotoxique n'est pas dangereuse. Or, l'arrêté royal relatif aux substances cancérigènes et mutagène concerne fondamentalement les substances pour lesquelles aucun seuil ne peut être déterminé. Il ne nous semble dès lors pas approprié d'inclure de manière générique les substances reprotoxiques dans cet arrêté, d'autant que la législation « agents chimiques » a démontré son efficacité.

Des discussions concernant la manière d'aborder et de traiter les substances reprotoxiques sont actuellement en cours au niveau européen entre partenaires sociaux, auxquelles sont associés autorités et experts internationaux. Un résultat serait attendu pour 2016. Il semble dans ce contexte prématuré de prendre une initiative au niveau belge. Il est souhaitable d'avoir une approche européenne harmonisée reposant sur des bases scientifiques.

Les organisations des employeurs attirent également l'attention sur l'accord gouvernemental qui prévoit explicitement qu'il n'y aura pas de « gold-plating » au moment de la transposition de directives européennes. Vu que les discussions sont encore en cours au niveau européen, cette initiative est un exemple clair de « gold-plating » à l'égard de la directive européenne existante.

B. Avis concernant les adaptations des annexes de l'AR protection contre agents cancérigènes et mutagènes au travail, qui sont proposées dans le PAR

B.1. points de vue unanimes

Le Conseil supérieur PPT est d'accord sur l'adaptation technique des annexes proposées dans le PAR, sous réserve des remarques suivantes.

Le Conseil supérieur attire l'attention sur le fait que la disparition des substances dans les annexes n'est pas une bonne affaire d'un point de vue pédagogique car cela pourrait conduire à la confusion dans les entreprises aussi bien pour les employeurs que pour les travailleurs.

C'est pourquoi, il doit être communiqué pour quelles raisons ces substances disparaissent des annexes et surtout que l'AR reste intégralement d'application à ces substances.

Le Conseil supérieur demande que l'administration mette à disposition du public, à un endroit facilement accessible au grand public (par ex. sur le website du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale), une liste claire et complète de tous les agents auxquels s'applique l'AR *concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes et mutagènes au travail*, avec des explications et références vers les différentes sources de ces agents. Cette liste comprendra donc non seulement les agents repris en annexe de cet AR mais également les autres agents non repris en annexe de l'AR mais qui entrent néanmoins dans le champ d'application de l'AR.

Le Conseil supérieur est par ailleurs d'avis que l'adaptation des annexes de l'AR protection contre agents cancérigènes et mutagènes au travail devrait de préférence être traitée séparément de la reprise des substances reprotoxiques dans le champ d'application de cet AR.

B.2. Points de vue divisés

Les représentants des travailleurs demandent une actualisation complète des 3 annexes de l'AR : certains médicaments cytostatiques, substances et procédés doivent, vu l'état de la science, être ajoutés à l'annexe 1 ou 2 et certaines substances de l'annexe 3 doivent être déplacées vers l'annexe 1. La silice cristalline est mentionnée comme exemple.

Toutefois, les représentants des travailleurs estiment qu'il ne faut pas attendre pour écarter les substances comme proposé dans ce PAR.

Les représentants des employeurs insistent qu'ils ne souhaitent pas de nouvelle discussion sur la silice cristalline, puisque ce sujet est suivi par NEPSI (www.nepsi.eu).

Ils ne voient pas l'opportunité de ce PAR pas plus que de la disparition des substances de l'annexe III.

III. DECISION

Remettre l'avis au Ministre de l'Emploi.