

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail

Avis n° 21 relatif à un projet d'arrêté royal portant deuxième modification de l'arrêté royal du 2 décembre 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail.

I. PROPOSITION ET MOTIVATION

Par lettre du 14 septembre 1998 Madame la ministre a envoyé au Président du Conseil supérieur un projet d'arrêté royal portant deuxième modification de l'arrêté royal du 2 décembre 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail en demandant de recueillir l'avis du Conseil supérieur en la matière.

Le projet d'arrêté royal vise la transposition en droit belge de la directive 97/42/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 juin 1997 portant première modification de la directive 90/394/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail.

La directive "agents cancérigènes" ne porte toutefois pas préjudice à l'obligation de faire une analyse des risques pour identifier le caractère cancérigène des agents, même pour des substances qui ne figurent pas sur la liste.

Ceci est accentué en reprenant une liste non limitative de substances et en récapitulant les principes de l'analyse des risques.

Le projet d'arrêté royal a été soumis au Bureau exécutif du Conseil supérieur le 15 septembre 1998 (doc. PPT-D21-BE 77).

Le Bureau exécutif a décidé de charger un groupe de travail du Conseil supérieur de l'examen du projet d'arrêté royal.

Le groupe de travail s'est réuni le 23 octobre 1998.

Le rapport du groupe de travail a été soumis au Bureau exécutif le 5 janvier 1999 (PPT-D21-BE93).

Le Bureau exécutif a décidé de soumettre le projet d'arrêté royal avec le dossier au Conseil supérieur. (PPT-D21-51).

Le Conseil supérieur a décidé le 28 janvier 1999 d'émettre un avis selon la procédure écrite sur le projet d'arrêté royal portant deuxième modification de l'arrêté royal du 2 décembre 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail, adapté suite aux remarques du Service des Etudes (PPT-D21-54).

II. AVIS EMIS PAR LE CONSEIL SUPERIEUR SELON LA PROCEDURE ECRITE

Avis des représentants des organisations des employeurs. (11 février 1999)

Globalement

Les représentants des organisations des employeurs relèvent l'importance d'une protection efficace des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes. Ils soulignent que la Belgique, avec l'arrêté royal du 2 décembre 1993, modifié par l'arrêté royal du 13 juin 1996, dispose d'une réglementation bien élaborée pour les agents cancérigènes qui prévoit des mesures très spécifiques garantissant un niveau de protection élevé.

Par le présent projet d'arrêté royal, la ministre vise en première instance à transposer en droit belge la directive 97/42/CE portant première modification de la directive 90/394/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail.

L'actuel champ d'application de l'arrêté royal concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail, est déterminé par la liste des substances cancérigènes établie sur base de la directive 67/548/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses et ses adaptations et par une liste de processus.

Le projet d'arrêté royal renvoie aux critères (le nouvel article 3 §1 1^o) pour la classification et plus à une liste nominative de substances. Le renvoi aux critères au lieu d'une liste de substances est peut-être du point de vue administratif une solution élégante, mais pose bien des problèmes à l'application pratique. En effet, en supposant qu'on dispose de toutes les données nécessaires à la classification, ce qui n'est d'ailleurs pas évident, on doit encore les interpréter.

Il est indispensable d'avoir une classification stricte, sans quoi on ne peut en pratique utiliser une telle réglementation. Pour exclure toute possibilité d'interprétation, les représentants des organisations des employeurs estiment en conséquence que les substances non classées¹ au niveau européen comme cancérigènes ne répondent donc pas aux critères.

Elargissement du champ d'application

Le projet d'arrêté royal (le nouvel article 3 §1 3^o) élargit encore le champ d'application aux substances et préparations visées dans l'annexe 1, liste comprenant les substances et préparations cancérigènes. Cette annexe se compose de trois sous-listes (A, B et C).

Les représentants des organisations des employeurs font observer que dans ce contexte, la classification de l'IARC ou d'autres établissements scientifiques importants n'est pas une

¹ pour les substances: directive 67/548/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses et ses adaptations pour les préparations: directive 88/379/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses.

bonne base pour intégrer des substances dans le champs d'application de la législation, dans le cas présent en particulier les listes B et C.

Reprendre sans plus les substances de semblables listes n'est pas rationnel parce qu'elles ne concordent pas spécifiquement et ne sont pas établies en fonction de l'exposition dans le milieu de travail et des mesures de protection auxquelles on recourt dans la législation.

L'IARC, par exemple, concède lui-même dans son préambule que les listes ne sont qu'une partie des informations sur lesquelles la législation peut s'appuyer.

L'Europe a un bon système généralement accepté pour la catégorisation des substances cancérigènes, fondé sur le matériel de recherche, entre autres provenant de l'IARC.

Selon les représentants des organisations des employeurs, il n'est donc pas utile de s'écarter de la classification européenne.

Liste A

Pour une série de produits comme par exemple les cytostatiques de la liste A, il va de soi de les placer, en premier lieu, dans le champs d'application de la directive européenne.

A l'insertion dans l'arrêté royal, les représentants des organisations des employeurs font remarquer que ses prescriptions ne sont pas adaptées à ce genre de produits étant donné le contexte spécifique de leur utilisation.

Ceci démontre une fois de plus que le projet d'arrêté royal tel qu'il est maintenant rédigé, ne signifie pas une réelle plus-value de la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes et n'est donc pas mûr pour être publié dans sa forme actuelle.

Pour cette raison, les représentants des organisations des employeurs conseillent de se limiter rigoureusement à la transposition de la directive 97/42/CE portant première modification de la directive 90/394/CEE concernant les agents cancérigènes, et ensuite de mener encore un débat approfondi, d'abord au niveau européen, au sujet des éventuels développements ultérieurs de la législation en la matière.

Liste B

L'actuelle proposition du projet d'arrêté royal aboutit à une application de la directive plus sévère en Belgique que dans les autres pays européens, y compris l'Allemagne et les Pays-Bas.

Une liste pareillement combinée n'existe dans aucun autre pays.

Voilà pourquoi les représentants des organisations des employeurs sont d'avis que pour **la liste B, seules les substances reprises aussi bien en Allemagne qu'aux Pays-Bas** peuvent être retenues.

Dans ce cas en effet, il y a une certaine tendance qui probablement mènera à l'insertion de la catégorie 1 et de la catégorie 2 de la directive (R45 et R49).

Dans l'annexe à l'avis sont mentionnées les substances qui d'après les recherches des employeurs sont classées aux Pays-Bas en en Allemagne comme étant cancérigènes.

Liste C

Les représentants des organisations des employeurs estiment que **la liste C doit être rayée** de l'arrêté royal pour les raisons suivantes:

- Les substances dans cette liste ne sont retenues nulle part en Europe en ce qui concerne l'application des prescriptions en matière d'agents cancérigènes dans la législation nationale.
- Les substances indiquées ne sont pas reconnues en général comme agents cancérigènes et ne peuvent donc pas être considérées comme telles. Cette liste ignore aussi complètement la spécification du fait qu'elle contient aussi des substances qui scientifiquement ne sont certainement pas cancérigènes.
- Cette liste n'est pas à sa place ici mais bien dans la transposition de la directive 98/24/CE concernant les agents chimiques.
- L'évaluation des risques relative à ces substances est évidemment la base de toutes les actions ultérieures. A l'évaluation des risques on doit décider de la présence éventuelle du risque par rapport aux critères (indicatifs) qui n'existent pas pour cette évaluation. L'évaluation du risque relative à ces substances signifierait que chaque entreprise doit elle-même juger du risque par rapport au cancer et à cet effet ni la compétence, ni les critères pour l'évaluation ne se trouvent dans l'entreprise.

Par conséquent, le nouvel article 3 §1 5° est aussi à supprimer et on peut également rayer l'article 6, deuxième alinéa (complément de l'article 2) du projet d'arrêté royal.

Les dispositions de ce point sont en effet déjà reprises dans l'article 4, premier paragraphe de l'arrêté royal du 2 décembre 1993.

Les représentants des organisations des employeurs font remarquer que les mesures de prévention et les évaluations des risques relatives aux agents chimiques (cfr. directive UE 98/24/CE) et les prescriptions obligatoires imposées par le Règlement général pour la protection du travail et le Code (principes généraux concernant la politique du bien-être - arrêté royal du 27 mars 1998) sont suffisantes pour les substances et préparations dangereuses au sujet desquelles subsiste un doute quant à leur nature cancérigène.

En intégrant (automatiquement) de telles substances dans le champ d'application de l'arrêté royal, la Belgique s'écarterait une fois de plus de la réglementation européenne en la matière.

Une approche semblable n'offrirait en outre aucune plus-value à la protection des travailleurs.

Ceci conduirait en effet à un flou et en fin de compte susciterait l'impression que quasi toutes sont cancérigènes, de ce fait les strictes mesures de prévention dans le cas où elles sont vraiment nécessaires, pour les catégories de substances 1 et 2, ne seraient pas prises ou d'une façon amoindrie.

De plus, économique parlant, il n'est pas judicieux d'appliquer pour toutes ces situations incertaines des mesures administratives et préventives supplémentaires (entre autres des penderies individuelles pour les vêtements de ville et de travail) et des exigences complémentaires ayant trait à la surveillance médicale.

Modifications à l'annexe 2 (article 6 du projet d'arrêté royal)

Concernant l'adaptation de l'annexe 2, les représentants des organisations des employeurs pensent qu'ici aussi l'arrêté royal pour l'instant doit se limiter rigoureusement à la transposition de la directive 97/42/CE portant première modification de la directive 90/394/CEE relative aux agents cancérigènes.

Ceci signifie que provisoirement seul l'article 6 1° (modification du point 2 de l'annexe 2) peut être retenu.

Les travaux exposant aux poussières de bois de hêtre et de chêne (article 6 2° 10) ont été ajoutés par la récente approbation de la deuxième directive 90/394/CEE.

Les représentants des organisations des employeurs font cependant observer que la directive donne encore trois ans aux états membres pour faire entrer en vigueur ces dispositions.

Etant donné l'impact considérable qu'aura cette modification sur le secteur du bois, ils plaident pour ne pas la reprendre pour le moment ou pour introduire le délai de transition prévu dans la directive.

Annexe:

Proposition d'adaptation de la liste B: substances qui aussi bien aux Pays-Bas qu'en Allemagne sont classées comme cancérigènes.

SUBSTANCE STOF	Numéro-CAS CAS-Nummer	REMARQUE OPMERKING
Auramine	492-80-8	La fabrication de cette substance est déjà reprise dans l'arrêté royal du 2 décembre 1993. De vervaardiging van deze stof is reeds opgenomen in het koninklijk besluit van 2 december 1993.
Aziridine	151-56-4	La substance est déjà mentionnée dans l'arrêté royal du 13 juin 1996 sous le synonyme éthylène-imine. De stof is reeds vermeld in het koninklijk besluit van 13 juni 1996 onder zijn synoniemnaam ethyleenimine.
Chloru de benzyle - Benzylchloride (α -chloortolueen)	100-44-7	
4-Chloroaniline - 4-Chlooraniline	106-47-8	
p-crésidine - p-cresidine	120-71-8	
4,4'-diaminodiphényl éther - 4,4'-	191-80-4	

diaminofenylether		
Dibenz (a,h) acridine	226-36-8	
Dibenz (a,h) pyrène - Dibenz (a,h) pyreen	189-64-0	
Dibenz (a,i) pyrène - Dibenz (a,i) pyreen	189-55-9	
Diglycidyl résorcinol éther - Diglycidylresorcinolether	101-90-6	
Chlorure de diméthylcarbomoyle - Diméthylcarbamoylechloride	9-44-7	
Dioxyde de 4-vinylcyclohexène - 1-époxyéthyl-1-3-4 époxycyclohexène	106-87-6	
Oxyde de glycide et de phényle - Fenylglycidylether	122-60-1	
Indénol (1,2,3-cd) pyrène - Indénol (1,2,3-cd) pyreen	193-39-5	

Les composés de l'azote mentionnés aussi dans les listes allemandes avec les numéros CAS suivants:

- 924-16-3
- 55-18-5
- 601-77-4
- 10595-95-6
- 59-89-2
- 100-75-4
- 930-55-2

Le produit **mitomycine C** (CAS 50-07-7) est un médicament, qui fait plutôt partie de la liste A.

Avis des représentants de la FGTB (9 février 1999)

Considérations préalables

Les représentants de la FGTB font remarquer en tout premier lieu que, quel que soit l'agent cancérigène ou quelle que soit la catégorie à laquelle cet agent appartient, l'employeur, le travailleur et les experts en prévention doivent toujours être informés que, compte tenu du risque qu'il fait subir aux travailleurs, des mesures de protection plus strictes doivent être prises.

En cette matière, l'analyse obligatoire du risque - imposée ailleurs dans la législation et confirmée par le présent projet d'arrêté royal - doit servir de fil conducteur.

Si d'aucuns pensent que certaines substances ou préparations cancérigènes pourraient être écartées du champ d'application du projet d'arrêté royal, la charge de la preuve scientifique du bien-fondé de cette exclusion leur incombe.

Faute de données justificatives convaincantes, toute forme de doute doit jouer en faveur de la prévention et donc de la santé des travailleurs.

Les représentants de la FGTB confirment que le but du projet d'arrêté royal n'est pas de résoudre les controverses au sujet du classement des substances cancérigènes en différentes catégories.

Tout comme les arrêtés pris antérieurement en exécution des réglementations européennes, le présent projet d'arrêté royal doit offrir la possibilité de l'utiliser comme instrument de prévention en vue de promouvoir le bien-être des travailleurs.

Les représentants de la FGTB ne sont pas demandeurs de la création d'un groupe scientifique consultatif, appelé en plus à se baser aussi sur des critères socio-économiques pour classer les substances cancérigènes en catégories.

Les représentants de la FGTB réitèrent dès lors la position prise dans l'avis n° 483 du 21 avril 1995 qui se réfère à l'autorité de l'IARC pour ce qui est de la classification des agents cancérigènes.

C'est la raison pour laquelle ils répètent leur plaidoyer pour que les produits figurant dans les classifications de l'IARC 1, 2A et B, et qui sont significatifs pour la protection des travailleurs, soient ajoutés à la liste belge reprise dans le présent projet d'arrêté royal.

Remarques spécifiques

Alors que ce projet d'arrêté royal sera publié dans le Code sur le bien-être au travail, les travailleurs seront obligés de continuer à consulter aussi le Règlement général pour la protection du travail pour avoir une vue d'ensemble sur les mesures visant à protéger leur santé contre les substances cancérigènes. C'est le cas notamment pour l'asbeste et le chlorure de vinyle monomère.

Il faut donc rappeler la nécessité d'une restructuration urgente du Règlement général.

Le fait que pour la rédaction des annexes, l'administration se soit inspirée surtout de la réglementation des pays voisins (France, Pays-Bas, Allemagne) ne se justifie d'aucune façon.

Les représentants de la FGTB rejettent le fait qu'en outre, cela ait donné lieu à l'établissement d'annexes qui tiennent compte aussi de la faisabilité économique de certaines propositions. A titre d'exemple: l'absence pour ces motifs, de formaldéhyde sur la liste B en annexe 1.

Pour les listes A et B de l'annexe 1 on a puisé surtout dans les exemples allemands et néerlandais.

Les représentants de la FGTB estiment que cela n'a pas beaucoup de sens, puisque la réglementation de ces pays sera prochainement de nouveau adaptée.

De cette manière, la Belgique assurera de plus en plus de retard dans la transposition de la réglementation européenne et en plus, il en résulte que l'on invoquera à tort la position concurrentielle des entreprises belge.

Les représentants de la FGTB peuvent pas soutenir non plus le plaidoyer des organisations des employeurs pour utiliser le critère “mentionné en Allemagne et aux Pays-Bas”, alors que la Ministre avait proposé de dire “mentionné en Allemagne ou aux Pays-Bas”.

La liste C doit être conservée, contrairement à ce que proposent les organisations des employeurs.

Les représentants de la FGTB plaident pour le maintien de la liste avec les valeurs limites, car la distinction entre les valeurs limites des substances cancérigènes et les autres ne peut pas être trop soulignée, même s’il résulte que les mêmes valeurs limites figurent sur différentes listes.

Avis des représentants de la CSC (24 février 1999)

Les représentants de la CSC exigent que les travailleurs aient droit à une protection appropriée contre les risques des substances cancérigènes au travail.

On doit donc rendre la réglementation préventive en question applicable à tous les produits cancérigènes.

Jusqu’à présent la réglementation belge n’était applicable qu’à une liste européenne trop restrictive de produits cancérigènes.

Avec la première adaptation de la directive européenne sur les substances cancérigènes, une série de lacunes flagrantes ont été comblées dans la définition antérieure des substances cancérigènes.

Au lieu de la précédente limitation en gros au produit R45, la définition a été au niveau européen élargie à une liste non limitative de produits répondant aux critères techniques de carcinogénéité.

Au niveau européen, les experts sont d’accord sur le fait que les listes de l’IARC répondent le mieux à cette définition.

Pour cela on peut se référer aux travaux de la commission substances cancérigènes du Comité consultatif européen pour la sécurité et la santé au travail à Luxembourg (cfr. rapport Doc. 0724/1/97 du 16 juin 1997).

Dans le pays même le milieu scientifique a fréquemment plaidé un élargissement de la liste belge des substances cancérigènes à tous les produits qui ont été rangés dans les classes I et II par l’Agence Internationale de Recherche du cancer.

Des experts en la matière comme le professeur dr. R. LAUWERYS (UCL, Faculté de Médecine, Unité de Toxicologie industrielle et Médecine du travail) ont donné un avis similaire: *“Dans un but de prévention, il me paraît souhaitable que les dispositions prévues dans cet arrêté s’appliquent à toutes les substances susceptibles de posséder des propriétés cancérigènes. (...) Il me semble préférable de reprendre dans l’annexe I, les substances qui ayant fait l’objet d’une évaluation par le CIRC (IARC) ont été classées en catégorie I et II par cet organisme.”*

Le texte d'origine complet a été déjà transmis avant au Ministre.

Nous avons reçu de semblables avis du dr. Ivo NAGELS de l'association pour la lutte contre le cancer et du Dr. DE RIDDER et du Dr. VANHOORNE du groupe professionnel de Médecine sociale de l'université de Gand pour se baser sur le classement de l'IARC.

On y plaide aussi pour suivre les évaluations de l'IARC "pour deux raisons: le très haut niveau scientifique internationalement reconnu; leurs évaluations sont purement "health-based", c'est à dire qu'elles sont exemptes de toute considération socio-économique qui ne les troublent que trop souvent". Ce texte également a déjà été transmis au Ministre.

Pour cette raison, les représentants de la CSC plaident pour rendre la réglementation belge applicable, à l'instar de la directive européenne, à tous les produits qui doivent être considérés comme cancérogènes.

La technique la plus indiquée pour la sécurité juridique est donc de reprendre dans une liste non limitative tous les produits cancérogènes des listes de l'IARC 1, 2A et 2B présentant une relevance pour des conditions professionnelles.

Sinon l'obligation d'évaluer le caractère cancérogène de certaines substances est rejetée sur tous les employeurs et travailleurs individuels.

Le conseil européen aussi, dans la déclaration IV de la position commune à l'égard de la première modification de 90/394, exprime le souhait d'intégrer tous les agents cancérogènes tels qu'ils sont définis dans une seule source, facilement accessible.

La liste qui a été jointe en annexe à l'arrêté est une obscure sélection des listes existantes de l'IARC.

L'administration n'a pas précisé pour quel motif on a omis des produits des listes de l'IARC et lesquels.

Ainsi il s'est avéré plutôt fortuitement que le formaldéhyde a été écarté à cause d'une argumentation douteuse au sujet de la méthodologie de l'IARC, et le soi-disant impact socio-économique.

Selon les dires, ce serait le seul produit qui ait été rayé pour des considérations socio-économiques.

Parfois on a fait des sélections fondées sur la parution de ces produits sur les listes allemandes et néerlandaises non encore adaptées à la modification de la directive.

Ailleurs, à partir de conceptions très contestables on a argumenté que des listes plus étendues de substances cancérogènes conduiraient à des applications nonchalantes.

Les représentants de la CSC plaident aussi pour la reprise des listes 1, 2A et 2B de l'IARC dans la liste des substances cancérogènes, en ne laissant tomber que les produits qui ne sont pas importants pour l'exposition sur les lieux de travail comme certaines denrées (exotiques), etc...

Les représentants de la CSC demandent explicitement que la protection des travailleurs contre l'exposition aux poussières de bois soit reprise en droit belge comme prévu dans la directive.

Il ne paraît pas souhaitable non plus de prévoir dans cet arrêté une liste spéciale de valeurs limites, selon une définition quelque peu divergente mais plus sévère de la valeur limite qui correspondrait mieux à la définition européenne.

Il nous semble indiqué le cas échéant d'adapter plus tard à cette nuance la définition de valeur limite comme stipulée dans l'arrêté royal du 11 avril 1995 au lieu de prévoir une liste double avec une autre définition des valeurs limites.

La comparaison faite par les employeurs avec la réglementation allemande et néerlandaise n'est pas correcte.

Elle met en parallèle cette proposition d'adaptation avec la réglementation allemande et hollandaise non encore adaptée.

On ne tient pas compte de la procédure encore en cours pour accommoder leur ancienne réglementation à la directive modifiée.

Une comparaison exacte entre les réglementations nationales existantes en vertu de la précédente version de la directive, démontre que la Belgique est nettement derrière l'Allemagne par exemple.

En Belgique la réglementation se limite jusqu'ici au minimum européen.

La réglementation allemande par contre va beaucoup plus loin sur bien des points: des substances mutagènes ont aussi été reprises; pour 34 substances des préparations avec des concentrations inférieures à 0,1% ont été prises en considération; pour 14 substances on a prévu une interdiction totale d'exposition des travailleurs; les travailleurs ont également le droit de refuser d'exécuter leur travail lorsque les valeurs limites sont dépassées.

Nous citons en passant que dans le système allemand les employeurs eux-mêmes sont au niveau sectoriel civilement responsables du coût des maladies professionnelles causées par les substances cancérogènes.

Ce mécanisme, à l'inverse de notre système d'immunité civile des employeurs et de glissement des charges vers la communauté, est de nature à stimuler davantage la prévention dans les secteurs allemands qu'en Belgique.

DECISION

Transmettre le projet d'arrêté royal avec le dossier et l'avis du Conseil supérieur à Madame la Ministre.