



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.975/1
van 18 april 2016

avis 58.975/1
du 18 avril 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
bescherming van de
gezondheid en de veiligheid
van de werknemers tegen de
risico's van elektromagnetische
velden op het werk'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la protection de la santé et de
la sécurité des travailleurs
contre les risques liés aux
champs électromagnétiques sur
le lieu de travail'

Op 18 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers tegen de risico's van elektromagnetische velden op het werk'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2016.

*

Le 18 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés aux champs électromagnétiques sur le lieu de travail'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 7 avril 2016. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 avril 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers tegen de risico's van elektromagnetische velden op het werk te regelen, en beoogt in hoofdzaak de omzetting van richtlijn 2013/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 'betreffende de minimumvoorschriften inzake gezondheid en veiligheid met betrekking tot de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysische agentia (elektromagnetische velden) (twintigste bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG) en tot intrekking van Richtlijn 2004/40/EG'. Die omzetting moet overeenkomstig artikel 16, lid 1, van deze richtlijn plaatsvinden voor 1 juli 2016.

Het ontwerpbesluit is onderverdeeld in negen afdelingen, betreffende het toepassingsgebied en de definities (afdeling I), de grenswaarden voor blootstelling en actieniveaus (afdeling II), de risicoanalyse en het bepalen van de blootstelling aan elektromagnetische velden (afdeling III), de maatregelen ter voorkoming of vermindering van de risico's (afdeling IV), de voorlichting en de opleiding van de werknemers (afdeling V), de raadpleging en participatie van de werknemers (afdeling VI), het gezondheidstoezicht (afdeling VII), de mogelijkheid om af te wijken van de grenswaarden bedoeld in afdeling II en de toepasselijke procedure (afdeling VIII), en de slotbepalingen, waaronder het ontworpen artikel 45 luidens hetwelk de bepalingen van de artikelen 1 tot 43 van dit besluit en zijn bijlagen deel uitmaken van de 'Codex over het welzijn op het werk', onder Titel IV ("Omgevingsfactoren en fysische agentia"), Hoofdstuk VI ("Elektromagnetische velden"). Bij het besluit zijn tot slot drie bijlagen gevoegd die van technische aard zijn.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk', waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB). De verwijzing naar de onderdelen van het ARAB waaraan het ontwerp wijzigingen aanbrengt, kunnen worden geschrapt.¹

Artikel 6

4. Artikel 16, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de werkgever vaststelt in hoeverre er sprake is van elektromagnetische velden op de arbeidsplaats en hij deze dient te beoordelen, "waarbij hij rekening houdt met de relevante praktische handleidingen van de

¹ Zie *Beginselen van de Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30.

Europese Commissie (...). Deze verwijzing is overgenomen uit artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/35/EU, dat op zijn beurt verwijst naar “de in artikel 14 bedoelde relevante praktische handleidingen (...).” Artikel 14 van richtlijn 2013/35/EU bepaalt dat “de Commissie [u]iterlijk zes maanden voor 1 juli 2016 (...) niet-bindende praktische handleidingen beschikbaar [stelt] om de uitvoering van deze richtlijn te vergemakkelijken”.

Mits in artikel 16, eerste lid, van het ontwerp wordt verduidelijkt dat het gaat om praktische handleidingen “zoals bedoeld in artikel 14 van richtlijn 2013/35/EU”, en voor zover deze handleidingen worden bekendgemaakt op een wijze die beantwoordt aan de essentiële voorwaarden inzake toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking, bestaat er voor deze verwijzing geen bezwaar.

Artikel 17

5. Artikel 17, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de werkgever, indien de nodige deskundigheid niet aanwezig is in de interne of externe dienst voor preventie en bescherming op het werk, beroep doet op een erkend laboratorium.

Deze bepaling houdt verband met artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 2013/35/EU, waarin wordt verwezen naar de artikelen 7 en 11 van richtlijn 89/391/EEG ‘inzake de vereiste deskundige diensten of personen en raadpleging van en participatie door de werknemers’, overeenkomstig welke bepalingen de raadpleging van de werknemers vereist is wanneer de werkgever beroep doet op “deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting”.

Artikel 17, tweede lid, dient bijgevolg te worden aangevuld met het vereiste “voorafgaand advies van het Comité”, dat thans enkel wordt vermeld in artikel 17, eerste lid, van het ontwerp, betreffende de rol van de interne of externe dienst voor preventie op het werk.

Artikel 21

6. Artikel 21, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de werkgever de maatregelen vermeldt die “zijn getroffen” (in de Franse versie: “sont prises”) in toepassing van afdeling IV, terwijl artikel 4, lid 7, van richtlijn 2013/35/EU bepaalt dat de werkgever de maatregelen vermeldt die “moeten worden getroffen” (in de Franse versie: “les mesures à prendre”).

Het verdient aanbeveling de bewoordingen van artikel 21, eerste lid, van het ontwerp nauwkeuriger af te stemmen op de richtlijn.

