

N° 4853⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL****concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs
contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(5.3.2002)

Le projet de règlement grand-ducal susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 28 septembre 2001.

Le projet, élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi, était accompagné d'un exposé des motifs et de la directive 2000/39/CE de la Commission du 8 juin 2000 relative à l'établissement d'une première liste de valeurs limites d'exposition professionnelle de caractère indicatif en application de la directive 98/24/CE du Conseil concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail.

Par une lettre du 22 janvier 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, est intervenu auprès du Conseil d'Etat pour qu'il émette dans les meilleurs délais son avis, alors que la Commission européenne avait émis un avis motivé à l'encontre du Luxembourg pour non-transposition de la directive 98/24/CE susmentionnée dans les délais prévus.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des employés privés furent transmis au Conseil d'Etat en date du 3 décembre 2001. Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre de travail lui furent communiqués le 25 février 2002. Au moment d'adopter le présent avis, l'avis de la Chambre des métiers n'a pas encore été communiqué.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de règlement grand-ducal n'énonce pas moins de trois lois de base dans son préambule à savoir la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs, la loi du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail ainsi que la loi modifiée du 20 mai 1988 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail. Le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'il convient de préciser les dispositions servant de base légale à un règlement grand-ducal et non d'énumérer simplement à tort et à travers les lois susceptibles de servir de base habilitante.

Le règlement grand-ducal sous avis vise donc à transposer en droit national la directive 98/24/CE du Conseil concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail et la directive 2000/39/CE de la Commission du 8 juin 2000 relative à l'établissement d'une première liste de valeurs limites d'exposition professionnelle de caractère indicatif en application de la directive 98/24/CE précitée. Ces directives ont pour objet l'amélioration de la protection des travailleurs en instaurant les mesures suivantes:

- la détermination d'une liste d'agents chimiques concernés et la fixation de valeurs limites d'exposition professionnelle y relatives;
- l'évaluation des risques par l'employeur utilisant ces agents chimiques sur le lieu de travail;

- la prévention des risques, notamment par le recours à des procédés de substitution;
- la mise en place d'un plan d'action urgente et d'installation de premier secours;
- l'information et la formation des travailleurs relatives aux agents chimiques dangereux et aux précautions et mesures de protection à prendre;
- l'interdiction de certains agents chimiques et les dérogations possibles;
- la surveillance spécifique de la santé des travailleurs exposés à des agents chimiques dangereux.

Afin de regrouper les différents agents chimiques sur une seule et unique liste, les auteurs du projet sous examen y ont ajouté les produits se trouvant éparpillés dans d'autres règlements grand-ducaux pour les inclure dans le présent texte. Partant, ils proposent d'abroger les règlements grand-ducaux concernés, comme devenant superflus. Il s'agit des règlements grand-ducaux suivants:

1. le règlement grand-ducal du 15 juillet 1988 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition au plomb métallique et à ses composés ioniques pendant le travail;
2. le règlement grand-ducal du 2 juillet 1992 concernant la protection des travailleurs par l'interdiction de certains agents spécifiques et/ou de certaines activités;
3. le règlement grand-ducal du 10 juillet 1995 relatif à la fixation des valeurs limites concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques pendant le travail;
4. le règlement grand-ducal du 28 février 1999 modifiant le règlement grand-ducal du 10 juillet 1995 relatif à la fixation de valeurs limites concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques pendant le travail.

Le Conseil d'Etat approuve cette façon de procéder qui contribue à une application plus aisée des mesures visées.

S'il est vrai que la directive 98/24/CE prévoit en son article 14, paragraphe 1er, que les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 5 mai 2001, il n'en est pas moins vrai que cette échéance ne pourra être respectée, alors que le Conseil d'Etat n'a été saisi du projet de règlement grand-ducal qu'en date du 28 septembre 2001.

Quant à la présentation du texte, les auteurs l'ont subdivisé en trois sections: dispositions générales, obligations des employeurs et dispositions diverses. Vu que chaque article porte en outre un intitulé, le Conseil d'Etat estime que ces sections n'ajoutent rien à la clarté du texte, au contraire, elles l'alourdissent inutilement. Il propose donc de supprimer ces sections.

*

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Le Conseil d'Etat fait remarquer qu'au troisième visa, il convient d'ajouter qu'il s'agit de la loi *modifiée* du 20 mai 1988.

Le sixième visa énumère les avis des chambres professionnelles; si à la date de l'adoption du présent projet, l'avis de la Chambre des métiers fait toujours défaut, il conviendra d'adapter le libellé de ce visa en conséquence.

Par ailleurs, il y a lieu de scinder le septième visa afin de consacrer deux visas distincts au Conseil d'Etat et à la Conférence des Présidents de la Chambre des députés.

Le Conseil d'Etat tient aussi à signaler qu'une référence au ministre de la Justice est à ajouter dans la formule consacrée au rapport des ministres proposant par souci de parallélisme des formes avec la formule exécutoire.

Article 1er

L'article 1er définit l'objectif et le champ d'application du projet de règlement grand-ducal.

Le troisième paragraphe fait référence au règlement grand-ducal modifié du 4 novembre 1994 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à des agents cancérigènes au travail. Le Conseil d'Etat rend attentif au fait qu'il est prévu d'abroger ledit règlement et de le faire remplacer par le projet de règlement grand-ducal (4852) concernant la protection de la santé et de la sécurité des

travailleurs contre les risques liés à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail qui fait l'objet d'un autre avis du Conseil d'Etat en date de ce jour. Il faut donc en tenir compte dans le présent contexte.

Comme de toute évidence les dispositions d'une loi restent d'application, le Conseil d'Etat insiste pour que le paragraphe 4 soit supprimé. Il en découlera que le paragraphe 5 deviendra le paragraphe 4.

Article 2

Cet article porte sur les définitions.

Sous le point b) i), il convient d'énoncer l'intitulé exact de la loi modifiée du 15 juin 1994 – relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses – modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

Au point h), le Conseil d'Etat tient à signaler que les termes „et/ou“ sont à remplacer par „ou“. Cette observation vaut pour l'ensemble du texte du projet sous avis.

Article 3

Cet article vise les valeurs limites.

Comme la directive 98/24/CE prévoit dans son article 3(4) des valeurs limites contraignantes, le Conseil d'Etat propose, pour éviter toute équivoque, d'ajouter à la suite du terme „limites“ le terme „contraignantes“ au paragraphe premier.

Quant au deuxième paragraphe, le Conseil d'Etat doit s'opposer à ce que le ministre puisse librement imposer des valeurs limites pour des agents non définis aux annexes du projet sous examen. Si de nouveaux agents chimiques sont découverts nuisibles pour la sécurité et la santé des travailleurs, il conviendra, selon le Conseil d'Etat, de modifier les annexes, tel que prévu par l'article 12(2).

En outre, le Conseil d'Etat se demande si les auteurs n'ont pas omis de spécifier dans cet article que les valeurs limites biologiques contraignantes ainsi que les mesures de surveillance de la santé y relatives sont définies à l'annexe II; d'ailleurs, l'intitulé de l'article laisse présumer qu'il s'agit d'un oubli.

Le Conseil d'Etat propose donc la rédaction suivante pour l'article 3:

„Art. 3. Valeurs limites contraignantes d'exposition professionnelle et valeurs limites biologiques contraignantes

1. Le règlement grand-ducal établit des valeurs limites contraignantes d'exposition professionnelle pour les agents chimiques énumérés à l'annexe I.

2. Le règlement grand-ducal établit des valeurs limites biologiques contraignantes et des mesures de surveillance de la santé pour les agents énumérés à l'annexe II.“

Article 4

Cet article définit l'évaluation des risques.

Selon le Conseil d'Etat, un texte normatif ne peut contenir une indication exemplative; partant il propose de rédiger le deuxième point du paragraphe premier de la manière suivante:

„– les informations relatives à la sécurité et à la santé qui sont communiquées par le fournisseur sur les fiches de données de sécurité définies à l'article 26 de la loi modifiée du 15 juin 1994 – relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses – modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses ainsi que sur l'emballage tel que défini par l'article 8 de la loi du 10 juillet 1995 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses.“

En outre, la dernière phrase du premier paragraphe n'ajoute rien qui permette aux employeurs de percevoir plus clairement leurs obligations; le Conseil d'Etat estime que cette formulation devrait être précisée.

Le Conseil d'Etat tient à signaler que la deuxième phrase du paragraphe 2 n'a aucun apport normatif et elle est par conséquent à supprimer.

Article 5

Cet article a trait à la prévention des risques.

Le Conseil d'Etat n'arrive pas à saisir le sens de la dernière phrase du deuxième paragraphe qui se réfère à l'article 12 (2), à moins que les auteurs ne veuillent se référer à l'article 12 (2) de la directive 98/24/CE. Or ce dernier définit les obligations de la Commission. Le Conseil d'Etat propose donc de supprimer cette phrase. Cette observation vaut également pour la dernière phrase du deuxième paragraphe de l'article 6.

Article 6

Cet article définit les mesures de protection et de prévention.

Quant à la deuxième phrase du premier alinéa du sixième paragraphe, le Conseil d'Etat estime que pour rendre le texte clair, il faut omettre le mot „notamment“. De même, il propose soit de supprimer la conjonction „et“ entre les points b) et c), soit d'ajouter également cette conjonction entre les points a) et b).

Quant au deuxième alinéa du sixième paragraphe, traitant de l'équipement de travail, des systèmes de protection et des obligations des employeurs y relatifs, le Conseil d'Etat estime qu'il manque à l'évidence de précision. Comment un employeur peut-il appliquer une obligation de conformité „aux dispositions nationales et européennes applicables en matière de conception, de fabrication et de fourniture en matière de la santé et de la sécurité“? Le fait que la directive 94/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mars 1994 concernant le rapprochement des législations des Etats membres pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles, mentionnée ici, est transposée au Luxembourg par quatre règlements grand-ducaux ajoute encore à la complexité de la matière. Ceci amène le Conseil d'Etat à avoir de sérieux doutes que les dispositions de cet alinéa parviennent vraiment à améliorer la santé et la sécurité des travailleurs et il propose dès lors la suppression du deuxième alinéa.

Article 7

Cet article indique les mesures en cas d'accident, d'incident ou d'urgence et ne donne pas lieu à observation.

Article 8

Cet article précise l'information et la formation à donner aux travailleurs.

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'ajouter au troisième paragraphe l'intitulé des lois mentionnées.

Article 9

Cet article définit les interdictions.

Quant à la dernière phrase cet article concernant l'agrément de l'organisme de contrôle, le Conseil d'Etat doit s'opposer à la procédure retenue par les auteurs du projet dans la mesure où la notion d'agrément risque de soulever certains problèmes quant au principe de la liberté de commerce et d'industrie, érigé en vertu de l'article 11 (6) de la Constitution en matière réservée à la loi. Les critères d'un tel agrément devraient être fixés dans une loi spécifique et non dans un règlement grand-ducal, qui risquerait d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Article 10

Cet article a trait à la surveillance de la santé.

Au deuxième paragraphe, il convient d'ajouter la conjonction „et“ entre le premier et deuxième point.

Article 11

Cet article définit la consultation et la participation des travailleurs et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 12

Cet article a trait aux trois annexes au règlement et à leur modification.

Le Conseil d'Etat tient à rendre attentif au fait qu'un règlement grand-ducal qui viendrait à modifier lesdites annexes devra respecter les mêmes conditions de forme que le règlement soumis à avis et prévues par la loi habilitante. Il en découle que le deuxième paragraphe de l'article 12 est superfétatoire et à supprimer. Si, par contre, l'intention des auteurs du projet était de pouvoir modifier lesdites annexes

par un règlement grand-ducal non soumis à l'avis du Conseil d'Etat et à l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des députés, cette disposition serait entachée d'illégalité pour non-respect de la base légale habilitante.

Article 13

Cet article énumère les règlements grand-ducaux qui seront abrogés.

Article 14

Aux termes dudit article, „les infractions au présent règlement sont punies des peines prévues par l'article 12 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail“.

De par sa portée générale, cette disposition est inacceptable.

Il convient en effet de préciser les dispositions du règlement grand-ducal sous avis dont la violation est susceptible de fonder la mise en oeuvre des sanctions pénales sur la base de l'article 12 de la loi précitée de 1994 à la teneur suivante:

„1. Toute infraction aux dispositions des articles 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 14 de la présente loi, des règlements et des arrêtés pris en exécution est punie d'un emprisonnement de 8 jours à 6 mois et d'une amende de 10.001.– à 1.000.000.– francs ou d'une de ces peines seulement.

2. Toute infraction aux dispositions de l'article 10 de la présente loi, des règlements et des arrêtés pris en son exécution est punie d'une amende de 10.001 à 120.000.– francs.

En cas de récidive dans le délai de deux ans, les peines prévues aux paragraphes (1) et (2) du présent article pourront être portées au double du maximum.“

Car, comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans ses considérations générales, le projet de règlement grand-ducal sous examen n'invoque pas moins de trois bases légales, comportant chacune des sanctions pénales et, qui plus est, sont en partie dissemblables.

Ainsi, l'article 6 de la loi modifiée du 20 mai 1988 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail prévoit que:

„Les infractions aux dispositions de la présente loi et aux règlements pris en son exécution sont punies d'une amende de dix mille un à deux millions de francs et d'un emprisonnement de huit jours à un mois ou d'une de ces peines seulement.

En outre, la confiscation des agents ou objets ayant servi à commettre l'infraction, peut être prononcée par les tribunaux.

Les dispositions du livre 1er du Code pénal ainsi que celles des articles 130-1 à 132-1 du code d'instruction criminelle sont applicables.

En cas de récidive dans le délai de 2 ans à partir de la condamnation antérieure, les peines pourront être portées au double du maximum.“

Dans les circonstances données, il est partant indispensable d'assortir les différents articles du règlement aux peines pénales spécifiquement prévues par leurs bases légales habilitantes respectives. Tel quel l'article 14 ne saurait être maintenu. L'on ne peut en effet, face à un „amalgame“ de fondements légaux, punir indistinctement toute violation d'une disposition du règlement par les sanctions pénales prévues par une seule des lois de base. A cela s'ajoute qu'en l'occurrence le principe de la légalité des délits et des peines n'est pas respecté.

Article 15

Cet article consacré à la formule exécutoire n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Annexes

Les annexes I, II et III faisant partie intégrante du règlement ne donnent pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 mars 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

