

Projet de règlement grand-ducal

concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des salariés aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques)

Avis du Conseil d'État

(7 février 2017)

Par dépêche du 22 septembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un tableau de correspondance entre le projet de règlement grand-ducal et 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) et abrogeant la directive 2004/40/CE.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 10 novembre 2016 ; ceux de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, par dépêche du 19 décembre 2016.

Selon la directive à transposer, les États membres sont censés mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 1^{er} juillet 2016.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a notamment pour objet la transposition en droit national de la directive 2013/35/UE.

Il s'agit de la vingtième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE.

À la suite de l'entrée en vigueur de la directive 2004/40/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs

électromagnétiques) (dix-huitième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE), de graves préoccupations ont été exprimées par les parties prenantes, notamment par la communauté médicale, quant aux effets éventuels de la mise en œuvre de cette directive sur l'utilisation de procédures médicales reposant sur l'imagerie médicale. Des préoccupations ont également été exprimées quant à l'incidence de la directive sur certaines activités industrielles.

La directive 2004/40/CE a été modifiée par la directive 2008/46/CE du Parlement européen et du Conseil, qui en a reporté de quatre ans le délai de transposition, puis par la directive 2012/11/UE du Parlement européen et du Conseil, qui a entraîné un nouveau report dudit délai de transposition jusqu'au 31 octobre 2013. Ce report devait permettre à la Commission de présenter une nouvelle proposition, et aux colégislateurs d'adopter une nouvelle directive reposant sur des éléments probants plus récents et plus fiables.

La directive 2013/35/UE a pour objet d'abroger la directive 2004/40/CE et d'instaurer des mesures plus appropriées et plus proportionnées visant la protection des travailleurs contre les risques liés aux champs électromagnétiques.

Le projet de règlement grand-ducal qui visait à transposer la directive 2004/40/CE – transposition qui finalement n'a pas été entérinée pour les raisons développées ci-avant –, a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 14 juillet 2006¹.

Comme pour la directive 2004/40/CE, le champ d'application de la directive 2013/35/UE à transposer, intégralement repris dans le projet de règlement grand-ducal, est clairement délimité en ne traitant que des effets des champs électromagnétiques à court terme scientifiquement reconnus comme étant nocifs sur le corps humain. Dans les considérants de la directive, il est rappelé que celle-ci « ne traite pas des effets à long terme de l'exposition à des champs électromagnétiques puisqu'il n'existe actuellement pas d'éléments scientifiques probants bien établis qui permettent d'établir un lien de causalité. Toutefois, si de tels éléments scientifiques probants bien établis se présentaient, la Commission devrait examiner les moyens les plus appropriés de traiter ces effets et devrait, par le biais de son rapport sur la mise en œuvre pratique de la présente directive, en tenir le Parlement européen et le Conseil informés. Ce faisant, la Commission devrait, en sus des informations appropriées qu'elle reçoit des États membres, tenir compte des recherches disponibles les plus récentes et des nouvelles connaissances scientifiques découlant des données dans ce domaine ».

¹ Dossier parl. n° 5651, p. 17.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article transpose l'article 1^{er} de la directive 2013/35/UE. Il précise notamment qu'il vise les prescriptions minimales que doit prendre l'employeur en matière de protection de ses salariés contre les risques pour leur santé et leur sécurité.

Les valeurs limites d'exposition (VLE) y fixées ne couvrent que les liens scientifiquement bien établis entre les effets biophysiques directs à court terme et l'exposition aux champs électromagnétiques. Le texte sous avis n'est pas censé couvrir les effets à long terme potentiels.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Cet article prévoit, dans son paragraphe 5, que « par exceptions aux « VLE », respectivement aux « VA », visées au présent règlement grand-ducal, l'exploitant des stations émettrices d'ondes électromagnétiques d'un réseau public de téléphonie mobile doit obligatoirement installer ses antennes de façon à garantir, en tout lieu où peuvent séjourner des salariés pendant la majeure partie de leur durée de travail sur une période de douze mois, une intensité maximale du champ électrique de 3V/m par élément rayonnant ».

Cette mesure, qui n'est pas prévue par la directive à transposer, figurait déjà dans le projet de règlement grand-ducal précité de 2006. Elle est problématique à plusieurs égards.

D'abord, elle est incohérente avec l'objet et le champ d'application définis à l'article 1^{er}. Déjà en 2006, le Conseil d'État avait remarqué « que les auteurs reprennent dans l'article 1^{er} intégralement et littéralement le champ d'application tel que prévu par la directive, qui se limite aux risques à court terme et exclut explicitement les risques à long terme », alors que « les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis introduisent dans leur texte des dispositions ayant spécifiquement trait aux effets éventuels à long terme des champs électromagnétiques ». Comme en 2006, les auteurs se réfèrent dans leur commentaire des articles à la recommandation du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz) et proposent à cet égard des valeurs limites d'exposition qui répondent à un principe de précaution et ne couvrent manifestement aucun lien scientifiquement bien établi entre les effets biophysiques directs à court terme et l'exposition aux champs électromagnétiques.

Ensuite, cette disposition prévoit des obligations pour l'exploitant des stations émettrices d'ondes électromagnétiques d'un réseau public de téléphonie mobile, mais ne vise pas explicitement ses salariés. En effet, il

est difficilement imaginable que des salariés de l'exploitant de stations émettrices qui installent et, le cas échéant, assurent la maintenance d'une antenne y séjournent pendant la majeure partie de leur durée de travail sur une période de douze mois. Par conséquent, même si le champ d'application du projet de règlement grand-ducal était élargi à l'article 1^{er} à d'autres risques que les risques à court terme scientifiquement bien établis, cette disposition serait dépourvue de base légale, alors qu'elle ne vise pas spécifiquement l'obligation de l'employeur d'assurer la sécurité et la santé des salariés avec lesquels il est en relation de travail.

Par ailleurs, si cette disposition devait répondre à un principe de précaution, elle serait disproportionnée au but recherché. En effet, selon la recommandation de 1999, basée sur le principe de précaution, le niveau de référence de la valeur maximale recommandée par la recommandation européenne s'élève à 41 V/m pour les installations de la bande de fréquences GSM (900 MHz). En France, les valeurs limites à ne pas dépasser sont ainsi pour une antenne GSM (900 MHz), pour une antenne GSM (1.800 Mhz) et pour une antenne UMTS celles respectivement de 41 V/m, 58 V/m et 61 V/m. Le seuil imposé par la disposition sous revue est de 3 V/m. Il semble que depuis 1999, aucune recherche disponible plus récente ou aucune nouvelle connaissance scientifique découlant des données dans ce domaine justifiant des valeurs plus strictes n'ont vu le jour, puisque les auteurs se réfèrent en 2016, tout comme en 2006, aux mêmes références datant de 1999.

Article 4

Pour les raisons développées à l'article 3, le Conseil d'État demande la suppression du point 12 du paragraphe 5 de l'article 4 sous revue.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

L'article L.312-7 du Code du travail pose comme obligation aux employeurs de consulter les salariés dans les matières relevant de la santé et la sécurité au travail (« (1) Les employeurs consultent les salariés [...] et permettent leur participation dans le cadre de toutes les questions touchant à la sécurité et à la santé au travail [...] »).

L'article 7 en projet ne fait que rappeler l'obligation légale figurant à l'endroit de l'article L.312-7 précité. L'article 7 est dès lors superfétatoire et peut être supprimé.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Pour les raisons développées à l'article 3, le Conseil d'État demande la suppression du point 4 du paragraphe 1^{er} de l'article 9 sous revue.

Article 10

Sans observation.

Article 11

À l'article 11 il est prévu que l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis se fera le jour de sa publication au Journal officiel. Alors même que la disposition sous revue n'est pas contraire au délai de droit commun d'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires tel que prévu par l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant la publication du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État préconise, sauf en cas d'urgence exceptionnelle risquant de mettre en jeu les intérêts vitaux du pays, de renoncer à des délais d'entrée en vigueur inférieurs au délai usuel.

Par conséquent, et à défaut de motivation de la part des auteurs du projet, le Conseil d'État propose de supprimer l'article 11 en projet.²

Article 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le fondement procédural doit refléter de manière distincte chacune des formalités de consultation ou d'approbation prescrites.

Dans le préambule des règlements grand-ducaux pour lesquels la loi prévoit l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, il est fait état de cet élément procédural en dernier lieu, à la suite de la mention du Conseil d'État, étant donné que l'assentiment ou la consultation en question est censé intervenir après que toutes les autres formalités ont été accomplies.

Il y a lieu de constater que le préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen ne comporte pas cette mention, alors même que les dispositions du Code du travail visant la matière traitée par le projet sous examen (sécurité et santé au travail) prévoient, à plusieurs reprises, que les

² Voir avis n° 49.844 du 9 octobre 2012 du Conseil d'État relatif au projet de règlement grand-ducal portant abrogation de l'article 49 du règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de structures d'accueil sans hébergement pour enfants.

règlements grand-ducaux sont à prendre sur avis du Conseil d'État et avec l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés. Tel est le cas notamment à l'article L.312-3, paragraphe 5, auquel renvoie l'article 4 en projet.

Alors que l'omission de constater de manière claire et précise l'accomplissement de toutes les formalités prescrites par les normes de droit supérieures peut avoir pour conséquence de voir les actes réglementaires déclarés inapplicables par les cours et tribunaux, voire, le cas échéant, annulés par les juridictions administratives, il y a lieu de demander aux auteurs du texte de demander l'assentiment de la Conférence des présidents.

Articles 1^{er} à 12

Il y a lieu de faire abstraction des points finaux aux intitulés des chapitres et des articles, étant donné que ces intitulés ne forment pas de phrase.

Articles 3 et 4

À l'article 3, paragraphe 5, il convient d'écrire le terme « exceptions » au singulier pour lire : « par exception aux « VLE » ... ».

Aux articles 3, paragraphe 5, et 4, paragraphe 5, point 12, il y a lieu de faire abstraction du bout de phrase « visées au présent règlement grand-ducal » qui s'avère superfétatoire.

Articles 11 et 12

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 février 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes