



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur l'avant-projet d'arrêté royal relatif au papier

- **demandé par la Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé Publique et de l'Environnement, Madame Magda Aelvoet, dans une lettre datée du 1er août 2001**
- **préparé par le groupe de travail Normes de produits**
- **approuvé par l'assemblée générale du 25 octobre 2001 (voir annexe 1)**

1. Résumé

- [1] Le Conseil Fédéral du Développement Durable (le CFDD, le Conseil) s'étonne du manque de lisibilité de certaines dispositions de l'avant-projet d'AR relatif au papier. Le manque de clarté de ces dispositions est susceptible de conduire à de trop grandes divergences d'interprétation.
- [2] Le CFDD estime que cet avant-projet d'AR relatif au papier ne peut pas être présenté comme une alternative aux écotaxes, désormais abandonnées, puisque les objectifs poursuivis ne sont pas les mêmes.
- [3] Le Conseil regrette qu'aucune analyse globale de la problématique n'ait été réalisée préalablement à la rédaction de l'avant-projet d'arrêté.
- [4] En raison des traités postaux internationaux, les interdictions proposées ne pourront être appliquées aux imprimés et périodiques, envoyés de l'étranger vers des adresses en Belgique. Le Conseil attire l'attention sur le fait que si de telles mesures sont prises uniquement au niveau belge, il pourrait y avoir un risque de délocalisation vers l'étranger.
- [5] En conclusion, le Conseil émet de sérieuses réserves à propos de l'avant-projet d'arrêté qui lui est présenté comme alternative pour les écotaxes.

2. Présentation de l'avant-projet d'AR

- [6] L'avant-projet d'AR relatif au papier a pour base légale la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion des modes de consommation durable et la protection de l'environnement et de la santé, notamment l'article 5, §1^{er}, 1^o.

Cet avant-projet d'arrêté prescrit deux types de mesures :

- 1^o l'interdiction de mettre sur le marché " des imprimés gratuits dans des emballages qui ne sont pas recyclables comme du papier ou du carton " (article 2) ;
- 2^o l'interdiction de mettre sur le marché " des imprimés gratuits, des revues et des journaux qui contiennent des matériaux ou des substances qui ne sont pas recyclables comme du papier ou du carton, sauf si cela est indispensable pour relier les pages " (article 3).

Les termes " emballages " et " imprimés gratuits " sont précisés à l'article 1er. L'avant-projet reprend la définition de la loi en ce qui concerne les emballages, à l'exception des emballages de groupage ou de transport où le produit n'est pas présenté directement à



l'utilisateur final ou au consommateur. L'avant-projet d'AR définit les imprimés gratuits comme imprimés qui ont un but publicitaire ou non, qui sont mis à disposition gratuitement.

L'article 4 règle la question des sanctions applicables en se référant au chapitre VI de la loi.

Enfin, l'article 5 fixe la date d'entrée en vigueur de l'arrêté.

- [7] Cet avant-projet d'AR est présenté dans la note d'accompagnement intitulée " mesures pour la promotion de la recyclabilité du papier " comme faisant suite à la suppression de la taxe environnementale sur le papier telle que confirmée au cours du conseil des ministres du 30 mars 2001. Selon cette note, la proposition devrait contribuer à accroître de manière significative la recyclabilité du papier et du carton ramassés de manière sélective.

Un objectif de prévention de l'utilisation de matières plastiques peut également être déduit de certaines dispositions du texte de l'avant-projet d'arrêté.

3. Remarques

- [8] Le Conseil s'étonne du manque de lisibilité de certaines dispositions de l'avant-projet d'AR relatif au papier et recommande donc l'apport de précisions quant au champ d'application exact du texte et quant aux éventuelles possibilités de dérogations.

En effet, le Conseil a dû demander des renseignements complémentaires auprès des auteurs du texte avant de pouvoir émettre son avis, sur les points suivants :

- article 1 : la définition des termes " imprimé gratuit " doit être précisée de manière à ce que l'on sache par exemple si cette notion recouvre également les envois adressés que l'on reçoit suite à l'achat d'un bien (ex. publicité d'un grand magasin), à l'exercice d'un métier (revues professionnelles), à l'octroi d'une carte de fidélité ou au paiement d'une cotisation pour devenir membre d'une association.
- article 2 : on y interdit la mise sur le marché d' " emballages qui ne sont pas recyclables comme du papier ou du carton " (" een niet als papier of karton recycleerbare verpakking "). La volonté des auteurs du texte serait d'autoriser les seuls emballages qui peuvent faire l'objet, sans tri préalable, des mêmes traitements de recyclage que ceux auxquels sont soumis spécifiquement le papier et le carton. Le Conseil estime que cette interprétation ne se trouve pas dans le texte de l'avant-projet qui laisse plutôt comprendre que le critère à prendre en considération est la recyclabilité du matériau considéré.
- article 3 : les versions linguistiques méritent d'être harmonisées, puisque la version néerlandaise peut laisser croire que toutes les publications visées doivent être gratuites, alors que le caractère gratuit ne vise que les imprimés dans la version française.
- article 3 : le Conseil estime que les mots " qui contiennent " (" waarin zijn opgenomen ") ne peuvent laisser supposer une dérogation pour les objets qui se trouveraient " en surface ", c'est-à-dire attachés à la couverture de la publication considérée, comme le laisse pourtant supposer la note d'accompagnement.

Le Conseil estime que le manque de clarté de ces dispositions est susceptible de conduire à de trop grandes divergences d'interprétation.



- [9] Le Conseil estime que cet avant-projet d'AR relatif au papier ne peut pas être présenté comme une alternative aux écotaxes, désormais abandonnées, puisque les objectifs poursuivis ne sont pas les mêmes.

En effet, si les écotaxes avaient pour objet initial, en ce qui concerne le papier, de garantir une plus grande présence de fibres recyclées dans les matières se retrouvant sur le marché et, par la suite, d'atteindre des taux spécifiques de collecte et de recyclage, l'avant-projet d'AR poursuit, semble-t-il, un autre double objectif : la prévention de l'utilisation de la matière plastique, par la suppression d'emballages considérés comme superflus, et une optimisation des procédures de recyclage.

- [10] Le Conseil regrette qu'aucune analyse globale de la problématique n'ait été réalisée préalablement à la rédaction de l'avant-projet d'arrêté, à savoir :

- une réflexion quant aux instruments les plus pertinents pour traiter du problème considéré (interdictions, sensibilisation de la population, accords volontaires...), conformément aux recommandations émises précédemment dans l'avis du Conseil du 22 mai 2001 concernant le livre vert de la Commission européenne sur la politique intégrée de produits ;
- une analyse " coûts-bénéfices " démontrant clairement comment le projet rencontrera les objectifs environnementaux, et ceci à quel coût économique et social ;
- une argumentation justifiant le champ d'application assez réduit des mesures envisagées puisque l'interdiction d'emballage par des matières plastiques ne vise que les imprimés gratuits et non pas la presse payante.

- [11] 19 des 26 membres du Conseil¹ renvoient, pour ce qui concerne cette analyse globale, à l'avis précité concernant le livre vert relatif sur la politique intégrée de produits, dans lequel il a plaidé pour une approche holistique. Une évaluation préalable du cycle de vie d'un produit sur le plan social, économique et environnemental est essentielle. Une telle évaluation permet d'identifier les points qui causent problème. Ensuite, l'on doit rechercher quel est l'ensemble optimal des différents instruments de gestion qui peut être mis en œuvre pour remédier à ces problèmes.

- [12] 4 des 26 membres du Conseil² mettent en question les mesures proposées car, tous les vieux papiers collectés en Belgique sont recyclés, les installations des usines, recyclant

¹ A savoir 1 des 4 président et vice-présidents, les 5 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement, les 3 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement, le représentant d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs, les 5 représentants d'organisations des travailleurs et 4 des 5 représentants du monde scientifique.

Ne sont pas d'accord: 1 des 4 président et vice-présidents et les 3 représentants d'organisations des employeurs.

S'abstiennent: 1 des 4 président et vice-présidents, le représentant des producteurs d'énergie et 1 des 5 représentants du monde scientifique.

² A savoir 1 des 4 président et vice-présidents, les 3 représentants d'organisations des employeurs.

Ne sont pas d'accord: 1 des 4 président et vice-présidents, 2 des 5 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement, les 3 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement, le représentant d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs, les 5 représentants d'organisations des travailleurs et 3 des 5 représentants du monde scientifique.

S'abstiennent: 1 des 4 président et vice-présidents, 3 des 5 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement, le représentant des producteurs d'énergie et 2 des 5 représentants du monde scientifique.



les vieux papiers, étant adaptées pour faire face à la présence d'éléments étrangers, autres que le papier et le carton. Selon ces membres, 20% seulement du papier récolté en Belgique est recyclé en Belgique, 80% étant exporté, tandis que les usines belges recyclant des vieux papiers achètent la plus grande partie de leurs vieux papiers à l'étranger.

- [13] En raison des traités postaux internationaux, les interdictions proposées ne pourront être appliquées aux imprimés et périodiques, envoyés de l'étranger vers des adresses en Belgique. Une partie des publications belges visées ne sera plus imprimée ni expédiée en Belgique, mais délocalisée à l'étranger. Cela n'apporterait aucun gain écologique supplémentaire, mais pourrait avoir un sérieux impact économique et social en Belgique.

- [14] Le Conseil estime que certaines dispositions de l'avant-projet d'arrêté sont contradictoires au regard des objectifs poursuivis.

L'article 3 pourrait en effet avoir un effet pervers pour ce qui concerne la prévention de l'usage du polyéthylène puisque s'il s'avère que les éléments non recyclables peuvent encore être fixés à la surface de la publication (selon l'interprétation du texte au regard de la note d'accompagnement), l'on peut en déduire que le producteur devra inévitablement protéger cet ajout par un film plastique protecteur et antivol... réduisant à néant la possibilité de tri immédiat et la volonté de diminuer l'utilisation de ce type d'emballage.

- [15] Le Conseil constate que des négociations ont lieu entre la Région flamande et certains secteurs concernant la conclusion d'accords volontaires de politique environnementale dans le cadre de la modification du VLAREA et que ces négociations portent notamment sur la possibilité d'éviter l'utilisation des films en plastique et l'ajout aux publications des éléments non recyclables, sur les caractéristiques des colles et des encres, la promotion d'un pourcentage minimal de fibres recyclées et sur la prévention des déchets de papier. En Région Wallonne, il y a quatre accords avec les fédérations papetières qui couvrent certains de ces aspects. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, un tel accord existe également.

Le Conseil recommande, vu que les initiatives envisagées traitent de sujets similaires, que les initiatives prises par les pouvoirs publics soient coordonnées aux niveaux régional et fédéral de manière à ce que les messages diffusés à l'égard des entreprises et des citoyens restent cohérents.

Il estime également que certaines négociations pour la conclusion d'accords volontaires doivent être menées par l'autorité fédérale dans le cadre de la loi relative aux normes de produits, au cas où une étude montrerait que les accords volontaires sont un instrument efficace. Les accords volontaires doivent cependant clairement être assortis de conditions en ce qui concerne leur publicité et leur efficacité environnementale.

- [16] En conclusion, le Conseil émet de sérieuses réserves à propos de l'avant-projet d'arrêté qui lui est présenté comme alternative pour les écotaxes.

D'une part, le texte n'est pas assez précis dans son état actuel puisqu'il est difficile d'en saisir le champ d'application exact sans renseignements complémentaires.

D'autre part, il ne repose pas sur des éléments objectifs permettant de mettre en balance les intérêts en présence, dans une perspective de développement durable.

Le Conseil plaide pour un examen global et reste à la disposition de la Ministre fédérale de la Protection de la Consommation, de la Santé Publique et de l'Environnement à propos de toute nouvelle initiative en la matière.



Annexes

1. Nombre de membres ayant voix délibérative, présents et représentés à l'assemblée générale du 25 octobre 2001

- 3 des 4 président et vice-présidents
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement
- 3 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement
- 1 des 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs
- 5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs
- 3 des 6 représentants d'organisations des employeurs
- 1 des 2 représentants des producteurs d'énergie
- 5 des 6 représentants du monde scientifique (*)

Total: 26 des 38 membres ayant droit de vote (*)

(*) momentanément 1 représentant du monde scientifique n'est pas désigné

2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail Normes de Produits s'est réuni le 27 août, les 10 et 24 septembre ainsi que le 8 octobre 2001 pour préparer cet avis.

3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- Dhr Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent, UG) – voorzitter van de werkgroep
- Mme Delphine MISONNE (Fac. St Louis) – vice-présidente du groupe de travail
- Mme Anne PANNEELS (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
- Dhr G. SCHEYS (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)
- Mme Anne DE VLAMINCK (Inter-Environnement Wallonie, IEW)
- Mevr. Esmeralda BORGIO (Bond Beter Leefmilieu, BBL)
- Mevr. Birgit FREMAULT (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- Dhr Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)
- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Mme Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- Dhr Paul VAN CAPPELLEN (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)
- Mevr. Karola TASCHNER (European Environmental Bureau, EEB)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

Experts invités

- Dhr Piet CUSTERS (Federatie van de Belgische grafische nijverheid, Febelgra)
- Dhr Bert DE WEL (kabinet van Minister Aelvoet)
- Mevr. Gitte HEIRMAN (Febelgra)
- Mevr. N. DE GREVE (Belgische Federatie van de distributieondernemingen, Fedis)

Secrétariat

- Karim GHARBI, collaborateur scientifique
- Stafanie HUGELIER, wetenschappelijk medewerker