

REACH et la législation sur la protection des travailleurs

Tony Musu

Chargé de recherches,
ETUI-REHS

Henning Wriedt

Beratungs- und
Informationsstelle
Arbeit & Gesundheit,
Hambourg

Deux législations relatives aux produits chimiques co-existent en Europe : celle qui fixe la mise sur le marché des substances et celle qui régit la protection des travailleurs qui les utilisent. REACH concerne la première catégorie. L'entrée en vigueur de la réforme impliquera des changements de la législation existante sur le commerce des substances chimiques : certaines directives seront incorporées dans REACH, d'autres seront amendées voire abrogées (voir tableau 1). Par contre, la législation sur la protection des travailleurs restera inchangée et continuera donc à être appliquée parallèlement à la législation commerciale. REACH aura néanmoins des implications positives pour cette législation. Le présent article met en évidence les différences, les liens et les interactions qu'il y aura entre ces deux types de législation lorsque REACH sera appliqué.

Différences entre les deux législations

Au niveau de leur base légale

La législation communautaire qui fixe les règles de mise sur le marché des substances chimiques établit une harmonisation totale des législations nationales (articles 94 et 95 du traité CE), tandis que celle qui concerne la protection des travailleurs vise une harmonisation minimale des législations des différents Etats membres (article 137 du traité CE). Par conséquent, dans le premier cas, les Etats membres ne peuvent, en principe, pas imposer d'autres limitations au niveau national. Par contre, dans le second cas, ils peuvent imposer des règles nationales plus contraignantes que les règles européennes.

Au niveau de leur champ d'application

Avec l'entrée en vigueur de REACH, prévue courant 2007, toutes les substances fabriquées ou importées en quantités supérieures à une tonne par année (t/an) seront progressivement enregistrées selon un calendrier étendu sur 11 ans. Les substances couvertes par d'autres législations, comme les pesticides, ou celles qui sont fabriquées ou importées en dessous de 1 t/an ne devront pas être enregistrées. Il est cependant important de noter (voir tableau 2, p. 16) qu'il n'y a pas d'exemption basée sur les volumes pour les volets autorisation et restriction de REACH, ni pour la fourniture d'une fiche de données de sécurité lorsqu'une substance est classée dangereuse ou encore pour les règles de classification et d'étiquetage¹. Ces exigences sont donc applicables quel que soit le volume de production.

De même, il n'y a pas d'exemption sur les volumes en ce qui concerne la législation sur la protection des travailleurs : la directive sur les agents chimiques s'applique à toutes les substances chimiques et celle sur les agents cancérigènes concerne toutes les substances classées cancérigènes ou mutagènes (catégories 1 et 2), quel que soit le volume utilisé sur le lieu de travail.

Au niveau des acteurs impliqués

Les obligations légales définies dans ces deux types de législation doivent être remplies par des acteurs différents dans la chaîne d'approvisionnement, même si parfois le même acteur peut porter plusieurs casquettes (voir tableau 3, p. 16).

Tableau 1 Les deux types de législation relatives aux produits chimiques et leur devenir après l'entrée en vigueur de REACH

	Base légale		Après l'entrée en vigueur de REACH
Législation commerciale (articles 94 et 95 du traité CE)	Classification et Etiquetage (C&E)		
	- Directive sur les substances dangereuses	67/548/CE	Amendement
	- Directive sur les préparations dangereuses	1999/45/CEE	Amendement
	Fiches de données de sécurité	91/155/CEE	Transfert dans REACH
	Règlement sur les substances existantes	793/93/CEE	Abrogation
	Directive de limitations d'emploi et de mise sur le marché	76/769/CEE	Abrogation + Transfert des limitations existantes dans REACH
	REACH	COM(2003) 644	Prévue en 2007
Législation sur la protection des travailleurs (article 137 du traité CE)	Directive sur les agents chimiques	98/24/CE	Inchangée
	Directive sur les cancérigènes	2004/37/CE	Inchangée

¹ Un système global harmonisé pour la classification et l'étiquetage a été récemment adopté au niveau international (GHS, Globally Harmonised System). La Commission prépare actuellement une législation pour sa mise en œuvre.

Tableau 2 Champ d'application des législations (après l'entrée en vigueur de REACH)

Classification & Etiquetage (C&E)	Toutes les substances ou préparations
REACH <ul style="list-style-type: none"> • Enregistrement <ul style="list-style-type: none"> - Rapport sécurité chimique • Autorisation • Restriction • Fiches de données de sécurité 	Toutes les substances ≥ 1 t/an Toutes les substances ≥ 10 t/an Toutes les substances extrêmement préoccupantes Toutes les substances Toutes les substances dangereuses et préparations contenant des substances dangereuses
Directive sur les agents chimiques	Toutes les substances présentes sur le lieu de travail
Directive sur les agents cancérigènes	Toutes les substances cancérigènes et mutagènes (catégories 1 et 2) présentes sur le lieu de travail

Tableau 3 Les différents acteurs dans la chaîne d'approvisionnement, leur(s) rôle(s) et les législations auxquelles ils sont soumis

	Fournisseurs	Utilisateurs	Employeurs	Obligations sous
Fabricants	X	X	X	C&E, REACH, LPT
Importateurs	X		X	C&E, REACH, LPT
Utilisateurs en aval	X *	X	X	C&E, REACH, LPT
Distributeurs	X		X	C&E, REACH, LPT
Travailleurs		X		LPT

* pas systématiquement (= utilisateur final)

C&E : Classification et étiquetage / LPT : Législation sur la protection des travailleurs

REACH prévoit des obligations pour les fabricants, les importateurs, les utilisateurs en aval (formulateurs, utilisateurs industriels ou professionnels, etc.) et les distributeurs (personnes qui prennent des substances ou préparations en dépôt et les mettent sur le marché). Ces obligations sont très différentes selon la place que l'acteur occupe dans la chaîne d'approvisionnement. Les principales obligations des divers acteurs sont décrites ci-dessous. Elles se simplifient à mesure que l'on s'éloigne du point de départ (fabrication ou importation).

- **Les fabricants et importateurs** doivent enregistrer leurs substances au-delà de 1 t/an et préparer, à partir de 10 t/an, un rapport sur la sécurité chimique afin de démontrer qu'elles peuvent être utilisées en toute sûreté pour l'homme (travailleurs et consommateurs) et l'environnement. Lorsque des mesures de gestion des risques sont dérivées du rapport sur la sécurité chimique, elles doivent être annexées à la fiche de données de sécurité fournie à tous les utilisateurs en aval de la substance. Les fabricants et importateurs sont également tenus de demander une autorisation pour l'utilisation ou la mise sur le marché des substances extrêmement préoccupantes.

- **Les utilisateurs en aval** ont l'obligation de vérifier si la fiche de données de sécurité qui accompagne la substance fournie couvre bien les utilisations qu'ils comptent en faire. Si c'est le cas, ils doivent appliquer les mesures de sécurité décrites. Dans le cas contraire, ils peuvent demander à leurs fournisseurs de couvrir leurs utilisations dans le rapport sur la sécurité chimique. Les fournisseurs pourront alors compléter la fiche de données de sécurité.

Les utilisateurs en aval peuvent également choisir de garder leurs utilisations confidentielles. Dans ce cas, ils ont l'obligation de préparer leurs propres rapports sur la sécurité chimique et d'appliquer les éventuelles mesures de gestion des risques qui en découlent. Ils doivent également documenter les mesures de gestion des risques qu'ils recommandent d'appliquer dans les fiches de données de sécurité qui accompagnent les préparations destinées à leurs clients en aval.

- **Les distributeurs** ont l'obligation de fournir aux destinataires de la substance ou de la préparation la fiche de données de sécurité qui l'accompagne le cas échéant.

Les directives sur la protection des travailleurs prévoient des obligations pour les employeurs et les travailleurs.

- **Les employeurs** ont l'obligation de déterminer si des agents chimiques dangereux² sont présents sur le lieu de travail, d'effectuer une évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs exposés à ces substances et, si nécessaire, de prendre les mesures de prévention et de protection adéquates. Une hiérarchie d'obligations est clairement définie : élimination des substances dangereuses, substitution par des substances moins dangereuses, réduction du niveau d'exposition, respect des valeurs limites d'exposition professionnelle existantes, etc. Spécifique à chaque lieu de travail, l'évaluation des risques est centrée sur les substances dangereuses et toutes les activités au cours desquelles les travailleurs peuvent y être exposés. De plus, l'employeur a également des

² La définition d'agent chimique dangereux n'est pas limitée aux substances ou préparations classées dangereuses selon les directives de classification et étiquetage. Elle inclut également toutes les substances qui peuvent présenter un risque pour les travailleurs par la manière dont elles sont utilisées ou présentes sur le lieu de travail.

obligations d'information et de formation de ses travailleurs.

- **Les travailleurs** doivent, conformément à leur formation, utiliser correctement les substances dangereuses et les équipements de protection mis à leur disposition.

Les divers acteurs qui ont des obligations sous REACH peuvent bien sûr être également des employeurs, ils doivent alors satisfaire à la fois aux obligations de REACH et à celles définies dans la législation sur la protection des travailleurs (voir tableau 3, p. 16). Si une substance cancérigène doit être utilisée sur un lieu de travail, l'employeur doit d'abord appliquer la hiérarchie d'obligations définies dans la directive sur les agents cancérigènes (élimination, substitution, contrôle) avant de l'utiliser. Les employeurs qui utilisent néanmoins ces cancérigènes doivent alors se plier aux règles qui sont prévues dans le volet autorisation de REACH.

Est-ce que REACH va dupliquer la directive sur les agents chimiques ?

Cette question légitime a souvent été posée dans les débats sur la réforme de la législation européenne sur les substances chimiques. Elle a notamment fait l'objet d'un examen approfondi au cours d'un atelier tripartite sur les liens entre la législation commerciale et celle sur la protection des travailleurs³. Certains employeurs craignent de devoir effectuer deux fois le même travail en ce qui concerne l'évaluation des risques pour les travailleurs, comme le demandent à la fois le rapport sur la sécurité chimique sous REACH et la directive sur les agents chimiques. L'idée selon laquelle ces deux législations ont le même objectif et qu'il faudrait donc abroger la directive sur les agents chimiques avec l'entrée en vigueur de REACH a également été avancée.

Etant donné qu'il existe des différences dans les champs d'application, les acteurs impliqués et les obligations qui leur incombent, on comprendra aisément qu'il n'y a pas de duplication et que les conséquences d'une abrogation de la directive sur les agents chimiques seraient dramatiques pour la santé et la protection des travailleurs.

Les apports de REACH pour la législation sur la protection des travailleurs

- **REACH va rappeler aux employeurs qu'ils ont des obligations à remplir dans la législation sur la protection des travailleurs.** Les travailleurs paient un lourd tribut à la fabrication et à l'utilisation des substances chimiques sur les lieux de travail. En effet, parmi l'ensemble des maladies professionnelles reconnues annuellement en Europe, environ une sur trois est due à l'exposition à des substances chimiques dangereuses⁴. Cela nous indique que la légis-

lation sur la protection des travailleurs exposés aux substances chimiques dangereuses est peu ou partiellement appliquée sur les lieux de travail. Parmi les nombreuses raisons qui peuvent expliquer cette situation, il y a le fait que de nombreux employeurs (principalement parmi les PME) ignorent, volontairement ou non, leurs obligations sous la directive sur les agents chimiques ou celle sur les cancérigènes. REACH est une bonne opportunité de leur rappeler que ces législations sont d'application.

- **REACH va générer des informations supplémentaires sur les dangers des substances et améliorer la qualité des étiquetages.** L'efficacité de la législation sur la protection des travailleurs est fortement dépendante des informations générées par la législation qui régit leur commerce. En effet, la première des obligations de l'employeur est de déterminer si des substances dangereuses sont présentes sur son lieu de travail. Pour y parvenir, il a essentiellement à sa disposition les étiquetages des produits utilisés et, lorsque ces produits sont classés dangereux, les éventuelles fiches de données de sécurité qui les accompagnent.

Le système d'enregistrement prévu dans REACH obligera les industriels à fournir des données supplémentaires sur les propriétés intrinsèques des substances qu'ils commercialisent. Lorsque cela se révélera nécessaire, ils seront tenus d'actualiser la classification et l'étiquetage de leurs substances. Ces dispositions devraient donc améliorer la qualité des étiquetages pour le bénéfice de tous les utilisateurs. Cela aidera notamment les employeurs à mieux repérer les produits dangereux.

Notons cependant que ces améliorations de classification et d'étiquetage sont principalement attendues pour les substances à partir de 10 t/an. En effet, les informations demandées pour l'enregistrement des substances entre 1 et 10 t/an sont insuffisantes pour un saut qualitatif dans leur classification et étiquetage.

- **REACH va améliorer la qualité des fiches de données de sécurité et aider les employeurs à satisfaire les obligations de la directive sur les agents chimiques.** Le rapport sur la sécurité chimique obligera les fabricants, les importateurs et, dans certains cas, les utilisateurs en aval à établir les mesures de gestion des risques nécessaires pour une utilisation sûre de la substance. Ces informations devront être produites pour chaque utilisation identifiée de la substance et être annexées à sa fiche de données de sécurité. REACH devrait donc améliorer la qualité des fiches de données de sécurité et, par conséquent, aider les employeurs à effectuer l'évaluation des risques requise dans la directive sur les agents chimiques (98/24/CE).

Il est nécessaire de préciser que le rapport sur la sécurité chimique n'est requis qu'à partir du seuil



³ Voir le rapport final de l'atelier tripartite sur les liens entre la législation sur les substances chimiques et la législation sur la protection des travailleurs, Londres, 14-15 juin 2004. Téléchargeable sur : <http://hesa.etui-rehs.org/uk/dossiers/files/WORKSHOPReport.pdf>.

⁴ Musu, T., *REACH au travail, les bénéfices potentiels de la nouvelle politique européenne sur les substances chimiques pour les travailleurs*, BTS, 2004. Téléchargeable sur notre site internet : www.etui-rehs.org/hesa > Publications.

de 10 t/an. Par conséquent, seules les fiches de données de sécurité des substances dans cette gamme seront enrichies avec des informations supplémentaires de sécurité.

- **REACH va améliorer la transmission des données de sécurité et la communication dans la chaîne d'approvisionnement.** La législation actuelle prévoit la transmission des fiches de données de sécurité des fournisseurs aux utilisateurs. Cette communication est unidirectionnelle. REACH instaurera une communication bidirectionnelle dans la chaîne d'approvisionnement. En effet, REACH permettra à l'utilisateur recevant une fiche de données de sécurité qui ne couvre pas son utilisation de la substance d'en informer son fournisseur. En se basant sur les données communiquées par l'utilisateur, le fournisseur sera alors en mesure de préparer une nouvelle fiche de données de sécurité.

Lorsqu'une substance ou une préparation ne requiert pas de fiche de données de sécurité, le fournisseur est également tenu de communiquer une série d'informations en aval⁵. Tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement ont également le devoir de communiquer certaines informations en amont⁶.

Cette communication accrue, en amont et en aval dans la chaîne d'approvisionnement, va aider les employeurs à prendre les mesures de prévention et de protection requises dans la législation sur la protection des travailleurs.

- **REACH devrait favoriser l'application du principe de substitution.** L'obligation d'obtenir une autorisation pour les substances extrêmement dangereuses devrait inciter les fabricants et importateurs à les remplacer par des substances alternatives moins dangereuses. En effet, la procédure de demande d'autorisation peut être coûteuse et incertaine. Comme les substances CMRs⁷ (catégories 1 et 2) font partie des substances extrêmement préoccupantes, REACH devrait favoriser l'application par les employeurs du principe de substitution exigé dans la directive sur les cancérogènes.

Les apports de la législation sur la protection des travailleurs pour REACH

La législation sur la protection des travailleurs peut également aider les différents acteurs dans la chaîne d'approvisionnement à préparer les rapports sur la sécurité chimique demandés sous REACH. L'évaluation des risques, effectuée par l'employeur pour son lieu de travail, lui servira de base pour communiquer à son fournisseur les informations dont il a besoin pour préparer un rapport sur la sécurité chi-

mique. On pense notamment ici aux utilisateurs en aval qui souhaitent se décharger de cette obligation vers leurs fournisseurs.

Les valeurs limites d'exposition professionnelle, qui existent pour de nombreuses substances, pourront également être utiles à l'établissement des DNEL (Derived No-Effect Level⁸) dans les scénarios d'exposition lors de la préparation d'un rapport sur la sécurité chimique.

L'étendue des synergies qui pourront être dégagées entre l'évaluation des risques pour les travailleurs sous REACH et sous la directive sur les agents chimiques (98/24/CEE) dépendra des lignes directrices pour la préparation des rapports sur la sécurité chimique. Ces lignes directrices sont actuellement en cours d'élaboration, elles ont pour objectif d'aider les industriels à remplir leurs obligations sous REACH⁹.

Conclusions

REACH représente une opportunité pour améliorer l'efficacité de la législation européenne existante sur la protection des travailleurs exposés aux substances chimiques et, par conséquent, réduire à l'avenir les risques de maladies professionnelles liés aux substances dangereuses.

L'apport central se situe au niveau de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs dans la directive sur les agents chimiques. REACH va non seulement générer des informations manquantes sur les propriétés des substances chimiques et sur la façon de contrôler les risques lors de leur utilisation mais aussi améliorer leur transmission à travers toute la chaîne d'approvisionnement. Les employeurs pourront alors mettre en œuvre des mesures de prévention et de protection plus efficaces.

En retour, l'évaluation des risques réalisée sur le lieu de travail par les employeurs peut également leur servir à s'acquitter de certaines obligations sous REACH.

La hauteur des bénéfices de REACH pour les travailleurs, en termes de santé et de sécurité, dépendra d'abord du contenu final de la réforme et donc des améliorations qui y seront apportées lors des négociations entre le Parlement et le Conseil européen.

Elle dépendra ensuite de la mise en application sur le terrain des obligations de REACH et de la législation sur la protection des travailleurs. Les autorités nationales auront ici un rôle important à jouer, tout comme les partenaires sociaux, à travers le dialogue social sectoriel et intersectoriel tant au niveau national qu'europpéen. ■

⁵ Voir article 30 de la proposition REACH. http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2003/com2003_0644ir.html.

⁶ Voir article 31 de la proposition REACH.

⁷ Substances cancérogènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction.

⁸ Il s'agit des niveaux d'exposition à une substance au-dessus desquels les êtres humains ne devraient pas être exposés.

⁹ Voir les projets RIPs (REACH Implementation projects) : <http://ecb.jrc.it/REACH>.