Artikel 25

7. Artikel 25, eerste lid, bepaalt dat arbeidsplaatsen waar werknemers met waarschijnlijkheid worden blootgesteld aan elektromagnetische velden die de AN overschrijden, gemarkeerd dienen te worden overeenkomstig de bijlagen 2 en 3 van het ontwerp en “de bepalingen betreffende de veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk”.

Met deze laatste verwijzing wordt allicht bedoeld op het koninklijk besluit van 17 juni 1997 ‘betreffende de veiligheids- en gezondheidssignalering op het werk’ (dat titel III, hoofdstuk I, afdeling VIII, van de ‘Codex over het welzijn op het’ werk vormt).

Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om uitdrukkelijk naar de toepasselijke reglementaire bepalingen te verwijzen.

Artikel 33

8. Artikel 33 bepaalt dat de werknemers die blootgesteld worden aan elektromagnetische velden worden onderworpen aan een passend gezondheidstoezicht, “tenzij uit de resultaten van de risicoanalyse blijkt dat zij geen gezondheidsrisico lopen”. Deze uitzondering is echter niet voorzien in (artikel 8, lid 1, van) richtlijn 2013/35/EU.

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde:

“L’article 8.1 de la directive impose qu’une surveillance de la santé des travailleurs soit assurée conformément à l’article 14 de la Directive 89/391. Or cet article 14 laisse aux États membres le soin de déterminer les mesures applicables selon leurs législations/pratiques nationales.

En droit belge, l’AR du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs prévoit que la surveillance de la santé des travailleurs n’est pas obligatoire lorsque les résultats de l’analyse de risques en démontrent l’inutilité (article 4 § 2).

En conséquence, l’exception ‘sauf si les résultats de l’analyse des risques ne révèlent pas de risques pour leur santé’ ne constitue pas un ajout par rapport à la directive, mais simplement un rappel du principe général applicable en matière de surveillance de santé en Belgique.”

Artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 ‘betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers’ luidt:

“Het gezondheidstoezicht van werknemers is niet verplicht wanneer uit resultaten van de risicoanalyse die uitgevoerd is in samenwerking met de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer en die aan het voorafgaand advies van het Comité werd voorgelegd, blijkt dat dit niet nodig is.”

De vereisten dat de risicoanalyse werd uitgevoerd in samenwerking met de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer en dat deze voor voorafgaand advies aan het Comité werd voorgelegd, zijn niet in artikel 33 van het ontwerp overgenomen, zodat van artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 wordt afgeweken. Het gegeven dat luidens artikel 34 van het ontwerp dit gezondheidstoezicht wordt uitgevoerd “overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit betreffende het gezondheidstoezicht” leidt niet tot een andere conclusie. Minstens geven deze bepalingen aanleiding tot rechtsonzekerheid.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om artikel 33 van het ontwerp aan te passen. Een mogelijke formulering van de uitzondering die tegemoetkomt aan de bedoeling zoals uiteengezet door de gemachtigde is:

“... tenzij overeenkomstig artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht blijkt dat dit niet nodig is.”

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés aux champs électromagnétiques sur le lieu de travail, et vise essentiellement à transposer la directive 2013/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 'concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) (vingtième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) et abrogeant la directive 2004/40/CE'. Conformément à l'article 16, paragraphe 1, de cette directive, cette transposition doit avoir lieu avant le 1^{er} juillet 2016.

L'arrêté en projet est divisé en neuf sections, relatives au champ d'application et aux définitions (section 1^{ère}), aux valeurs limites d'exposition et aux valeurs d'exposition déclenchant l'action (section II), à l'analyse des risques et à l'évaluation de l'exposition aux champs électromagnétiques (section III), aux dispositions visant à éviter ou à réduire les risques (section IV), à l'information et à la formation des travailleurs (section V), à la consultation et à la participation des travailleurs (section VI), à la surveillance de la santé (section VII), à la possibilité de déroger aux valeurs limites visées à la section II et à la procédure applicable (section VIII), et aux dispositions finales, parmi lesquelles l'article 45 en projet, qui énonce que les dispositions des articles 1^{er} à 43 du présent arrêté et ses annexes font partie du 'Code sur le bien-être au travail', sous le titre IV (« Facteurs d'environnement et agents physiques »), chapitre VI (« Champs électromagnétiques »). Enfin, trois annexes de nature technique sont jointes à l'arrêté.

2. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', visé au premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Le deuxième alinéa du préambule vise le Règlement général pour la protection du travail (RGPT). La référence aux parties du RGPT que le projet modifie, peut être supprimée ¹.

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 30.

