

N° 5819³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

- a) concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) No 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 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) No 793/93 du Conseil et le règlement (CE) No 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
- b) modifiant 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
- c) modifiant la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses
- d) abrogeant la loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

sur le projet de loi et

- 1) le projet de règlement grand-ducal modifiant et complétant les annexes I, II, III et VI 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
- 2) le projet de règlement grand-ducal
 - déterminant la composition, le mode de fonctionnement et les attributions du comité consultatif en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances dangereuses,
 - abrogeant le règlement grand-ducal du 15 juin 1994 déterminant l'organisation, le mode de fonctionnement et les attributions du comité consultatif pour l'examen des dossiers de notification des substances
- 3) le projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 15 juin 1994 établissant les principes

d'évaluation des risques pour l'homme et pour l'environnement des substances notifiées conformément à la législation en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances dangereuses

- 4) **le projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 1er décembre 1993 relatif à des modalités d'application et à la sanction du règlement (CEE) No 793/93 du Conseil du 23 mars 1993 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes**
- 5) **le projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal modifié du 22 janvier 1996 concernant la liste des lois et règlements visés à l'article 13, point 1 cinquième tiret de la loi 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**
- 6) **le projet de règlement grand-ducal portant abrogation**
 - **du règlement grand-ducal modifié du 29 septembre 1995 concernant les fiches de données de sécurité comportant des informations relatives aux substances et préparations dangereuses**
 - **du règlement grand-ducal du 23 septembre 2005 concernant les fiches de données de sécurité comportant des informations relatives aux substances et préparations dangereuses**

(21.2.2008)

Par lettre du 29 novembre 2007, Réf. CF/sf, Monsieur Lucien Lux, ministre de l'Environnement, a soumis les projets de loi et de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. La nouvelle législation européenne en matière de substances chimiques met en place un système intégré et unique d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques sur base du règlement REACH – **règlement (CE) No 1907/2006** du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances –, qui est d'application directe à compter de son entrée en vigueur et de la **directive 2006/121/CE** du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses.

2. Au niveau communautaire, une étude de 1998 avait démontré les limites des instruments législatifs en vigueur en matière de la gestion des risques de produits chimiques et a conduit la Commission européenne à présenter en 2001 un livre blanc intitulé „Stratégie pour la future politique dans le domaine des produits chimiques“, qui a débouché en 2003 sur un projet de règlement intitulé REACH (enRegistrement, Evaluation et Autorisation des substances CHimiques).

3. La version finale de ce texte a été adoptée en deuxième lecture par le Parlement européen le 13 décembre 2006 et par le Conseil de l'Union européenne le 18 décembre 2006.

4. REACH est entré en vigueur le 1er juin 2007. Il couvre le contrôle de la fabrication, de l'importation, de la mise sur le marché et de l'utilisation des substances chimiques et vise les substances en tant que telles, ainsi que celles présentes dans les préparations ou articles.

5. Le nouveau système de gestion des substances et produits chimiques est basé sur 4 procédures:

– L'enregistrement:

En vue de fabriquer, d'importer ou de commercialiser des substances et préparations chimiques sur le marché européen, l'industrie est tenue de procurer les informations pertinentes sur ces substances en vue de les exploiter pour en assurer une gestion sûre.

– L'évaluation:

Il s'agit d'une évaluation scientifique de l'impact des substances chimiques pour la santé humaine et pour l'environnement et notamment d'un contrôle des dossiers d'enregistrement, dans le but de contrôler le respect par l'industrie de la nouvelle réglementation et d'éviter des essais inutiles.

– L'autorisation:

Certaines substances sont soumises à autorisation afin de limiter les risques pour l'homme et pour l'environnement. Ce dispositif vise à ce que chaque utilisation de certaines substances parmi les plus préoccupantes pour la santé et l'environnement soit soumise à autorisation. Les industriels sont obligés de prouver que les risques liés à l'utilisation de ces substances présentant des dangers peuvent être maîtrisés, ce qui devrait encourager le recours à des produits substituables moins nocifs.

– La restriction:

Il s'agit d'un filet de sauvetage permettant de gérer les risques non couverts par un des autres procédés. Les propositions de restriction peuvent concerner les conditions de fabrication, la ou les utilisations et/ou la mise sur le marché d'une substance. La restriction peut même permettre l'interdiction pure et simple d'une substance sur le marché européen et ce quel que soit son usage.

6. La mise en oeuvre des aspects techniques et administratifs de la nouvelle procédure incombe à l'„Agence européenne des produits chimiques“, créée par le nouveau système REACH et basée à Helsinki.

7. Au Grand-Duché de Luxembourg, les présents projets de loi et de règlement grand-ducal reprennent les grandes lignes du texte des avant-projets de loi et de règlement grand-ducal sur l'introduction en droit interne luxembourgeois du système REACH, avisés par la CEP•L en date du 3 juillet 2007.

8. Quelques nouveautés respectivement adaptations par rapport à ces textes initiaux des avant-projets peuvent néanmoins être constatées:

9. Contrairement au texte initial, ayant notamment préconisé comme base juridique la loi de 1971 et plus particulièrement l'inclusion dans le champ d'application de ladite disposition légale du domaine de l'environnement pour la mise en oeuvre des dispositions de sanction du système REACH, le texte du projet de loi actuel prévoit le recours à une loi spécifique et autonome pour les sanctions à la réglementation REACH.

Le commentaire des articles du présent projet de loi ne fournit pas d'explication particulière relative à ce changement qualifiable ainsi de revirement politique.

10. L'argumentation ayant motivé le choix de l'avant-projet de loi (inclusion du domaine de l'environnement dans la loi-cadre de 1971) était la suivante:

D'après le commentaire des articles de l'avant-projet de loi, cette loi modifiée de 1971 constitue la base légale „filet de sauvetage“ permettant, à défaut de base légale explicite adéquate, l'adoption de règlements grand-ducaux permettant d'exécuter et de sanctionner des décisions, directives et règlements communautaires dans les domaines relevant de son champ d'application. Le domaine de l'environnement proprement dit n'a jusqu'à présent pas fait partie du champ d'application de ladite loi et il s'est révélé que la législation relative au droit de l'environnement en tant que tel s'est avérée pour certains secteurs spécifiques insuffisante, voire inappropriée pour servir de base à la prise de règlements grand-ducaux portant certaines modalités d'application et de sanction de textes communautaires. La législation REACH se rajoute à ce contexte et détermine la nécessité de procéder à une modification du champ d'application de la loi de 1971 précitée, en le complétant par la matière environnementale, alors qu'il serait insensé d'adopter une législation ad hoc au cas par cas permettant la prise d'un règlement portant exécution d'un texte communautaire permettant d'exécuter et de sanctionner une disposition communautaire.

11. Malgré la reprise de la motivation susmentionnée, l'approche antérieure impliquant le choix de l'extension du champ d'application de la loi de 1971 a été abandonnée:

Le présent projet de transposition de la réglementation REACH prévoit dorénavant le recours à la technique d'une nouvelle loi nationale spécifique retraçant les modalités d'application et de sanction du règlement REACH en lieu et place du premier choix ayant consisté en l'adoption d'une loi-cadre

(par adaptation du dispositif légal de 1971) et de règlements grand-ducaux subséquents d'exécution. Dorénavant, le législateur recourt à un texte légal explicite de mise en application et de sanction de la réglementation REACH. Ce texte énumère dorénavant les compétences, le fonctionnement des organismes institués par la nouvelle réglementation européenne des substances chimiques ainsi que les modalités de mise en oeuvre du système REACH avec les mécanismes de sanction y attachées.

12. Le présent projet de loi énumère ainsi plus particulièrement dans sa première partie les nouveautés introduites sur base de la réglementation REACH, à savoir la désignation de l'autorité compétente dans la personne du Ministre de l'Environnement et l'administration compétente pour la mise en oeuvre du dispositif REACH, l'administration de l'Environnement.

13. Par rapport au texte de l'avant-projet de loi, le présent dispositif ajoute d'autres services étatiques, appelés à collaborer, sur base de données postérieurement définies et arrêtées par règlement grand-ducal, avec l'administration compétente: il s'agit de l'Inspection du Travail et des Mines, de la direction de la Santé, du Laboratoire National de Santé et de l'Administration de la Gestion de l'Eau.

14. L'instauration par le dispositif REACH d'un Comité interministériel avec la principale tâche de superviser l'application de la nouvelle réglementation est dotée de précisions supplémentaires par rapport au texte initial de l'avant-projet quant aux prérogatives et pouvoirs d'action de cette institution: ledit comité interministériel se voit attribuer la mission supplémentaire explicite d'adresser des avis et recommandations à l'autorité compétente et de collaborer étroitement avec le centre de ressources des technologies pour l'environnement (CRTE), chargé lui-même essentiellement de tâches d'assistance et de conseil aux acteurs économiques concernés et d'appui aux missions de l'autorité compétente et du comité REACH.

Sur base de cette mission d'attribution en matière de produits chimiques, ledit Centre a entre-temps procédé à la création d'un helpdesk, dont le rôle est d'aider les entreprises, et en particulier les PME à se conformer aux exigences du règlement REACH. Le Helpdesk REACH est le point de contact principal des entreprises luxembourgeoises pour des demandes concernant REACH. Le Helpdesk REACH fait partie d'un réseau européen des Helpdesks nationaux (REACH Help-Net), qui est composé des 27 Helpdesks nationaux des Etats membres et du Helpdesk REACH de l'Agence européenne des produits chimiques.

15. L'actuel texte du projet de loi poursuit dans le sens de prévoir quelques modalités de fonctionnement supplémentaires (par rapport à l'avant-projet de loi) du nouveau comité interministériel (secrétariat du comité REACH, recours possible à des experts, règlement d'organisation interne, etc.).

16. Un autre rajout consiste dans la description plus ou moins détaillée des opérations concrètes de contrôle et de recherche des infractions au dispositif REACH avec l'indication des missions des autorités et agents investis de prérogatives explicites.

17. Le texte actuel énonce ensuite le droit d'agir en justice des associations écologiques agréées et procède finalement à l'énumération exhaustive des mesures et sanctions administratives, respectivement des sanctions pénales encourues en cas d'infraction à la réglementation REACH. Parmi les sanctions administratives, il y a lieu de citer la possibilité pour l'autorité compétente d'enjoindre au fabricant, importateur, utilisateur en aval ou au distributeur d'une substance dangereuse de se conformer à la réglementation REACH et de leur impartir des délais pour ce faire. Par ailleurs, des décisions de suspension totale ou partielle de l'activité, contre lesquelles un recours administratif est prévu, peuvent être opposées aux acteurs économiques impliqués. Le projet de loi énonce en outre une panoplie d'infractions, assorties à l'instar de la réglementation REACH de peines pénales.

18. Outre la mise en place au niveau national de mécanismes propres relatifs à la nouvelle réglementation communautaire sur les produits chimiques, REACH modifie principalement 2 directives européennes antérieures, à savoir:

- la directive modifiée 67/548/CEE en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage de substances dangereuses;
- la directive modifiée 1999/45/CE en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage de préparations dangereuses.

19. Par ailleurs, le règlement REACH abroge la directive modifiée 76/769/CEE en matière de limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

20. Les lois luxembourgeoises de transposition de ce droit communautaire antérieur doivent par conséquent être adaptées, respectivement abrogées de même que leurs mesures d'exécution.

21. Ainsi, 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, ayant transposé la directive 67/548/CEE se limite dorénavant à la classification, l'emballage et l'étiquetage proprement dits. Le système de notification et d'évaluation des substances dangereuses, les prescriptions sur les essais de substances ainsi que d'autres aspects d'ordre plus technique sont, à l'avenir, directement prévus par la nouvelle réglementation REACH.

Par rapport à l'avant-projet de loi, le présent texte rajoute l'énumération à l'article 31 de la loi de 1994 des infractions spécifiques ainsi que le libellé des peines pénales y applicables.

22. La loi du 3 août 2005, relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, qui avait transposé en droit luxembourgeois la directive modifiée 1999/45/CE est adaptée dans le sens que les dispositions relatives aux fiches de données de sécurité sont supprimées, alors que le régime REACH couvre dorénavant cet aspect. Il en est de même des infractions liées à ces fiches de données.

Finalement, le présent projet de loi amende la loi de 2005 dans le sens que le comité consultatif compte désormais comme membre supplémentaire un représentant du ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions.

23. La loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses est abrogée.

Le régime REACH portant dorénavant restrictions applicables à la fabrication, à la mise sur le marché et à l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses, il y a lieu d'abroger le régime antérieur, prévu par la directive modifiée 76/769/CEE et sa loi luxembourgeoise de transposition.

24. Finalement le projet de loi précise les dates d'entrée en vigueur des mécanismes nouveaux et modificateurs.

25. Par ailleurs, six projets de règlement grand-ducal abrogent les dispositions d'exécution qui n'ont plus de raison d'être ou modifient les dispositions d'application de la législation actuellement en vigueur à la lumière de la nouvelle législation communautaire sur les produits chimiques.

26. La Chambre des employés privés réitère les termes de ses préoccupations émises à l'occasion de son avis relatif aux avant-projets de loi et de règlement grand-ducal:

27. Tout d'abord, la Chambre des employés privés salue le compromis trouvé au niveau européen, permettant dorénavant de connaître la composition exacte ainsi que les risques liés à l'utilisation d'un bon nombre de substances chimiques commercialisées sur le marché européen.

28. La Chambre des employés privés note aussi avec satisfaction la suppression de l'ancienne distinction entre „substances existantes“, à savoir toutes les substances chimiques déclarées comme se trouvant sur le marché avant 1981 et les „nouvelles substances“, à savoir celles qui ont été mises sur le marché depuis cette date. Seules les substances nouvelles étaient soumises, en vertu de l'ancien système, à une procédure de notification et partant à un contrôle quant à leur sécurité, alors que REACH soumet à l'avenir toutes les substances chimiques à partir d'un certain volume de production ou d'importation au nouveau système d'enregistrement, d'évaluation ou/et d'autorisation, et ce quelle que soit la date de mise sur le marché européen desdites substances.

29. La CEP•L accueille encore le progrès atteint par le nouveau système REACH en matière de renversement de la charge de la preuve, obligeant dorénavant les fabricants de substances et produits chimiques de démontrer l'innocuité de leurs produits en lieu et place des autorités publiques, qui devaient jusqu'à présent prouver le caractère dangereux d'une substance.

30. Néanmoins, la CEP•L soutient les préoccupations et revendications de la Confédération européenne des syndicats (CES), plaidant pour une réelle synergie entre le nouveau dispositif REACH et les directives communautaires existantes relatives à la protection des travailleurs exposés aux substances chimiques.

31. Ainsi notre chambre professionnelle déplore certaines insuffisances persistantes du texte européen, arrêtées sur pression de l'industrie chimique, notamment au regard des impératifs liés à la protection de la santé des travailleurs.

Il existe ainsi un risque réel de contradiction entre la législation communautaire applicable à la protection des travailleurs et les nouvelles dispositions issues du système REACH notamment dans le cadre de l'obligation de substitution des substances les plus dangereuses (perturbateurs endocriniens, substances cancérigènes, mutagènes ...).

En effet, si la législation sur la protection des travailleurs énonce le principe de la substitution obligatoire des substances extrêmement dangereuses, REACH a sacrifié ce principe en permettant aux industriels d'étudier les alternatives (de substitution) possibles, mais en retenant qu'ils ne seront pas obligés de procéder à la substitution s'ils peuvent prouver que les risques sont „maîtrisés de façon adéquate“ et que les avantages économiques et sociaux excèdent les risques pour la santé et l'environnement.

32. Par ailleurs, la sécurité chimique préconisée par le nouveau système REACH ne sera rendue obligatoire qu'à partir d'un certain volume de production. Les travailleurs restent ainsi exposés aux effets inconnus, voire éventuellement nocifs des autres substances et préparations n'atteignant pas ces seuils, sans avoir notamment accès pour ces produits, substances et préparations, aux informations essentielles quant à leur composition, leurs propriétés et/ou leurs risques d'utilisation.

33. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de regretter l'approche ayant consisté dans l'allègement des obligations d'information à charge des fabricants ou des importateurs pour les substances produites à faible quantité (entre 1 et 10 tonnes par an). Le but poursuivi de réduire l'impact – surtout financier – du règlement REACH sur les PME risque de s'opérer au détriment des utilisateurs, consommateurs et travailleurs, destinataires de ces substances.

34. Dans l'optique de la mise en pratique du nouveau système REACH se pose la question de savoir comment, au niveau de l'entreprise, les représentations du personnel, et plus particulièrement les délégués à la sécurité, ainsi que les travailleurs désignés pourront être en mesure d'affronter le nouveau défi en matière de produits, substances et préparations chimiques. La Chambre des employés privés se demande si l'instauration d'un mécanisme comparable au dispositif Helpdesk ou tout autre procédé, voire plateforme similaire, ne serait pas utile afin de procurer aux structures de représentation des salariés les moyens et outils indispensables en vue de mieux affronter les retombées de la nouvelle législation sur la protection de la santé des travailleurs.

35. Outre ces observations générales, la Chambre des employés privés marque son accord aux présents projets de loi et de règlement grand-ducal.

Luxembourg, le 21 février 2008

Pour la Chambre des employés privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

