



**CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL**

AVIS N° 1.679

**CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE**

CCE 2009-560 DEF
CCR 10

Séance commune des Conseils du mercredi 1er avril 2009

Adaptation des différentes lois au règlement REACH en vue du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail

X X X

2.268/1-1

A V I S

Objet : Adaptation des différentes lois au règlement REACH en vue du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail

Par une lettre reçue le 12 novembre 2008, madame B. Lambrechts, directrice de la cellule stratégique de la ministre de l'Emploi, madame J. Milquet, a, au nom de cette dernière, demandé l'avis du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie sur l'objet susvisé.

Par lettre du 19 janvier 2009, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi, a signalé au Conseil national du Travail et au Conseil central de l'Économie que, dans le cadre du projet de loi portant des dispositions diverses non urgentes, un chapitre sera consacré au règlement REACH.

La ministre insiste sur l'importance et l'urgence de l'avis des partenaires sociaux. Elle indique également que ledit projet de loi sera déposé au Parlement après le conseil des ministres du 30 janvier 2009 et que le gouvernement souhaite disposer de l'avis des partenaires sociaux avant cette date pour pouvoir intégrer dans le projet de loi le chapitre consacré au règlement REACH.

L'examen de la question a été confié à une commission mixte du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie.

Sur rapport de cette commission, les Conseils ont émis, le 1er avril 2009, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET DU CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE

I. OBJET ET PORTÉE DE LA SAISINE

Le 12 novembre 2008, le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie ont été invités, au nom de la ministre de l'Emploi, madame J. Milquet, à émettre un avis sur un projet de loi qui vise à garantir l'exécution du Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006¹ pour ce qui concerne les garanties que doivent offrir les substances et préparations à l'égard de la sécurité et de la santé des travailleurs en vue de leur bien-être.

A. Contenu du règlement REACH

L'Union européenne met en place, avec le règlement REACH, un système intégré unique pour l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances **ch**imiques (REACH). Ce règlement remplace une série de directives et règlements existants et concrétise une nouvelle stratégie de l'Union européenne à l'égard des substances chimiques.

¹ Concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

Le règlement a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement ainsi que la libre circulation des substances, telles qu'elles ou contenues dans des préparations ou des articles, tout en améliorant la compétitivité et l'innovation (considérant (1) du règlement).

Enregistrement

Les entreprises qui produisent, importent ou utilisent des substances chimiques doivent dorénavant rassembler des informations sur les propriétés d'une substance, évaluer les risques qui sont liés à son utilisation et prendre les mesures nécessaires pour gérer les risques qu'elles ont éventuellement constatés. Dans une période de onze ans au maximum², les substances concernées doivent être examinées à cette fin, comme le prescrit le règlement.

Ces données doivent être enregistrées dans une base de données centrale gérée par l'Agence européenne des produits chimiques (ci-après AEPC). Les données à transmettre portent sur les quantités produites de la substance et sur les risques qu'elle comporte.

L'AEPC gère la base de données ainsi que les demandes d'enregistrement, et élabore des recommandations à l'intention des fabricants, des importateurs ainsi que des instances compétentes afin de les assister dans l'application des dispositions du règlement REACH.

En l'absence d'enregistrement, la substance ne peut être ni produite ni mise sur le marché européen.

Évaluation

Le règlement contient un certain nombre de dispositions relatives à l'échange des données, qui visent à limiter le nombre d'essais sur les animaux vertébrés et à réduire les coûts supportés par l'industrie. L'objectif est d'assurer un échange d'informations tant en amont qu'en aval et entre tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

² L'obligation d'enregistrement s'applique depuis le 1er juin 2008, mais un régime transitoire, allant jusqu'au 1er juin 2018 dans certains cas, a été mis en place pour certaines substances qui ont fait l'objet d'un enregistrement préalable.

Les procédures d'évaluation prévues par le règlement REACH permettent de vérifier si l'industrie respecte ses obligations et évite les essais inutiles. Une évaluation du dossier est obligatoire pour les demandes qui prévoient certains tests, mais elle peut également être nécessaire pour vérifier la conformité de l'enregistrement. Les substances suspectées de présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement peuvent faire l'objet d'une évaluation par les autorités compétentes de l'État membre désigné afin de déterminer si le déclarant doit fournir des informations complémentaires. L'AEPC est chargée de coordonner le processus d'évaluation des substances.

L'évaluation peut aboutir à ce qu'une autorisation soit requise ou une restriction mise en place.

Autorisation / Restriction

Un certain nombre de substances (les substances « extrêmement préoccupantes »), reprises en annexe du règlement, sont soumises à l'autorisation de l'AEPC en vue d'une utilisation particulière. Le but est de garantir que les risques liés à ces substances soient maîtrisés et que ces substances soient progressivement remplacées par d'autres substances ou technologies appropriées, lorsque celles-ci sont économiquement et techniquement viables (article 55 du règlement).

Une autorisation en vue d'une utilisation particulière peut être obtenue si le producteur, l'importateur ou l'utilisateur en aval peut prouver que les risques de cette utilisation peuvent être valablement maîtrisés. Dans le cas contraire, et s'il n'existe pas d'alternative, l'AEPC évalue l'importance du risque et les avantages socioéconomiques découlant de l'utilisation de la substance, puis décide d'octroyer ou non une autorisation.

Quand la fabrication, l'utilisation ou la mise sur le marché d'une substance entraînent un risque inacceptable, l'AEPC ou un État membre peuvent introduire une proposition de restriction concernant cette substance. La décision relative à cette proposition est prise par l'AEPC, en concertation avec les États membres.

B. L'objectif du projet de loi

Le règlement REACH est entré en vigueur le 1er juin 2007 et prévoit que les États membres doivent communiquer à la Commission européenne au plus tard le 1er décembre 2008 le régime des sanctions applicables et les mesures qui ont été prises pour assurer la mise en œuvre de celles-ci (article 126 du règlement).

Étant donné qu'il s'agit d'un règlement, ses dispositions sont directement applicables dans les États membres. Cela implique que les dispositions du droit national qui sont contraires aux dispositions du règlement ne sont plus applicables. Elles ne prennent cependant pas fin de plein droit, mais elles doivent être abrogées ou modifiées par le législateur national. Par ailleurs, les mesures complémentaires exécutant le règlement doivent être en stricte conformité avec celui-ci.

Le projet de loi soumis pour avis vise à mettre les dispositions du droit belge en conformité avec le règlement REACH, à indiquer le cadre afin de permettre le contrôle du respect du règlement et à déterminer les comportements punissables et les sanctions pénales.

Le projet de loi se limite cependant aux adaptations qui sont nécessaires en droit belge en vue du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

II. POSITION DES ORGANISATIONS REPRÉSENTÉES AU SEIN DES CONSEILS

Les Conseils ont examiné le projet de loi et souhaitent formuler les remarques suivantes à son sujet.

A. Remarques générales sur le projet de loi

- Les Conseils constatent que, d'une part, le projet de loi modifie et complète un certain nombre de dispositions de la loi du 28 janvier 1999 (« relative aux garanties que doivent présenter les substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être ») et que, d'autre part, il modifie une disposition de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Ils observent que la loi du 28 janvier 1999 relève du champ d'application du règlement pour ce qui concerne le bien-être au travail. Elle ne concerne ni la protection du consommateur, ni celle de l'environnement. Elle règle les obligations des fournisseurs de substances et préparations à l'égard des employeurs en vue du bien-être lors de l'exécution de leur travail et les obligations des personnes qui mettent des substances et préparations sur le marché à l'égard de la sécurité et de la protection de la santé des travailleurs ainsi que l'utilisation des substances et préparations (article 2 de la loi).

L'objectif du projet de loi est de rendre punissables, en vertu de cette loi, les infractions aux dispositions du règlement REACH qui relèvent de son champ d'application, ainsi que d'en assurer le contrôle. La loi relative aux amendes administratives est adaptée aux nouvelles personnes désignées punissables dans la loi du 28 janvier 1999.

- De manière générale, les Conseils peuvent souscrire aux adaptations susvisées, qui visent à mettre les dispositions de la loi du 28 janvier 1999 en conformité avec le règlement REACH (voir toutefois le point B. pour un certain nombre de remarques ponctuelles).

Ils ont cependant jugé utile de formuler un certain nombre de remarques d'ordre plus général sur la mise en œuvre du règlement REACH en Belgique.

1. Les Conseils estiment que le nouveau système du règlement REACH, qui s'applique à toutes les substances chimiques, constitue un progrès pour le bien-être des travailleurs, dans la mesure où l'on disposera de données plus larges sur les dangers et les risques de l'utilisation de substances, sur les scénarios d'exposition et sur les mesures de prévention qui y sont liées.

À cet égard, il est essentiel que des informations doivent être échangées entre tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement (Titre IV du règlement).

Dans ce cadre, les Conseils souhaitent attirer l'attention sur l'existence d'un réseau de services d'assistance dans les différents États membres, qui, à côté de l'AEPC et en collaboration avec elle, apportent une aide aux entreprises qui ont des questions sur leur rôle et leurs obligations au titre du règlement REACH.

Les Conseils soulignent l'importance de ces services d'assistance pour que les informations sur les substances et mélanges ne restent pas centralisées au niveau de l'AEPC, mais soient également disponibles dans les différents États membres. Ils demandent que les efforts nécessaires soient faits pour assurer une transparence suffisante des données disponibles à l'égard des différents acteurs.

2. Les Conseils souhaitent en outre attirer l'attention sur le fait que les adaptations des lois susvisées ne constituent qu'une partie de la réglementation belge qui relève du champ d'application du règlement REACH. La législation relative au bien-être et l'arrêté royal du 11 mars 2002 concernant les agents chimiques en relèvent également. Les propositions d'adaptation de la loi du 28 janvier 1999 s'alignent d'ailleurs sur ce qui est déjà prévu par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être.

Le bien-être au travail n'est cependant qu'un élément dans la large chaîne de protection que met en place le règlement REACH. Comme indiqué ci-avant, le règlement REACH n'impose pas uniquement des obligations pour la production et la mise sur le marché de substances et préparations chimiques, mais également pour une utilisation sans risque de produits chimiques dans l'ensemble de la chaîne, en protégeant le travailleur et l'environnement. Dans ce cadre, il convient de citer en particulier la loi du 21 décembre 1998 (« relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé »), qui ne concerne pas le bien-être au travail.

Il peut être noté que le règlement REACH touche à des compétences tant fédérales que régionales. Ainsi, la mise sur le marché de produits chimiques, le bien-être des travailleurs et la santé publique sont des matières fédérales, alors que la protection de l'environnement est principalement une compétence des régions.

En tout cas, différents services d'inspection seront associés au contrôle de l'application, en fonction du cadre législatif. Les services d'inspection associés au contrôle de l'application de la réglementation belge relevant du champ d'application du règlement REACH seront, outre ceux du contrôle du bien-être au travail et de la sécurité au travail, ceux de l'environnement ainsi que l'administration des douanes.

Les Conseils soulignent dès lors la nécessité d'une approche coordonnée en Belgique afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas de doublons, tant au niveau des inspections qu'au niveau des sanctions.

Une première impulsion dans ce sens est donnée par les adaptations proposées de la loi du 28 janvier 1999, suite auxquelles l'article 11 de ladite loi serait complété par une disposition prévoyant expressément la possibilité pour les fonctionnaires chargés de la surveillance de l'exécution du règlement REACH d'échanger des informations pertinentes avec les fonctionnaires des autres services d'inspection qui sont également chargés de la surveillance de l'exécution du règlement REACH (article X+38 du projet de loi).

Dans le cadre de leurs travaux, les Conseils ont également appris qu'un forum de coordination des services d'inspection a été mis en place et que l'intention est de parvenir à un accord de collaboration. Les Conseils soutiennent pleinement cette initiative.

En outre, ils ont été informés, lors des travaux, que les autorités sont conscientes des énormes efforts que le respect des dispositions du règlement REACH entraîne pour les entreprises, et que dès lors, dans un premier temps, les actions menées viseront à informer plutôt qu'à sanctionner.

3. Les Conseils remarquent par ailleurs que l'objectif du règlement REACH est de parvenir à une harmonisation de la législation en matière de substances chimiques dans les États membres européens.

Étant donné que le secteur de la chimie est fortement exposé à la concurrence internationale, il est primordial d'assurer également une approche uniforme de la surveillance et des sanctions concernant le règlement REACH dans les États membres.

Les Conseils demandent par conséquent une harmonisation efficace et équilibrée du contrôle de l'application dans les États membres, de manière à créer, de manière effective, des règles du jeu équitables en Europe.

B. Remarques ponctuelles sur les dispositions du projet de loi

Les Conseils formulent par ailleurs encore un certain nombre de remarques ponctuelles sur les dispositions du projet de loi.

1. Adaptation au règlement CLP n° 1272/2008

Les Conseils remarquent qu'un règlement européen récent, le règlement n° 1272/2008, entré en vigueur le 20 janvier 2009, remplace définitivement, à partir du 1er juin 2015, les actuelles directives relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses (directive 67/548/CEE) et des préparations dangereuses (directive 1999/45/CE), et qu'il coexiste entre-temps avec la législation existante.

Ils jugent qu'il conviendrait de mentionner aussi déjà ce règlement de manière explicite dans le projet de loi, en vue d'éviter des modifications ultérieures et de faciliter la compréhension. Un certain nombre d'articles du projet de loi font déjà implicitement référence à ce règlement : « ... ou conformément à la législation communautaire qui est édictée à ce sujet par règlement au sein de l'Union européenne. »

Les Conseils proposent dès lors de compléter les articles suivants de la manière suivante :

Article X+27, 3° :

« substances et préparations/mélanges dangereux : les substances et les préparations qui répondent aux critères pour la classification comme dangereuses conformément aux arrêtés pris en exécution de la directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967 relative à l'adaptation des dispositions légales et de droit administratif en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances dangereuses ou la directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 relative à l'adaptation mutuelle des dispositions légales et de droit administratif des États membres en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances et préparations dangereuses ou les substances et mélanges qui répondent aux critères pour la classification comme dangereux conformément au règlement n° 1272/2008 à partir du 1er décembre 2010 pour les substances et à partir du 1er juin 2015 pour les mélanges ou conformément à la législation communautaire qui est édictée à ce sujet par règlement au sein de l'Union européenne. »

Article X+30 :

« Le fournisseur peut uniquement fournir ou mettre à disposition d'un employeur des substances dangereuses pour qu'elles soient utilisées par ses travailleurs si ces substances et préparations sont emballées et étiquetées conformément aux arrêtés pris en exécution de la directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967 relative à l'adaptation des dispositions légales et de droit administratif en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances dangereuses ou la directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 relative à l'adaptation mutuelle des dispositions légales et de droit administratif des États membres en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage ou les substances et mélanges qui répondent aux critères pour la classification comme dangereux conformément au règlement n° 1272/2008 à partir du 1er décembre 2010 pour les substances et à partir du 1er juin 2015 pour les mélanges ou conformément à la législation communautaire qui est édictée à ce sujet au sein de l'Union européenne. »

2. L'amende prévue

Les Conseils constatent en outre que l'article X+39 du projet de loi remplace l'amende prévue de 500 à 100.000 « francs » par une amende de 500 à 100.000 « euros ».

Ils observent que la sanction est ainsi multipliée par 40,3399 sans aucune motivation.

Les Conseils demandent que, si l'objectif est d'augmenter les amendes, une motivation adéquate soit donnée à cette fin.

Par ailleurs, ils demandent de tenir compte, lors de la fixation de la sanction, du fait que celle-ci s'inscrit dans l'un des quatre niveaux de sanction prévus par le projet de loi comportant des dispositions de droit pénal social, qui est actuellement examiné par la Chambre.