Article 6

4. L'article 16, alinéa 1^{er}, du projet énonce que l'employeur répertorie les champs magnétiques sur le lieu de travail et est tenu de les évaluer, « en tenant compte des guides pratiques pertinents établis par la Commission européenne (...) ». Cette référence est empruntée à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2013/35/UE, qui à son tour fait référence aux « guides pratiques pertinents visés à l'article 14 (...) ». L'article 14 de la directive 2013/35/UE dispose que « la Commission met des guides pratiques non contraignants à disposition au plus tard six mois avant le 1^{er} juillet 2016, [a]fin de faciliter la mise en œuvre de la présente directive ».

Cette référence ne soulève aucune objection, à condition que l'article 16, alinéa 1^{er}, du projet, précise qu'il s'agit de guides pratiques « visés à l'article 14 de la directive 2013/35/UE », et pour autant que ces guides soient publiés d'une manière qui réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle.

Article 17

5. L'article 17, alinéa 2, du projet dispose qu'au cas où le service interne ou externe pour la prévention et la protection au travail ne possède pas les compétences requises, l'employeur fait appel à un laboratoire agréé.

Cette disposition est liée à l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 2013/35/UE, qui vise les articles 7 et 11 de la directive 89/391/CEE 'concernant les personnes ou services compétents nécessaires ainsi que la consultation et la participation des travailleurs', qui prévoient que la consultation des travailleurs est requise lorsque l'employeur fait appel à « des compétences (personnes ou services) extérieures à l'entreprise et/ ou à l'établissement ».

L'article 17, alinéa 2, devra dès lors être complété par l'« avis préalable du Comité » requis, qui est pour l'heure uniquement mentionné à l'article 17, alinéa 1^{er}, du projet, en ce qui concerne le rôle du service interne ou externe pour la prévention et la protection au travail.

Article 21

6. L'article 21, alinéa 1^{er}, du projet énonce que l'employeur mentionne les mesures qui « sont prises » conformément à la section IV, alors que l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2013/35/UE dispose que l'employeur détermine les mesures « à prendre ».

Il est recommandé d'aligner de manière plus précise les termes de l'article 21, alinéa 1^{er}, du projet, sur la directive.

Article 25

7. L'article 25, alinéa 1^{er}, dispose que les lieux de travail où les travailleurs sont probablement exposés à des champs électromagnétiques dépassant les VA doivent faire l'objet

d'une signalisation, conformément aux annexes 2 et 3 du projet et « aux dispositions relatives à la signalisation de sécurité et de santé au travail ».

Cette dernière référence vise vraisemblablement l'arrêté royal du 17 juin 1997 'concernant la signalisation de sécurité et de santé au travail' (qui constitue le titre III, chapitre I^{er}, section VIII, du 'Code sur le bien-être au travail').

Par souci de sécurité juridique, il est recommandé de viser expressément les dispositions réglementaires applicables.

Article 33

8. L'article 33 dispose que les travailleurs qui sont exposés à des champs électromagnétiques sont soumis à une surveillance appropriée de la santé, « sauf si les résultats de l'analyse des risques ne révèlent pas de risques pour leur santé ». Toutefois, (l'article 8, paragraphe 1, de) la directive 2013/35/UE ne prévoit pas cette exception.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'article 8.1 de la directive impose qu'une surveillance de la santé des travailleurs soit assurée conformément à l'article 14 de la Directive 89/391. Or cet article 14 laisse aux États membres le soin de déterminer les mesures applicables selon leurs législations/pratiques nationales.

En droit belge, l'AR du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs prévoit que la surveillance de la santé des travailleurs n'est pas obligatoire lorsque les résultats de l'analyse de risques en démontrent l'inutilité (article 4 § 2).

En conséquence, l'exception 'sauf si les résultats de l'analyse des risques ne révèlent pas de risques pour leur santé' ne constitue pas un ajout par rapport à la directive, mais simplement un rappel du principe général applicable en matière de surveillance de santé en Belgique ».

L'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 28 mai 2003 'relatif à la surveillance de la santé des travailleurs' s'énonce comme suit :

« La surveillance de santé des travailleurs n'est pas obligatoire lorsque les résultats de l'analyse des risques, qui est exécutée en collaboration avec le conseiller en prévention-médecin du travail, et qui a été soumise à l'avis préalable du Comité, en démontrent l'inutilité ».

L'article 33 du projet ne reproduit pas l'exigence selon laquelle l'analyse des risques a été exécutée en collaboration avec le conseiller en prévention-médecin du travail et a été soumise à l'avis préalable du Comité, de sorte qu'il est dérogé à l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 28 mai 2003. Le fait que, selon l'article 34 du projet, cette surveillance de la santé, est effectuée « [conformément aux] dispositions de l'arrêté royal relatif à la surveillance de la santé des travailleurs » ne conduit pas à une autre conclusion. Ces dispositions sont à tout le moins une source d'insécurité juridique.

Il est dès lors recommandé d'adapter l'article 33 du projet. Une formulation de l'exception correspondant à l'intention exposée par le délégué pourrait être :

« ... sauf si, conformément à l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 28 mai 2003, il s'avère qu'elle est inutile ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE