

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité délivrées pour les bateaux de la navigation intérieure» (Version codifiée)

COM(2008) 37 *final* — 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

Le 13 février 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80 (2) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité délivrées pour les bateaux de la navigation intérieure (Version codifiée)»

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), a décidé par 121 voix pour et 6 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006»

COM(2007) 355 *final* — 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

Le 13 juillet 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2008 (rapporteur: **M. SEARS**).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

pays moins développés dans leurs efforts destinés à protéger la sécurité et la santé des travailleurs et des consommateurs.

1.1 Les Nations unies ont proposé, au nom de leurs pays membres, un modèle de «système général harmonisé» (SGH) pour les critères et les processus utilisés en matière de «classification, d'étiquetage et d'emballage de produits chimiques». Cette mesure vise à promouvoir les échanges mondiaux et à aider les

1.2 Le CESE soutient vivement l'objectif d'harmonisation mondiale, la forme et la base juridique de la législation de mise en œuvre proposée ici par la Commission, et le fait que le

calendrier de mise en œuvre proposé pour les fabricants et les fournisseurs coïncide avec la première grande date limite pour l'enregistrement des substances prévue par le règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

1.3 En outre, le CESE partage l'analyse de la Commission selon laquelle, en dépit du caractère inévitable des modifications au système mis au point dans l'UE au cours des 40 dernières années et du large soutien dont elles bénéficient, il est probable que pour l'UE, les avantages à court terme s'avèrent négligeables et les coûts potentiellement élevés. Le CESE estime dès lors que l'évaluation d'impact initiale aurait dû prendre davantage en considération ces circonstances pour le moins inhabituelles. En l'absence d'avantage global significatif, il convient que les ajouts et les modifications à la législation en vigueur n'étant pas absolument essentiels à la mise en œuvre de la proposition de l'ONU soient justifiés par des considérations économiques, de santé ou de sécurité particulières. Surtout, il convient de tout mettre en œuvre afin de veiller à ce que les normes existantes ne soient pas mises en danger au cours de la période de transition inévitablement longue entre ces deux systèmes largement équivalents. Une campagne de sensibilisation des consommateurs aux points de vente sera absolument nécessaire.

1.4 Le CESE estime par ailleurs qu'étant donné le calendrier très serré et la nécessité de limiter les coûts de lancement, la proposition et sa mise en œuvre immédiate peuvent être envisagées de manière souple. Il a fallu de nombreuses années de mise au point pour que le système actuel protège convenablement la santé et la sécurité des travailleurs et des consommateurs dans toute l'UE, et il en sera sans doute de même pour le nouveau système général harmonisé. L'essentiel est toutefois que les Nations unies comme la Commission prévoient un financement à long terme suffisant pour assurer la poursuite du processus d'harmonisation, et que celui-ci s'applique en fin de compte à la classification et à l'étiquetage concrets des biens largement échangés et ne se limite pas aux critères sur lesquels se fondent ces classifications.

1.5 Le CESE note avec inquiétude la longueur de la proposition à l'étude, qui vient s'ajouter à des propositions récentes telles que REACH, aux nombreux autres actes législatifs communautaires liés à ces deux règlements, et au volume sans cesse croissant de notes d'orientation qui s'avèrent désormais nécessaires. Il est essentiel d'adopter une nouvelle approche afin que l'industrie européenne (sans parler des processus de suivi et de modification de la législation) n'en subisse des conséquences irréparables. On ne peut simplement pas raisonnablement assumer que tous les acteurs, du propriétaire de la plus petite entreprise aux équipes généralement plus nombreuses de fonctionnaires affectées dans une autorité nationale compétente, aient à se baser quotidiennement sur plus de 20 000 pages de documents interconnectés pour ces sujets seuls. Il faut trouver une meilleure manière de procéder.

1.6 Dans le même esprit, le CESE déplore l'absence de définitions-clés et en particulier l'abandon du terme «préparations», qui est doté d'un sens toxicologique spécifique, pour le terme «mélanges», qui n'en a pas. Le fait qu'il n'existe toujours pas de définition européenne du terme «produit chimique» ou de l'adjectif «chimique» continue d'être un facteur de confusion pour les travailleurs, les consommateurs, les gestionnaires et les législateurs. Le contenu de la proposition à l'étude est sensé être neutre et consensuel. Il constitue en outre une bonne occasion

de corriger des erreurs de détail, comme cela s'est déjà fait dans les annexes techniques. Il conviendrait de dresser sans plus tarder une liste standard de définitions applicables dans toute la législation connexe. Cela permettrait à terme d'élaborer un glossaire reprenant les mots-clés dans toutes les langues, et d'identifier ainsi ceux qui sont synonymes (comme apparemment «produit chimique», «substance chimique» et «substance»), ceux qui ont des sens divergents ou ne sont pas liés (comme «article» et «produit» par exemple). En outre, il y aurait lieu d'identifier et d'éviter les confusions ou les associations culturelles, dans certaines langues, avec le terme «substances» (dans le sens de drogue, alcool ou tabac) et le terme «produits chimiques» (pouvant faire référence à des activités illégales ou terroristes).

1.7 Le CESE note par ailleurs un double danger: d'une part, celui de la surclassification et du surétiquetage, qui en définitive diminuent l'impact de mises en garde absolument indispensables; et d'autre part, celui du recours aux étiquettes comme seule source d'information pour les travailleurs comme pour les consommateurs. Il ne fait certes aucun doute que les informations essentielles doivent figurer sur l'étiquette, mais il est également important de mentionner d'autres sources d'information facilement accessibles. La pratique croissante des achats en ligne et des recherches sur internet permettant d'obtenir des informations sur les avantages ou les risques d'un produit donné indique qu'il est nécessaire de se pencher plus avant sur cette question. De longues listes de noms standardisés et peu familiers, décrivant les composés de mélanges complexes, sont peu utiles pour les services d'urgence et les centres antipoison. L'indication des dangers généraux d'un produit et des précautions à prendre, complétée par les coordonnées d'un centre joignable 24h/24, constitue la meilleure protection pour toutes les personnes concernées. Dans les cas particuliers où une technologie de formulation/propriétaire est à l'œuvre, le fabricant reste protégé par cette approche, comme il l'est par la législation actuelle.

1.8 Le CESE note qu'aucune étiquette n'a été prévue pour les quantités souvent très réduites transférées entre laboratoires à des fins d'étude par des universités ou de recherche-développement par des entreprises. Une telle étiquette pourrait être aisément ajoutée à la longue liste proposée par l'ONU. Cette approche serait préférable à l'exemption extrêmement restrictive, disproportionnée et coûteuse qui est actuellement proposée.

1.9 Enfin, le CESE note qu'il sera de plus en plus nécessaire d'évaluer la qualité des données utilisées et des décisions prises par différentes juridictions de par le monde. La pression vers un accord sur les résultats de la classification, et non juste les critères et les processus en amont, se poursuivra certainement. Les besoins et les avantages mondiaux d'une telle mesure sont plus faciles à comprendre.

2. Introduction

2.1 La proposition à l'étude est destinée à aligner la législation communautaire existante sur le modèle, adopté il y a peu aux Nations unies, de «système général harmonisé» pour la classification, l'étiquetage et l'emballage de matières premières, de produits semi-finis et finis définis comme «dangereux» et qualifiés de «produits chimiques», de «substances», de «mélanges» ou de «préparations». La législation européenne datant de 1967 sera ainsi remplacée. Bon nombre d'autres directives et règlements, y

compris le règlement (CE) 1907/2006 (REACH) actuellement en cours de mise en œuvre, devront être modifiés. À plus long terme, les effets au sein de l'UE devraient être positifs, pour autant que les coûts puissent être contenus et que certains avantages de moindre importance puissent se concrétiser. Dans l'ensemble, la proposition devrait faciliter le commerce mondial tout en maintenant des normes élevées de protection de la santé humaine et de l'environnement.

2.2 L'acte législatif à remplacer, vieux d'une quarantaine d'années, est la directive sur les substances dangereuses (67/548/CEE). Celle-ci est généralement considérée comme le premier élément de la législation européenne sur les produits chimiques visant en particulier à assurer la sécurité des travailleurs. Cette directive, accompagnée de nombreuses directives modificatrices et autres adaptations aux progrès techniques, constitue actuellement pour les producteurs, les marchands, les travailleurs, les distributeurs et les consommateurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, un système harmonisé. Celui-ci régit la *classification* des «substances dangereuses», établie par des tests spécifiques effectués sur la base de critères finaux et de critères de dangerosité agréés; *l'étiquetage* approprié, fondé sur un nombre limité de pictogrammes et d'expressions standardisées permettant d'identifier les risques potentiels et de recommander des procédures de maniement sûres; ainsi que *l'emballage*, afin de protéger les utilisateurs réguliers et les personnes vulnérables, notamment les enfants en bas âge.

2.3 Vingt-et-un ans après l'adoption de la directive 67/548/CEE, la directive sur les préparations dangereuses 88/379/CEE a élargi cette procédure des «substances» (un nombre relativement limité d'éléments et de leurs composés) à la liste théoriquement infinie des «préparations» (que sont des mélanges de deux substances ou plus). Reconnaissant qu'il était peu souhaitable ou impossible de mener des essais sur animaux à une telle échelle, la directive a établi pour la première fois en droit communautaire un lien théorique entre les dangers connus ou identifiables de substances et le danger le plus probable du mélange final composé de ces substances. Ainsi a-t-on pu classifier, étiqueter et emballer une préparation sans devoir procéder à des tests supplémentaires.

2.4 Étant donné que la vaste majorité des produits vendus aux consommateurs sont en fait des «préparations» (voire des «objets»), il s'agissait d'un pas important destiné à assurer la sécurité des consommateurs pour des produits n'étant pas encore couverts par des directives spécifiques et plus restrictives, comme par exemple celles concernant la vente de pesticides, de détergents et de produits cosmétiques. La directive de 1988 a été considérablement modifiée en 1999 par la directive 1999/45/CE.

2.5 Les directives mentionnées ci-dessus, ainsi que la directive sur les fiches de données de sécurité 91/155/CEE qui a elle aussi été modifiée par la suite, ont constitué pendant de nombreuses années les pierres angulaires de la protection des travailleurs et des consommateurs dans toute l'UE. Elles sont étroitement liées, notamment par la contribution qu'elles apportent, à pratiquement tous les autres actes législatifs communautaires visant à protéger la santé humaine, la sécurité et l'environnement. Une mise à jour permanente est nécessaire afin de refléter les changements en matière de champ d'application, de techniques de fabrication, de méthodes de test, de disponibilité des produits et de leur utilisation potentielle, et afin de refléter les dernières

connaissances scientifiques sur l'impact de ces changements et les manières d'atténuer tout effet non désiré.

2.6 De manière tout aussi importante, ces directives poursuivent des objectifs liés au marché intérieur, c'est-à-dire l'établissement au sein de l'UE d'un marché unique des différents produits concernés. Les produits, qu'il s'agisse de matières premières, de produits naturels ou synthétiques, de produits semi-finis, de flux de déchets, de produits finis ou d'objets, peuvent être importés ou vendus en toute sécurité dans les États membres ou échangés au sein de l'UE pour autant qu'ils soient conformes à ces directives et à d'autres actes législatifs communautaires pertinents.

2.7 La Commission européenne a publié en 2001 un livre blanc sur la stratégie pour une nouvelle politique dans le domaine des substances chimiques. Ce processus a abouti l'an dernier à l'adoption du règlement (CE) 1907/2006, sur «l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances», généralement connu sous l'acronyme anglais REACH. En outre, la directive 2006/121/CE, publiée et adoptée en parallèle, prévoyait des modifications supplémentaires à la directive 67/548/CEE, afin d'harmoniser les deux. Ce processus devrait sans doute se poursuivre, à mesure que davantage de données deviennent disponibles ou que les actes législatifs nécessitent des modifications.

2.8 Tous ces instruments mentionnés ci-dessus concernent et affectent la fabrication, la distribution et la commercialisation de produits particuliers au sein de l'UE et leur échange entre l'UE et ses partenaires commerciaux importateurs et exportateurs. Inévitablement, des systèmes semblables mais non identiques se sont mis en place dans le même temps dans plusieurs autres pays du monde avec lesquels l'UE entretient des échanges commerciaux réguliers, par le biais de la multitude d'entreprises de petite, moyenne et grande taille établies dans l'UE et au-delà de ses frontières.

2.9 Plusieurs autres pays, qui présentaient généralement une économie et/ou une structure législative moins développée, ont reconnu la nécessité d'un tel système de classification, d'étiquetage et d'emballage des «substances dangereuses», mais attendaient que l'on s'accorde sur un modèle mondialement reconnu à mettre en œuvre au niveau local.

2.10 Au début des années 1990, les Nations unies, reconnaissant que ces systèmes nationaux ou régionaux conçus de manière autonome, tout en étant essentiels à la protection de la santé humaine, de la sécurité et de l'environnement, pouvaient également constituer des obstacles au commerce mondial, ont cherché à élaborer une proposition de système général harmonisé (SGH) pour la classification, l'emballage et l'étiquetage des produits chimiques et l'établissement de fiches de données de sécurité. Des modèles d'harmonisation existaient déjà dans le secteur des transports, en particulier en ce qui concerne les dangers physiques et la toxicité aiguë.

2.11 Le chapitre 19 de l'Agenda 21, adopté en 1992 lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), a donné le feu vert pour développer cette approche élargie. Les contributions techniques seraient recueillies auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation internationale du travail (OIT), et du sous-comité d'experts des Nations unies sur le transport des marchandises dangereuses.

2.12 Après près d'une décennie de travaux, les représentants des quelque 160 États membres de l'ONU participants sont parvenus, en décembre 2002, à un accord sur le contenu technique du nouveau SGH. Le sommet mondial sur le développement durable, tenu à Johannesburg en septembre de la même année, a invité les pays signataires à mettre en œuvre le SGH dans les meilleurs délais pour que le système soit pleinement opérationnel en 2008. Le SGH des Nations unies, désormais doté d'un délai de mise en œuvre (2008), a été adopté par le Conseil économique et social des Nations unies en juillet 2003. Ces accords ont été signés par les représentants des 27 États membres que compte désormais l'UE élargie.

2.13 Plusieurs modifications à la proposition initiale de l'ONU ont été adoptées en 2004, et intégrées dans les recommandations pour un «système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques» publiées par l'ONU en 2005. Ce document de 540 pages, et ses révisions ultérieures, est communément appelé le «livre mauve», en raison de la couleur choisie pour sa couverture. Les détails sur les progrès réalisés par 65 pays, dont les 27 États membres de l'UE, vers l'objectif de 2008, peuvent être consultés sur le site de l'ONU consacré à cette thématique.

2.14 Des modifications techniques supplémentaires ont été approuvées par l'ONU en 2006 et incluses dans une version révisée du livre mauve publiée en 2007. Comme on peut s'y attendre pour un processus d'harmonisation mondiale de systèmes existants d'une telle ampleur et d'une telle complexité, on trouve parmi les propositions un mélange d'ancien et de nouveau en matière de critères de test, de critères finaux, de pictogrammes, d'expressions agréées, et de conception d'étiquettes. Une approche modulaire a été utilisée afin de permettre la coexistence de différents points de vue et la conclusion d'un accord entre les pays participants (même s'il va de soi qu'un recours excessif à cette approche supprimerait bon nombre des avantages visés).

2.15 Cependant, le modèle avancé par l'ONU n'a pas force de loi et les pays désireux de suivre ses recommandations doivent adopter une législation pour le mettre en œuvre. Pour les États membres de l'UE, cette législation doit être proposée par la Commission.

2.16 La Commission a commencé à élaborer une proposition de mise en œuvre en 2004 et a publié une première ébauche de système communautaire conforme au SGH en 2006. Des évaluations d'impact ont été menées et publiées au cours de cette période. Au troisième trimestre de l'année 2006, une consultation «en ligne» des parties concernées ainsi qu'une série de préoccupations exprimées par le service juridique de la Commission ont entraîné de profondes modifications de la proposition initiale. Celle-ci a finalement été adoptée et publiée par la Commission en juin 2007. Les examens techniques ont d'ores et déjà été lancés dans le groupe de travail compétent du Conseil. Comme d'habitude, les avis du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions sont désormais attendus.

2.17 De toutes parts, l'on souhaite que les examens en cours ne retardent ni ne modifient significativement les propositions d'harmonisation. De manière générale, on s'accorde à penser que les avantages seront diffus; ils seront avant tout liés au commerce mondial et diminueront si l'harmonisation ne peut être atteinte. Au sein de l'UE et pour ses partenaires commer-

ciaux, les coûts augmenteront de manière substantielle si le calendrier de mise en œuvre diffère de celui qui a déjà été fixé pour REACH. Les avantages en matière de santé, de sécurité et d'environnement se feront principalement sentir à l'extérieur de l'UE, dans les pays qui ne disposent actuellement pas de systèmes efficaces propres.

2.18 La mise en œuvre du SGH aura une incidence secondaire sur la législation communautaire en matière de transports et sur une série d'actes législatifs communautaires connexes «en aval» concernant les produits de consommation, le maniement des produits chimiques à des fins spécifiques, le contrôle des produits chimiques dangereux, la santé et la sécurité au travail, les déchets et les produits en fin de vie. Des propositions supplémentaires seront avancées pour couvrir ces domaines si nécessaire au cours des années à venir. Une liste complète des actes législatifs qui seront probablement affectés a été publiée par les services de la Commission en août 2006. Les modifications au règlement (CE) 1907/2006 (REACH) sont incluses dans la proposition à l'étude.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La proposition à l'étude est présentée en trois volumes et sept annexes. La version en langue anglaise compte au total un peu plus de 2 100 pages. Bien que les principaux éléments de la proposition soient contenus dans le volume I, qui ne compte que 64 pages, de nouveaux matériaux, ou des interprétations nouvelles ou révisées d'anciens matériaux, sont disséminés dans l'ensemble du document. Aussi la proposition doit-elle être examinée dans sa totalité comme un élément essentiel du droit communautaire primaire et du droit national affectant les régulateurs, les fabricants, les fournisseurs, les distributeurs, les négociants, les travailleurs et les consommateurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

3.2 Le volume II, comprenant l'annexe I, prévoit la classification détaillée et les exigences d'étiquetage pour les substances et mélanges dangereux (154 pages).

3.3 Le volume III, comprenant les annexes II à VII, prévoit une série de règles spéciales pour certains mélanges et substances; une liste des nouvelles mentions de danger et de mise en garde; de nouveaux pictogrammes de danger; les détails relatifs à la classification et à l'étiquetage harmonisés de certaines substances dangereuses; et un «tableau de passage» (430 pages) à destination des utilisateurs qui vise à indiquer les changements entre les exigences de classification et d'étiquetage prévues par la directive 67/548/CEE, d'une part, et les nouvelles exigences et mentions de danger de la proposition de règlement, d'autre part. En outre, une «fiche financière législative» portant sur l'ensemble de la proposition, nécessaire aux fins d'évaluation de la proposition mais relativement dénuée de valeur ou d'intérêt à long terme en tant qu'acte législatif primaire, est comprise, ou plutôt enfouie, à la fin de ce volume.

3.4 Les volumes IIIa et IIIb contiennent les tableaux 3.1 et 3.2 dans l'annexe VI, qui figure dans le volume III comme indiqué ci-dessus. Ensemble, ils expliquent le passage de l'annexe I de la directive existante 67/548/CEE vers le nouveau cadre réglementaire. Il s'agit de près de 1 500 pages énumérant les décisions relatives à la classification et à l'étiquetage de substances dangereuses spécifiques accumulées en quarante années d'évaluation de produits dans l'UE.

3.5 L'évaluation d'impact de la Commission, qui doit être considérée en lien avec les éléments mentionnés ci-dessus, est basée sur des rapports des consultants RPA et London Economics et est relativement brève (34 pages).

3.6 La proposition est présentée comme un règlement fondé sur l'article 95 du traité CE visant à «garantir l'égalité de traitement de l'ensemble des fournisseurs de substances et de mélanges dans le marché intérieur, tout en veillant à un niveau élevé de protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs».

3.7 La proposition reconnaît que le champ d'application de la législation communautaire existante et celui du SGH de l'ONU ne sont pas identiques. Tous deux diffèrent en détail des réglementations sur la classification et l'étiquetage dans les transports qui ont déjà été en grande partie harmonisées. Dans la mesure du possible, les modifications avancées par la proposition à l'étude ont été maintenues au minimum. Dans certains cas, des propositions supplémentaires seront nécessaires, en particulier au cours des phases de mise en œuvre du règlement REACH.

3.8 La proposition adopte certains termes et définitions du SGH de l'ONU, en particulier l'utilisation de «mélange» au lieu de «préparation».

3.9 La proposition reconnaît que la mise en place d'un nouveau système de classification pourrait entraîner un recours à grande échelle aux animaux de laboratoire. Dans tous les cas où cela est possible, il convient d'utiliser des méthodes alternatives. La proposition de la Commission semble interdire expressément l'expérimentation sur des humains et d'autres primates à des fins de classification (en fonction de la distinction incertaine, tant en termes juridiques que linguistiques, dans les différentes langues officielles de l'UE, entre «ne devrait pas être» et «ne sera pas»), bien qu'une telle expérimentation soit permise dans le modèle de SGH de l'ONU.

3.10 Les problèmes liés à la classification des «mélanges» sont reconnus. Les «principes d'extrapolation» visent à permettre la déduction d'effets supposés à partir de produits dont les effets sont probablement semblables.

3.11 La proposition prévoit la possibilité d'utiliser des dénominations communes abrégées pour les substances utilisées seules ou comme composés de mélanges lorsque les dénominations officielles telles que définies par l'Union internationale de chimie pure et appliquée (IUPAC) dépassent 100 caractères. En outre, l'utilisation d'identificateurs de produit (numéro et nomenclature) fournis par le Chemical Abstracts Service (CAS) de l'American Chemical Society se poursuivra. L'utilisation contrôlée des noms génériques identifiant correctement les risques de danger sans menacer les droits de propriété intellectuelle liés à la composition précise d'un mélange est maintenue, conformément à la législation existante.

3.12 La période de transition nécessaire entre les deux systèmes est examinée en détail. La proposition reconnaît clairement que les nouveaux critères doivent être appliqués dans un premier temps aux «substances», et ensuite aux «mélanges». Pour ne pas imposer des charges inutiles aux entreprises, celles-ci ne seront pas tenues de rappeler ou d'étiqueter à nouveau les

produits (substances ou mélanges) qui transitent déjà par la chaîne d'approvisionnement au moment où les dispositions en matière d'étiquetage deviendront applicables.

3.13 Les États membres devront désigner des autorités chargées de l'application et de l'exécution du règlement et fixer les sanctions appropriées qui seront applicables en cas de non-respect. Il est noté qu'une bonne coopération entre toutes les autorités compétentes est essentielle.

3.14 En principe, le règlement sera applicable à tout mélange et substance, sauf dans les cas où d'autres actes législatifs communautaires prévoient des règles plus précises. Les produits suivants sont exclus du champ d'application du règlement: cosmétiques, arômes, additifs alimentaires, nourriture pour animaux et produits vétérinaires, certains dispositifs médicaux; produits régis par des règles liées à l'aviation civile, au transport par route ou par rail, ainsi que les munitions (à l'exception des explosifs commercialisés à vocation décorative, c'est-à-dire les feux d'artifice).

3.15 Les déchets tels que définis par la directive 2006/12/CE ne peuvent, en vertu de la proposition à l'étude, être classifiés comme une substance, un mélange ou un objet au sens du règlement, et sont donc exclus de son champ d'application.

3.16 Les alliages sont toutefois considérés comme des mélanges, conformément au point 41 de l'article 3 du règlement (CE) 1907/2006 (REACH), et sont dès lors inclus dans le règlement à l'étude, comme le sont sans doute les véritables «mélanges» (par opposition aux «préparations») de substances présentes dans la nature comme les minerais métalliques et autres, ou les extraits végétaux.

3.17 Les exigences d'étiquetage sont modifiées par rapport au système communautaire existant, tant en ce qui concerne la présentation que le contenu. Certains pictogrammes existants sont remplacés; de nouveaux sont ajoutés pour la première fois. Les expressions standard en matière de «risque» et de «sécurité» actuellement autorisées sont remplacées par des «mentions d'avertissement», des «mentions de danger» et des «mentions de mise en garde».

3.18 Toutes les mentions approuvées citées ci-dessus sont définies dans chaque langue officielle de l'UE et doivent être utilisées le cas échéant sur chaque étiquette, en fonction du pays où le produit sera vendu à l'utilisateur final. Des notices multilingues peuvent être utilisées, bien que l'espace disponible devienne de plus en plus limité. (Dans certains cas particuliers, il se peut bien sûr que les étiquettes et la documentation connexe doivent être traduites vers des langues non officielles mais juridiquement nécessaires, comme le gallois, ou vers d'autres langues, comme le russe, le turc, l'arabe et le hindi, afin de satisfaire les besoins de groupes autochtones ou immigrants spécifiques).

3.19 La proposition reconnaît que dans l'UE, le processus de classification, et donc d'étiquetage et d'emballage, est caractérisé par une mise à jour permanente, à mesure qu'apparaissent de nouvelles informations et connaissances ou que changent les exigences législatives et les méthodes de test. Le document à l'étude définit les modifications nécessitant des mesures et les procédures à suivre dans ce cas.

3.20 Il est prévu que le règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. La législation existante en matière de classification, d'étiquetage et d'emballage des substances pourra être utilisée jusqu'au 1^{er} décembre 2010 au plus tard, coïncidant ainsi avec la date limite d'enregistrement prévue par le règlement REACH. Pour les mélanges, la législation existante en matière de classification, d'étiquetage et d'emballage pourra être utilisée jusqu'au 1^{er} juin 2015. À partir de cette date, seule la nouvelle législation sera d'application.

4. Observations générales

4.1 Les Nations unies, agissant au nom de tous ses pays membres, ont proposé un modèle de système général harmonisé (SGH) pour les critères et les processus utilisés lors de la classification, de l'étiquetage et de l'emballage de produits chimiques. Les États membres de l'UE ont convenu que le modèle devrait être mis en œuvre, idéalement avant 2008. La Commission a proposé que cette mise en œuvre revête la forme d'un règlement actuellement à l'examen.

4.2 Le CESE soutient vivement l'objectif d'harmonisation mondiale, la forme et la base juridique de la législation proposée, et le fait que le calendrier de mise en œuvre proposé coïncide avec la première grande date limite pour l'enregistrement des substances prévue par le règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

4.3 Le CESE note en outre qu'il faudra de la souplesse pour gérer les deux systèmes en parallèle, en particulier dans le cas des «mélanges» qui sont bien souvent des mélanges de mélanges. En effet, leur durée de conservation varie de produit à produit et peut être longue, se mesurant en mois voire en années. Il est peu probable que la transition soit entièrement limitée à la période proposée, bien que cela ne remette heureusement pas en question l'efficacité du processus. Si l'on ne fait preuve d'une telle souplesse, les coûts de lancement augmenteront et les avantages prévus à long terme pourraient ne pas se concrétiser.

4.4 Par ailleurs, le CESE note et approuve les remarques liminaires de l'évaluation d'impact de la Commission: «à long terme, la mise en œuvre du SGH semble profitable (...) sous la forme d'économies de coûts liés aux échanges qui dépasseront en définitive le coût unique nécessité par la mise en œuvre», même s'«il conviendra de suivre les coûts de mise en œuvre afin de garantir des avantages nets également à court terme et d'éviter d'imposer des dépenses et une charge administrative inutiles aux PME».

4.5 Le CESE prend également acte de l'avis exprimé par la Commission dans la fiche financière législative: La présente proposition législative concerne la mise en œuvre d'un accord international. Même une évaluation ex ante négative n'empêcherait pas la Commission de présenter une telle proposition législative, puisqu'il n'existe aucune autre option stratégique. Une évaluation ex post négative n'amènerait pas la Commission à renoncer à son engagement de mettre en œuvre le système de classification et d'étiquetage qui fait l'objet d'un accord au niveau international.

4.6 En d'autres termes, la Commission estime qu'elle n'avait pas d'autre choix que celui de présenter la proposition, quel que soit l'équilibre prévu ou véritable entre coûts et avantages finaux. Le CESE convient que cette position est empreinte de réalisme étant donné les circonstances mais déplore que l'évaluation

d'impact, bien qu'elle ne soit pas un élément essentiel du processus décisionnel, n'ait pas examiné plus avant les coûts probables de la mise en œuvre, afin que des mesures d'atténuation puissent être prévues au cours de la phase préparatoire. Le fait que RPA, entreprise de consultance employée par la Commission, ait élaboré une analyse détaillée (et contradictoire) portant uniquement sur un secteur touché (certains produits de consommation) laisse entendre que de telles études auraient pu être effectuées à plus grande échelle et certainement de manière plus efficace si les ressources financières, le temps et la volonté y avaient été consacrés. Comme pour tout processus d'harmonisation, le risque d'escalade des coûts et de disparition des avantages n'est que trop évident.

4.7 Il est par exemple difficile de voir quelles pourraient être les retombées positives en matière de santé, de sécurité et d'environnement au sein de l'UE en raison du passage d'un système établi de longue date et parfaitement fonctionnel à un autre système, tout aussi valable mais inconnu. À court terme, l'existence parallèle de deux systèmes aux mentions, expressions et pictogrammes divergents pourrait même nuire à la protection des consommateurs. Un programme coordonné d'éducation et de formation à destination du secteur de la distribution contribuerait à réduire ce risque.

4.8 Il est par ailleurs conceptuellement malaisé de comprendre comment les retombées positives sur le commerce mondial se concrétiseront, alors que la proposition de l'ONU est mise en œuvre avec des calendriers et des interprétations des exigences fondamentales qui diffèrent selon les pays. La mise en œuvre précoce au Japon et en Nouvelle-Zélande a déjà suscité des préoccupations en Europe. Aux États-Unis, qui comptent actuellement 4 ou 5 systèmes utilisés en parallèle, la mise en œuvre est loin d'être achevée. En outre, bien que les étiquettes et les fiches de données de sécurité nécessaires aient été harmonisées, il va de soi que différentes versions linguistiques resteront nécessaires pour les biens échangés sur le marché mondial.

4.9 Il s'agit dès lors dans le meilleur des cas du début d'un processus mondial d'harmonisation, à l'instar de celui qui a déjà été opéré entre les États membres de l'UE, qui va désormais nécessiter le même niveau de ressources, de systèmes et de processus d'appui afin de fonctionner au niveau mondial. Ce sera là un rôle inhabituel pour la Commission; aussi importe-t-il qu'elle consacre assez de ressources afin de veiller à ce que les inévitables modifications, mises à jour et adaptations aux progrès techniques soient apportées à la proposition actuelle efficacement et en temps opportun. Il n'est pas sûr que la fiche financière ou les propositions en matière de comitologie et de suivi ultérieur constituent des instruments appropriés pour cette tâche.

4.10 Il convient d'adresser des observations semblables aux Nations unies, afin de veiller à ce qu'une harmonisation complète non seulement des critères de classification, mais aussi de la véritable classification déterminée et utilisée comme base pour l'étiquetage et l'emballage ultérieurs, puisse être atteinte dès que possible pour les produits chimiques de base échangés à grande échelle sur le marché mondial, et ensuite pour la majorité des produits de consommation échangés à grande échelle sur le marché mondial. Dans les deux cas, il sera essentiel de maintenir une coopération étroite et permanente entre les fabricants de produits et les régulateurs concernés.

4.11 Dans l'UE, la Commission doit encore régler un double problème: traiter les nombreuses interactions, qui restent en grande partie indéfinies, avec sa propre législation «en aval», et reconnaître et satisfaire les besoins de secteurs spécifiques, en particulier pour les produits de consommation. Étant donné que les deux systèmes devraient présenter le même degré d'efficacité, il devrait être possible de faire preuve d'un peu de souplesse afin de veiller à ce que le cadre général de la proposition soit fixé dès que possible.

4.12 De même, tant les travailleurs (sur leur lieu de travail) que les consommateurs (dans un commerce de détail, lors d'achats en ligne ou plus tard à la maison) devraient continuer à bénéficier du meilleur niveau de protection possible en matière de santé et de sécurité. Les deux environnements, ainsi que les besoins d'information et les services d'aide mis à disposition des personnes concernées diffèrent toutefois largement. La proposition à l'étude ne reconnaît qu'en partie cet état de fait. Il n'est pas nécessaire d'adopter une approche universelle. Il convient de reconnaître que récemment, la manière dont les consommateurs effectuent leurs achats a évolué, notamment par le biais d'internet. Il y a lieu que les besoins professionnels des services d'intervention d'urgence, des services de santé en première ligne et des centres antipoison, par exemple, soient également pris en considération pour ce qui est du contenu des étiquettes et de la pertinence des informations qui y sont mentionnées.

4.13 Il convient également de reconnaître l'existence et la valeur d'autres sources d'information outre l'étiquette, en particulier pour les consommateurs, qui peuvent faire des choix informés grâce aux conseils d'organisations de consommateurs ou à l'information mise en ligne par la plupart des fabricants et des fournisseurs. L'affirmation audacieuse de la Commission, selon laquelle «l'étiquette est le seul vecteur de communication avec les consommateurs» est dès lors une simplification abusive. Pour les personnes se basant uniquement sur l'étiquette, sans doute longtemps après l'achat du produit, il est absolument indispensable de présenter des informations claires, concises, compréhensibles et pertinentes. Pour les autres, éventuellement désireuses de creuser le sujet, des informations supplémentaires peuvent être aisément obtenues en vertu du droit communautaire en vigueur ou des bonnes pratiques commerciales. Les nombreux choix personnels en matière d'achats exclusivement fondés sur la loyauté à une marque fonctionnent dans les deux sens: un produit peut être considéré sûr pour la simple raison qu'il est fabriqué par une société X; et la valeur de cette loyauté du consommateur pour la société X garantit que ses produits restent effectivement sûrs, conçus et fabriqués à nouveau, ou retirés de la vente si ce n'est pas le cas. (Le récent rappel volontaire et certainement très coûteux, à l'échelle mondiale, de jouets et autres biens de consommation, en raison du non-respect des contrôles de qualité internes, en constitue un exemple clair).

4.14 Pour les travailleurs, comme pour tous ceux qui pénètrent sur un lieu de travail, les expositions sont généralement plus importantes et/ou plus longues et la nécessité de maintenir les normes de santé et de sécurité les plus élevées est une priorité constante pour toutes les personnes concernées. Dans ce cas, les emballages et les quantités qu'ils contiennent sont généralement de plus grande taille, et les étiquettes peuvent être plus détaillées. Ici, les informations supplémentaires ne manquent pas non plus; en effet, la plupart de ces informations doivent être transmises en vertu du droit communautaire ou autre avant

ou lors de la fourniture de matières premières ou de produits semi-finis destinés à être transformés. Un site internet américain mentionné dans un rapport d'information du CESE sur REACH (en février 2005), qui disposait à l'époque de 1,4 million de fiches techniques sur la sécurité des substances, en compte aujourd'hui plus de 3,5 millions, et affirme ajouter 10 000 nouvelles fiches chaque jour. Des fiches de données de sécurité pour les substances comme pour les préparations, présentées au format européen et dans les langues nationales, peuvent être obtenues de la plupart des fabricants et fournisseurs, ainsi que de certaines sources centralisées, et doivent bien sûr être fournies au consommateur européen avant qu'un produit ne puisse être vendu. Étant donné que ces fiches doivent être fournies par tous les fabricants et fournisseurs dans toutes les langues concernées et pour tous leurs produits, de très nombreuses fiches de données de sécurité sont nécessaires, et doivent être mises à jour régulièrement ou lorsque l'exigent de nouveaux actes législatifs, comme la proposition à l'examen.

4.15 En complément aux sources mentionnées ci-dessus, l'OCDE a lancé en juin 2007 le portail *eChem* qui permet un accès aisé à toute une série de bases de données gérées par ses États membres et ses agences, notamment pour l'UE le Bureau européen des produits chimiques. Ces bases de données, qui contiennent des renseignements sur plusieurs dizaines de milliers de substances différentes produites et commercialisées dans l'UE, répondent à de doux acronymes: il s'agit notamment de ESIS (UE), CHRIP (Japon), HPV (OCDE), SIDS HVPC (Programme des Nations unies pour l'environnement), HPVIS (Agence de protection de l'environnement des États-Unis), INCHEM (Programme international sur la sécurité des substances chimiques), ainsi que de sources communautaires mieux connues et régulièrement utilisées telles que IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS et EINECS, et de sites propres à un secteur particulier comme SEED, EUROPHYT, PHYSAN et CAT. Les programmes de soutien coordonnés au niveau mondial tels que *pharmacovigilance* et *cosmétovigilance* veillent à ce que tout effet indésirable d'un produit donné soit consigné rapidement et de manière centralisée. Il convient d'encourager l'extension de ces programmes d'alerte précoce associant l'industrie et les régulateurs à d'autres produits de consommation courante.

4.16 On peut se réjouir de l'existence et de la facilité d'accès de ces sources d'information, d'autant plus qu'elles peuvent être mises à jour, fiche de sécurité par fiche de sécurité, descriptif de produit par descriptif de produit, afin de refléter dans le détail les modifications nécessaires en vertu des différentes mises en œuvre nationales et régionales du SGH, sans imposer de coûts exorbitants à tous les acteurs concernés. Il n'est toutefois pas certain que cet aspect ait été pleinement pris en compte dans l'évaluation d'impact.

4.17 Cependant, cette profusion d'informations en ligne, à laquelle s'ajoute la longueur de la législation d'application, devient lourde, mais aussi juridiquement et intellectuellement problématique pour les régulateurs comme pour les utilisateurs. Dans sa version anglaise finale, le règlement (CE) 1907/2006 (REACH) comptait 850 pages. Les RIP (REACH Implementation Projects) et les notes d'orientation, qui ne sont pas encore achevés, devraient représenter plus de 10 000 pages. Les versions définitives et leur statut légal final restent inconnus. La proposition de SGH actuellement à l'étude fait plus de 2 000 pages. De nouvelles notes d'orientation seront nécessaires, en ce

qui concerne le règlement à l'étude et pour contribuer à la mise en œuvre de la vingtaine d'actes législatifs en aval qui seront concernés, dont la directive 1996/82/CE (Seveso II). Les institutions et les organes compétents de l'UE seront dès lors amenés à produire ou à examiner en un laps de temps court près de 20 000 pages de législation ou de documents annexes pour ce seul domaine. On peut difficilement y voir un modèle pour l'amélioration du cadre réglementaire, ou une manière idéale de promouvoir les objectifs de Lisbonne, ou encore une façon de faire valoir l'idée d'une UE administrativement centralisée à l'écoute et venant en aide aux citoyens européens.

4.18 Cependant, de grands avantages pourront effectivement être retirés si ces problèmes fondamentaux de communication peuvent être surmontés en temps utile. (On pourrait sans doute diviser la législation en modules essentiels: définitions au contenu précis et approuvé; méthodes de test; critères finaux; résultats; processus et procédures nécessaires, etc. Ceux-ci pourraient être publiés et mis à jour séparément avec des calendriers adéquats mais différents, ne nécessitant pas tous une publication simultanée comme le droit primaire.) En définitive, il convient que le SGH, qui est fondé sur des données et généralement applicable, affecte et guide tous les acteurs émettant des observations sur les meilleures manières de protéger la santé humaine, la sécurité et l'environnement. Les retombées positives pourraient alors s'avérer bien plus grandes que le léger accroissement du commerce mondial ou de l'emploi local actuellement cité comme justification économique de la proposition à l'examen.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE note le calendrier serré prévu pour l'adoption de la proposition de règlement, de manière à ce que la mise en œuvre puisse se faire dans les mêmes délais que ceux définis pour REACH, afin de limiter les coûts uniques de lancement. Le CESE note en outre que ce n'est que le début d'un processus mondial qui nécessitera des modifications permanentes de la part de tous les organes régulateurs impliqués, des entreprises et d'autres acteurs directement concernés. Il est dès lors manifestement nécessaire de comprendre et de rectifier autant de problèmes perçus que possible, et de mettre en œuvre l'essentiel de la proposition de manière aussi souple que possible. Étant donné qu'un système de qualité ayant fait ses preuves est remplacé par un autre système dont on espère qu'il aura un niveau équivalent, l'octroi de dérogations spécifiques laissant le temps de résoudre des problèmes présenterait peu de risques.

5.2 À titre d'exemple, l'élaboration et l'inclusion d'un «tableau de passage» transposant l'annexe 1 de la directive existante en l'annexe VI du nouveau règlement, réalisé par les services de la Commission et des experts nationaux, constitue certes un guide utile pour le passage des anciennes aux nouvelles exigences; cependant, l'opération a ignoré les nécessaires processus d'examen et d'approbation sur lesquels ce gros millier de pages de décisions a été fondé. Si ce document est appelé à devenir une loi avec effet immédiat, il convient de consacrer des ressources afin de vérifier ceci en détail, alors que la majorité des entreprises utilisent toutes leurs capacités afin de répondre aux exigences d'enregistrement de REACH. Étant donné qu'il arrive souvent que la législation communautaire soit adoptée avec une partie ou la totalité des annexes restant vides, une approche de ce type pourrait être suivie ici, permettant de conserver le calendrier global. Cela supprimerait en outre les

problèmes de responsabilité en cas de «traduction» ou de «transposition» erronée des exigences qui incombent actuellement, de façon peu satisfaisante, aux services de la Commission. Le fait que ce processus soulignerait bon nombre d'erreurs dans la législation actuelle, en particulier avec l'introduction de nombreuses nouvelles langues pour lesquelles la traduction, dans son sens linguistique habituel, revêt une importance primordiale, n'est que peu rassurant. Étant donné le volume des données, on peut supposer que dans le même temps, de nouvelles erreurs se glissent dans la législation, et qu'elles seront seulement découvertes en temps et en heure par le fabricant ou le fournisseur du produit concerné.

5.3 Des observations du même type valent pour tous les cas où le nouveau SGH renforcera, sans que les conséquences aient été dûment examinées, la sévérité de la classification actuelle et donc de l'étiquetage et de l'emballage, ainsi que d'autres conséquences en vertu de la législation connexe en matière de transports ou d'autres domaines en aval. Cela pourrait être le cas par exemple pour certains produits de consommation courante, comme les détergents ménagers, pour lesquels le nouveau SGH semble imposer un surétiquetage insensé. On cite fréquemment à titre d'exemple: «s'il renverse un détergent habituellement utilisé, l'utilisateur doit retirer tous ses vêtements et les laver dans ce même détergent». Une telle mention ne ferait que discréditer le système et ceux qui l'appliquent. Cela n'amènerait certainement pas les normes les plus élevées en matière de protection de la santé humaine, de la sécurité et de l'environnement. Il apparaît essentiel de recourir avec prudence à la dérogation prévue par l'article 30, paragraphe 1, permettant que soient «omis de l'étiquette» certaines mentions «manifestement superflues».

5.4 Les exigences donnant lieu à une surclassification suscitent également des préoccupations. Bien que cette pratique soit à certains endroits conçue afin de limiter la responsabilité des fabricants, elle n'amène pas vraiment de protection adéquate des travailleurs et des consommateurs. La proposition à l'étude n'opère notamment pas de distinction appropriée entre les produits potentiellement irritants (c'est-à-dire qui peuvent causer dans certains cas des rougeurs ou un gonflement cutanés passagers et réversibles) et les produits corrosifs (c'est-à-dire qui peuvent causer une agression permanente et dans certains cas irréversible sur la peau, comme les acides puissants et les alcalis, ou encore l'oxygène). Le risque de lésions oculaires à lui seul est évidemment plus fréquent et peut dans certains cas être plus grave, au point de causer la cécité; il convient qu'il soit indiqué le cas échéant par un symbole approprié et facilement identifiable. Cette situation est aggravée par les limitations imposées ou volontaires concernant le recours aux essais sur animaux pour des produits désormais proches d'un nouveau critère final et pour lesquels l'étiquetage et l'emballage à des fins de vente au consommateur dépendent de la classification adoptée. Étant donné que les produits concernés par ces cas de figure constitueront probablement plus une exception que la règle, des dérogations temporaires permettraient l'introduction sans délai de la proposition dans son ensemble.

5.5 Le surétiquetage a également des répercussions indésirables en matière d'emballage, les fermetures de sécurité pour enfants étant souvent tout aussi difficiles à ouvrir pour les utilisateurs âgés ou invalides. Les conseils relatifs au maniement et

au stockage en toute sécurité de produits utilisés quotidiennement sont généralement plus utiles que des dispositifs qui les rendent inaccessibles aux utilisateurs, avec pour conséquence que les emballages restent ouverts ou que le contenu est transféré vers des alternatives moins sûres. Avec l'aide d'un étiquetage judicieux, du bon sens commun et d'une observation quotidienne, les consommateurs comprennent que des produits tels que les nettoyeurs pour four et les produits de débouchage doivent être maniés avec beaucoup de précaution. Ils sont également, dans la plupart des cas, tout à fait capables d'utiliser de la poudre à lessiver ou des pastilles de lave-vaisselle sans se blesser. Étiqueter ces produits comme «corrosifs» avec la mention «DANGER» est sans utilité et mine en outre le processus tout entier.

5.6 Les exemples cités ci-dessus soulèvent également la question de savoir dans quelle mesure les différents pictogrammes, mentions et expressions, nouveaux comme anciens, ont été testés face aux perceptions de divers publics dans le monde. Bien qu'il soit trop tard pour changer les propositions existantes de SGH de l'ONU, certaines mentions supplémentaires pourraient s'avérer utiles; des modifications pourraient en outre être proposées, afin d'accroître la clarté. La disparition du pictogramme bien connu représentant une croix de Saint-André en noir sur fond orange est particulièrement déplorable. Il faudra une période considérable avant que les symboles de substitution puissent être identifiés comme il se doit, ce qui induira un accroissement des risques pour les consommateurs en particulier, avant que les nouveaux symboles ne soient pleinement établis. Aussi convient-il de mettre en œuvre (et de financer de manière centralisée) dès que possible des campagnes de sensibilisation dans les magasins afin d'aider toutes les personnes achetant ces produits de détail au quotidien. En outre, il faudra examiner plus avant les besoins de toutes les personnes achetant des biens de consommation en ligne, où une étiquette est rarement visible lors de l'achat.

5.7 En ce qui concerne l'identification des composés d'une préparation ou d'un mélange, la proposition prévoit à juste titre l'utilisation des numéros CAS (qui répertorie actuellement plus de 32 millions de substances organiques et inorganiques aux structures entièrement ou partiellement définies, dont 13 millions sont classifiées comme disponibles sur le marché, souvent en quantités minuscules) et de la nomenclature IUPAC, CAS ou autre pour compléter l'identification. Il faut toutefois noter que cette nomenclature a vocation à définir des structures, et non à identifier des dangers ou des risques. Elle est rarement utile pour les services d'urgence ou les centres antipoison, étant donné qu'il n'existe généralement pas d'antidotes spécifiques. Toutefois, le choix entre provoquer des vomissements ou neutraliser un produit dans l'estomac peut être essentiel pour les premiers soins à apporter à un utilisateur affecté. Il pourrait également s'avérer essentiel de pouvoir obtenir ensuite des conseils plus spécifiques du fabricant, par un contact joignable 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. C'est cette information, plutôt que le nom chimique officiel et la structure moléculaire d'un ou plusieurs composés d'un mélange complexe, qui devrait figurer sur l'étiquette afin d'être utilisée en cas d'urgence.

5.8 Par conséquent, lorsque l'identification d'un composé spécifique, dans la mesure où sa structure chimique absolue est définie, n'a de la valeur que pour un concurrent et entraîne la perte des droits de propriété intellectuelle pour le fabricant

initial, il convient que les mesures de sauvegarde prévues par la directive sur les préparations soient maintenues. En général, ce problème se pose uniquement pour les fluides destinés à améliorer la performance, tels que les lubrifiants et autres préparations de haute technologie, où les consommateurs sont généralement peu exposés et où les dangers généraux sont manifestes, quels que soient les composés spécifiques.

5.9 Cela soulève également le problème de l'utilisation proposée du terme «mélange», qui devrait faire uniquement référence à un système de substances pouvant être séparées physiquement, le distinguant ainsi d'un «composé» ou d'une «substance», qui ne peuvent être séparés. La définition utilisée ici semble faire un amalgame entre plusieurs systèmes matériels de nature différente (minerais métalliques et autres, concentrés et extraits végétaux, qui sont présents dans la nature) et les «préparations», concept qui recouvre les mélanges délibérément construits de composés connus, et dont la dangerosité peut dès lors être raisonnablement déterminée. Les alliages (et les verres) n'appartiennent à aucune de ces catégories et devraient faire l'objet d'une réglementation distincte et plus adéquate, tant dans ce cadre que dans celui de REACH. De même, il n'apparaît pas clairement pourquoi les flux de déchets sont exclus en tant que catégorie, bien qu'ils soient inclus dans certains cas dans l'inventaire EINECS en tant que «substances», dans la rubrique «boues» et «schlamm». Cela semble impliquer qu'un minerai mixte dans son état naturel doit être classifié (sans but apparent, étant donné qu'il n'y a aucune probabilité de contact avec les consommateurs et aucune possibilité de trouver un substitut) tandis que la ferraille ou les vieux papiers mêlés, qui doivent être traités «tels quels» par des processus continus et des opérations de recyclage, en sont exclus. Tous ces produits doivent être maniés avec précaution sur le lieu de travail. Ce n'est toutefois pas la principale raison derrière la classification, et ces produits sont en fait rarement emballés et étiquetés. La réglementation propre à un secteur ou à un lieu de travail offre généralement une protection supérieure.

5.10 Quelle que soit la teneur des définitions, il convient qu'elles soient intégrées dans leur totalité à la proposition à l'étude, et non simplement reprises du SGH ou nécessitant une référence à d'autres documents. Cela serait une bonne occasion de définir pour la première fois le terme «produit chimique» et l'adjectif «chimique». Si «produit chimique» équivaut à «substance», ce qui semblerait être le cas, il convient de le préciser. Cela aurait également le mérite de préciser le champ d'application de cette proposition et d'autres directives et règlements qui s'appliquent bien au-delà des produits de l'industrie «chimique» au sens strict. En outre, cela indiquerait clairement que la traduction du substantif anglais «chemical» («produit chimique» en français) par «substance chimique» dans des langues où n'existe pas de substantif équivalent n'implique pas qu'il existe des substances non chimiques alternatives (et donc supposées non toxiques?). Par ailleurs, on peut espérer que cela permette de limiter l'utilisation d'affirmations partant de bonnes intentions mais dénuées de sens, comme «la plupart des articles contiennent des produits chimiques»⁽¹⁾ (que contiennent les autres articles?) ou «les produits chimiques sont utilisés sur pratiquement tous les lieux de travail»⁽²⁾ (qu'utilise-t-on sur les autres lieux de travail?). Le CESE comprend bien sûr que les définitions utilisées doivent être cohérentes dans l'ensemble de la législation.

(1) Foire aux questions (FAQ) de la Commission européenne au sujet du règlement REACH.

(2) Note d'orientation de l'administration britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) adressée aux Eurodéputés au sujet de la proposition à l'étude.

Cependant, de l'avis du Comité, il est inacceptable qu'un acte législatif soit plus «fondamental» qu'un autre (si cela devait néanmoins être le cas, la proposition à l'étude relève de toute évidence de cette catégorie). En outre, le CESE estime inacceptable que tous les acteurs concernés doivent lire l'entièreté de la législation connexe simplement afin de déterminer quelle signification revêt ou ne revêt pas un mot. C'est d'autant plus important que le processus de traduction vers différentes langues crée des différences qui n'étaient pas présentes dans l'original, ou supprime des distinctions qui étaient vitales. Par exemple, le terme «produit» est utilisé ici de manière neutre pour tout bien pouvant être acheté par un consommateur ou utilisé sur un lieu de travail. Il n'est absolument pas sensé être synonyme du terme «article», qui revêt un sens particulier dans la législation communautaire comme dans d'autres lois. En anglais, la distinction entre «product» et «article» est suffisamment claire, mais ce n'est pas nécessairement le cas dans d'autres langues. Quoi qu'il en soit, il convient de maintenir cette distinction. En outre, il y a lieu d'identifier et d'éviter d'autres confusions linguistiques et culturelles. Par exemple, en Europe, l'expression «environnement sans substances» peut être comprise comme dénotant le vide spatial. Aux États-Unis en revanche, on entend par là une école où il est interdit de boire et de fumer. Dans les médias grand public de bien des cultures, toute personne présentant des traces de «produits chimiques» sur ses mains ou ses vêtements est supposée être un terroriste.

5.11 En tout état de cause, la signification précise que les différents termes sont censés dénoter doit être claire pour tout un chacun, jusque dans le grand public. L'interdiction de l'utilisation du mot d'«anger» en connexion avec le terme «mise en garde» peut présenter un intérêt pour les experts en étiquetage, mais les deux termes sont fréquemment utilisés dans d'autres communications destinées à réduire les risques. Si les termes anglais «dangerous» et «hazardous», traduits dans les langues officielles de l'UE (et de ses partenaires commerciaux), présentent une différence sémantique, il y a lieu de le préciser. Il est en tout état de cause difficile de les distinguer en anglais. Il convient d'éviter l'utilisation d'abréviations telles que «facteur m», qui n'ont de sens que dans les langues où la traduction de «multiplicateur» commence effectivement par la lettre M. (Le fait que la législation en vigueur fasse constamment référence aux expressions «R» et «S», respectivement pour «risk» et «safety», ne fait que montrer que la législation a été rédigée en anglais, avec peu de considération pour les besoins des locuteurs d'autres langues).

5.12 En ce qui concerne le champ d'application général de la proposition à l'étude, il serait judicieux de prévoir un seuil, fixé sur la base des ventes annuelles, du volume ou du poids de l'emballage, ou de la toxicité connue, afin d'éviter que le processus ne soit submergé par les données de millions de substances transférées en quantités réduites voire minuscules. De même, il serait utile d'ajouter à la série d'étiquettes existant actuellement une étiquette adaptée au transfert de très petites quantités, généralement entre laboratoires, en tant qu'échantillons pour la recherche et le développement, laquelle indiquerait que «le produit n'a pas été testé ni classifié» et qu'il est «réservé à un

usage professionnel». (La nouvelle disposition actuellement proposée, d'exclure les «substances et les mélanges destinés à la recherche et au développement scientifiques» uniquement dans la mesure où ils sont utilisés dans des conditions laissant penser qu'ils ont «des effets mutagènes sur les cellules germinales, cancérigènes ou toxiques pour la reproduction», est inadéquate et devrait être supprimée. Aucun élément n'est avancé pour montrer que les dangers en laboratoire devraient être traités en priorité ou que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, toute personne travaillant en laboratoire est exposée à des risques en raison d'un manque de connaissances. Toutefois, si cela s'avérait être le cas, il y aurait lieu de prévoir dès à présent des modifications à la législation communautaire sur les bonnes pratiques à utiliser en laboratoire.)

5.13 Il convient également de veiller à ce que le processus de classification et d'étiquetage proposé reflète pleinement, comme c'est actuellement le cas, les propriétés dangereuses inhérentes à une substance, une préparation ou un mélange commercialisés. Tout élargissement aux petites évaluations de risques informelles ou non réglementées menées par les fabricants ou les fournisseurs afin de couvrir une utilisation à venir possible ou escomptée devrait être supprimé, car il n'est conforme ni au droit communautaire en vigueur ni à la proposition de SGH de l'ONU.

5.14 En ce qui concerne la mise en œuvre, les rapports et les sanctions en cas de non-respect, la proposition transfère non sans raison la responsabilité aux États membres. Elle exige en outre que les dispositions en la matière soient «effectives, proportionnées et dissuasives» et qu'elles soient notifiées à la Commission au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur du règlement. Cependant, le CESE note que la proposition à l'étude est conçue, comme la législation en vigueur, afin d'harmoniser les critères et les processus utilisés au cours de la classification, et non afin d'harmoniser les résultats de cette classification. Il est probable que les sanctions, en raison de leur ampleur, de leur effet et de leur applicabilité, soient bien peu de chose par rapport au désir des fabricants de protéger pleinement et convenablement les travailleurs et les consommateurs dont dépend leur activité. Ainsi, il reste difficile de faire fonctionner l'ensemble de la proposition, conjuguée à d'autres actes législatifs tels que REACH.

5.15 Enfin, il sera nécessaire d'évaluer la qualité des données provenant de différentes juridictions, afin de veiller à ce qu'elles soient comparables et à ce qu'elles permettent de déterminer les dangers intrinsèques posés par des substances nouvelles et complexes, y compris celles dont la composition est inconnue ou variable. Des systèmes de notation existent en la matière, comme par exemple celui de la Society of Chemical Hazard Communications. Des données soumises à un examen critique des pairs sont également disponibles dans le Register of Toxic Effects of Chemical Substances. Il semble qu'un processus concret en la matière, qui devrait sans doute s'opérer à l'ONU, n'a pas été pleinement défini et que les moyens et les budgets n'ont pas été prévus.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS