



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur un avant-projet de loi modifiant la loi relative aux normes de produits

- **demandé par le Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, Madame Magda Aelvoet, dans une lettre du 7 février 2001**
- **préparé par le groupe de travail *normes de produits***
- **approuvé par l'assemblée générale du 16 avril 2002 (voir annexe 1)**

1. Contexte

- [1] Le Conseil fédéral du Développement durable (le CFDD, le conseil) évalue dans cet avis l'avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé. La ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, Madame Magda Aelvoet, a formulé cette demande d'avis dans une lettre du 7 février 2002. La ministre demande cet avis dans les 2 mois, à savoir le 7 avril 2002.
- [2] La demande d'avis, reçue le 8 février 2002, contenait les versions néerlandaises de l'avant-projet de loi modifiant la loi, de la loi existante dans laquelle les modifications proposées ont été intégrées, et d'un exposé des motifs. Les versions françaises ont été remises au conseil le 5 mars 2002. Dans l'avant-projet de loi modifiant la loi existante ont été intégrées à cet occasion, outre plusieurs corrections rédactionnelles, les légères modifications suivantes :
- un article permettant de mieux respecter les obligations internationales a été inscrit sous le nouvel article 21. Les articles 21 et 22 mentionnés dans la première version deviennent donc respectivement les articles 22 et 23;
 - les articles 14 et 15 ont été permutés pour des raisons de consistance interne de sorte que l'article 14 initial devient maintenant l'article 15 et inversement.
- [3] La ministre n'est pas obligée de demander l'avis du CFDD, ni d'autres organes de consultation, sur la modification de la loi susmentionnée.

2. Résumé

2.1. Concernant certaines propositions de modifications, le conseil formule principalement les remarques suivantes.

- [4] Deux précisions devraient être apportées dans les définitions ([29] et [31]).
- [5] Le conseil fait remarquer que l'extension du champ d'application proposée entraîne une certaine confusion quant à la répartition des compétences puisque les produits en question sont également soumis à la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire ([38]).
- [6] Le conseil trouve que le ministre compétent doit pouvoir intervenir, pas seulement dans le cas où les produits constituent un danger grave et urgent pour l'environnement, mais également quand la santé publique est en danger. ([55]).



- [7] Le conseil estime que les accords sectoriels constituent un instrument utile. En concluant ces accords, on ne peut pas perdre de vue la problématique des 'free-riders' et on doit tenir compte des initiatives au niveau régional. Le conseil estime que, selon le sujet de l'accord sectoriel, les organisations représentatives concernées doivent être impliquées dans les négociations. Le conseil estime que les conseils consultatifs doivent pouvoir émettre leurs avis avant que ces accords ne soient conclus. Une meilleure notification des projets d'accords est également souhaitée. Ces accords doivent contenir des décisions claires et si possible des obligations de résultat. Le conseil plaide pour que ces décisions soient contrôlées et évaluées dans l'intervalle. Le conseil trouve positif que chaque année la Commission compétente de la Chambre reçoit un rapport sur la mise en œuvre des accords sectoriels. Un accord sectoriel suivant doit être confronté aux éventuelles évolutions techniques et économiques survenues entre-temps ([66], [67], [68], [70], [71], [73], [74], [75], [83]).
- [8] Le conseil peut approuver que les annexes des arrêtés pris en exécution des directives soient publiées par extraits, à condition que le gouvernement mette en service un système informatique permettant de consulter la législation en matière de normes de produits en version coordonnée. Le conseil souscrit également à ce que les conseils consultatifs ne soient plus obligés à émettre un avis sur des arrêtés qui transposent les dispositions minimales de mesures d'harmonisation. Le cas échéant, le conseil peut encore émettre un avis de sa propre initiative ([85], [87], [88]).
- [9] Le conseil est d'avis que pour les pesticides (produits phytopharmaceutiques et biocides) une approche intégrée planifiée qui s'inscrit dans un contexte européen et international est souhaitable. L'objectif est d'arriver à un ensemble cohérent de mesures juridiques, économiques et communicatives à court, moyen et long terme au niveau fédéral et régional. Les mesures pouvant rentrer dans la partie « communication » sont des mesures de sensibilisation ciblées et l'élaboration d'indicateurs. Le conseil estime que la Belgique doit instamment réclamer au niveau européen une tarification uniforme de la TVA pour les pesticides. Le conseil considère de manière positive la résolution d'arriver à une approche globale de la problématique des pesticides en collaboration avec les Régions ([92], [93], [94], [96]).
- [10] En ce qui concerne le contrôle de cette législation et les sanctions proposées, le conseil pense que les contrôleurs doivent restituer les échantillons saisis temporairement dans leur état initial. Le conseil trouve la proposition d'instaurer une "procédure d'avertissement" positive. Le conseil s'oppose également à la résolution de faire supporter les frais au contrôlé dans tous les cas de contrôle ([108], [109]).
- [11] En ce qui concerne le Fonds pour les matières premières et les produits, le conseil insiste pour que les services fédéraux de l'environnement soient renforcés. Le conseil estime qu'il faut veiller à ce que les frais généraux de fonctionnement de ces services viennent des finances publiques. C'est uniquement pour des missions sortant des tâches classiques des pouvoirs publics que le gouvernement pourrait faire usage du système de rétribution. Il doit exister une totale transparence des flux financiers de l'industrie vers le gouvernement. Les cotisations d'un secteur bien précis doivent être utilisées pour ce secteur. Vu le transfert unique de moyens du Fonds pour les Matières premières au profit de l'Agence fédérale pour la Sécurité Alimentaire, qui est compétente pour les mêmes catégories de produits que ceux régis par la loi normes de produits, le risque existe que pour certaines catégories de produits, une deuxième contribution devrait être faite au Fonds « élargi » des matières premières et produits. Pour cela, le conseil estime qu'une distinction devrait être faite entre les deux fonds. ([121], [122], [123], [124]).



2.2. Les points de vue des membres sont pour l'essentiel partagés sur les points suivants.

2.2.1. En ce qui concerne l'extension du champ d'application de la loi relative aux normes de produits à d'autres catégories de produits

[12] – Plusieurs membres sont opposés à l'extension du champ d'application proposée car ils craignent l'insécurité juridique pour les entreprises et une politique incohérente avec des mesures cumulatives et/ou contradictoires pour le même produit ([39]).

(a) La loi du 11 juillet 1969 consacre déjà un titre séparé aux pesticides. En supprimant ce titre, on porte atteinte à la cohérence de cette loi. Il offre en outre suffisamment de possibilités pour répondre aux objectifs de protection de la santé publique et de l'environnement, ainsi qu'aux modes de production et d'usage intégrés et raisonnés.

(b) Pour les produits cosmétiques, il existe également une législation offrant une base suffisante pour prendre des mesures pour la santé publique et accessoirement pour l'environnement (AR du 15 octobre 1997 transposant la directive d'harmonisation 76/768/CEE et d'exécution de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits).

(c) Pour les denrées alimentaires, il existe également une législation englobant tous les aspects ayant trait à la consommation, la production et la sécurité. Cette législation a pour objectif principal de protéger la santé publique, un objectif prioritaire surpassant tous les autres. Les accords de Lambertmont qui dé-fédéralisent l'agriculture ne constituent pas en soi une raison d'abroger la référence aux lois (fédérales), comme suggéré dans l'exposé des motifs.

– Ces membres considèrent que le fait de traiter ensemble les produits en général, les substances et préparations dangereuses, les biocides et les emballages ainsi que les déchets d'emballage donne lieu à un ensemble très confus ([40]).

– Plusieurs membres plaident en faveur d'une responsabilité partagée entre les différents acteurs (producteurs, consommateurs, gouvernement) en matière de sécurité alimentaire et de santé publique dans le cadre des normes de produits. Ils estiment que l'industrie ne peut être tenue pour seule responsable ([41]).

– Ils trouvent que la prise de mesures visant la protection de l'environnement, la limitation de la pollution et la promotion de modes de production et de consommation durables pour des produits qui ont été exclus du champ d'application de cette loi, mais dans le respect des lois applicables existantes, conduit à une législation cumulative et favorise l'insécurité juridique. Ils proposent dès lors de réintroduire la version initiale de la disposition concernée, dans laquelle seules les dispositions en matière d'emballages s'appliquent aux produits de la liste des produits exclus ([42]).

– Ils estiment que plusieurs conditions doivent être remplies pour promouvoir des alternatives moins polluantes ([52]).

[13] – D'autres membres estiment qu'il faut rechercher une meilleure cohésion en matière de normalisation de produits à l'exemple de l'action 138 du plan fédéral de développement durable. Ces membres estiment qu'une législation cumulative pour les mêmes produits, mais rentrant dans un rayon d'action différent, peut être souhaitable et même nécessaire parce que plusieurs des produits exclus sont régis par une législation qui ne vise ni l'environnement, ni des "modes de production et de consommation durables" ([43], [44]).

– Ces membres estiment que, étant donné que les substances actives des biocides et des pesticides agricoles sont parfois identiques, un cadre légal intégré s'impose pour ces produits ([45]).



- Ces membres font remarquer que l'avant-projet intègre suffisamment de garanties pour éviter un cumul des mêmes objectifs et rayon d'action ([46]).
- Si seules les dispositions en matière d'emballages de la loi relative aux normes de produits s'appliquaient aux produits de la liste des produits exclus, cela aurait pour conséquence que, compte tenu de l'art. 3§2 11° du projet de version coordonnée de la loi relative aux normes de produits qu'aucun produit de consommation ne rentrerait plus dans les objectifs de cette loi (protection de l'environnement, de la santé publique, promotion de modes de production et de consommation durables) ([47]).
- Ces membres font également remarquer qu'une extension du nombre de produits concernés par la loi relative aux normes de produits mène aussi à ce que les instruments prévus dans la loi, comme les accords sectoriels, sont dès lors aussi potentiellement applicables à ces produits. Egalement, la procédure de réalisation de la réglementation est différente selon que les produits tombent déjà ou pas sous le coup de la loi relative aux normes de produits. ([49]).
- Etant donné la complexité et le caractère épars de la législation en matière de produits, une codification ou, à tout le moins, la réécriture coordonnée des textes (lois et arrêtés) seraient les bienvenus et procéderaient d'une démarche de bonne gouvernance ([50]).
- Ils trouvent louable le fait que le principe de substitution est repris implicitement vu que le rapport au Roi dispose que la loi peut être appliquée dans le cas de produits pour lesquels il existe des alternatives moins polluantes ([53]).

2.2.2. Concernant les AR à délibérer en Conseil des Ministres

- [14] Lorsque le Roi prend des mesures pour protéger l'environnement ou la santé publique et pour promouvoir des modes de consommation durables, certains membres proposent d'élargir le nombre de cas où ces décisions sont délibérées en Conseil des Ministres, excepté pour les cas où le produit présente un danger sérieux et immédiat pour l'environnement ou la santé publique ([56] et [57]).
- [15] D'autres membres trouvent que la concertation systématique en Conseil des Ministres charge la procédure inutilement. Ils proposent d'examiner cas par cas l'opportunité ou la nécessité d'impliquer d'autres ministres, ou tout le Conseil des Ministres si nécessaire. ([58]).

2.2.3. En matière d'accords sectoriels

- [16] – Certains membres font remarquer que, via les accords sectoriels, l'industrie veut prendre ses responsabilités. Ils craignent que quelques nouveaux éléments (entre autres la durée, les sanctions, l'organisation représentative concernée) peuvent compliquer la conclusion d'accords sectoriels ([69]).
 - Certains membres s'opposent aux sanctions proposées (exécution forcée en nature ou par équivalent) ([78]).
 - Certains membres sont contre la diminution de la durée de validité maximale de 10 ans à 5 ans, en raison des frais d'investissement ([80]).
- [17] – D'autres membres applaudissent au fait que des sanctions sont prévues en cas d'infraction aux prescriptions des accords sectoriels ([77]).
 - Ils estiment qu'une durée de validité maximale de 5 ans constitue un délai plus réaliste, en raison d'évolutions technologique et scientifiques ([81]).

2.2.4. Programme de réduction des pesticides

- [18] – Plusieurs membres du conseil font remarquer que les composants actifs des pesticides font actuellement l'objet d'une évaluation au niveau européen. Les substances dangereuses disparaîtront donc à court terme du marché européen. Le même travail ne doit plus être fait au niveau national. Ce serait un gaspillage de moyens ([97]).
 - Ces membres trouvent que le Conseil Supérieur d'Hygiène peut donc continuer à évaluer les demandes d'autorisations des produits biocides et le Comité d'agrément à



évaluer les demandes d'agrément des produits phytopharmaceutiques.. Ces membres trouvent donc que les dispositions actuelles rencontrent suffisamment les objectifs définis dans le plan de développement durable (voir point 300). Selon eux, l'instauration d'un autre programme de réduction des pesticides que celui déjà assuré par les systèmes en place ne s'avère donc pas opportun ([98]).

– La vraie solution, selon ces membres, est d'évaluer les risques des produits, qu'ils soient chimiques, biologiques ou naturels et d'adapter les autorisations de mise sur le marché en conséquence. C'est ce que fait aujourd'hui le Ministère de l'Agriculture pour les produits phytopharmaceutiques et le Ministère de la Santé publique pour les biocides ([100]).

– Ils craignent que si la Belgique interdisait unilatéralement les substances actives des produits phytopharmaceutiques et des biocides, cela donnerait lieu à une importation frauduleuse de ces produits au départ des pays voisins ([101]).

– Ces membres estiment que l'approche globale des pesticides doit viser à diminuer l'impact négatif des substances actives sur la santé publique et sur l'environnement. Viser une diminution uniquement quantitative ne constitue pas un moyen équilibré pour y arriver ([103]).

[19] – D'autres membres applaudissent à l'insertion dans la loi sur les normes de produits d'un programme biennal de réduction des pesticides – faisant partie d'un programme global d'action en matière de pesticides – car cela permet de donner un cadre à une approche systématique et intégrée pour une réduction qualitative et quantitative des pesticides. Ce programme complétera la législation existante, plus précisément les arrêtés d'exécution de la directive européenne 91/414/CEE relative à la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et la directive 98/8/CEE relative à la mise sur le marché de biocides ([104]).

– Comme indiqué dans l'exposé des motifs, les négociations pour arriver à un accord de coopération ne peuvent, selon ces membres, entraîner de retard inutile. Un plan de réduction -tout au moins un fédéral- (comme prévu dans le plan fédéral de développement durable, action 310) doit être élaboré encore dans le courant de cette législature. Le projet d'un tel plan devrait être soumis au CFDD avant la fin 2002 ([105]).

– Ces membres attachent énormément d'importance à l'élaboration et à l'exécution correcte d'un programme de réduction des pesticides et plaident pour que des moyens et du personnel en suffisance soient affectés à court terme aux services fédéraux responsables de l'environnement pour qu'ils puissent mener à bien cette mission ([106]).

– Enfin, un certain nombre de membres sont en faveur d'un tarif de TVA européen élevé en raison de l'internalisation des coûts environnementaux ([96]).

2.2.5. Contrôle et sanctions

[20] Certains membres sont opposés à ce que l'on fasse passer l'amende d'un million de francs à cent mille euros ([110]).

[21] D'autres membres font remarquer qu'une augmentation des sanctions était souhaitable. Ces membres s'inquiètent toutefois de ce que le maintien est pour le moment insuffisamment opérationnel ([111]).

2.2.6. Consultation

[22] Certains membres souhaitent que la demande d'avis soit maintenue auprès du Conseil de la Consommation et également auprès du Conseil Central de l'Economie et que donc



rien ne soit changé à la situation actuelle où quatre conseils d'avis doivent être consultés reste maintenue ([113], [114]).

- [23] Une partie de ces membres trouvent que le point de vue économique est sous-représenté au sein du CFDD ([115]).
- [24] D'autres membres souhaitent que la demande d'avis soit au moins maintenue auprès du Conseil de la Consommation. Ils estiment que les organisations de consommateurs sont sous-représentées au sein du CFDD. ([116]).
- [25] D'autres membres encore soutiennent la proposition de réduire à deux le nombre des conseils d'avis, c'est-à-dire le CFDD et le Conseil Supérieur de l'Hygiène ([117], [118], [119]).

3. Remarques du CFDD

- [26] Le conseil apprécie que la ministre demande un avis sur la modification de la loi, alors qu'elle n'y est pas obligée. Le cabinet du ministre de l'environnement avait depuis longtemps annoncé la modification de la loi normes de produits. Le Conseil regrette dès lors qu'il n'a eu que deux mois pour émettre son avis à ce sujet.
- [27] Dans son avis, le conseil présente d'abord les éléments de l'avant-projet au sujet desquels il formule des remarques; les remarques proprement dites suivent en *italique*. Pour les paragraphes pour lesquels le vote des membres a été partagé, il est indiqué en bas de page les membres qui l'ont approuvé et ceux qui se sont abstenus.

3.1 Définitions

- [28] La loi définit les produits comme des "biens meubles corporels, y compris les substances et préparations, les biocides et les emballages, mais à l'exclusion des déchets". L'avant-projet de loi maintient les définitions existantes.
- [29] *Dans la définition du mot produits il est souhaitable de préciser si l'électricité y est comprise. Le conseil s'est posé la question suite à la demande d'avis relative à un projet d'arrêté royal organisant la facturation d'électricité et de gaz demandée par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, en date du 7 décembre 2001 (voir avis 2002a01n).*
- [30] La loi définit la mise sur le marché comme "l'introduction, l'importation ou la détention en vue de la vente ou de la mise à la disposition de tiers, l'offre en vente, la vente, l'offre en location, la location, ou la cession à titre onéreux ou gratuit". L'avant-projet ne change rien à cette définition.
- [31] *Le conseil attire l'attention sur le fait que cette définition ne fait pas de distinction entre la mise sur le marché d'une part de produits tant existants que nouveaux, et d'autre part de nouveaux produits (les produits qui apparaissent sur le marché dès que la législation relative à ce produit entre en vigueur). Il existe en effet un problème lorsque la Belgique doit transposer des directives européennes d'harmonisation qui ont uniquement trait à de nouveaux produits. En utilisant la définition existante, telle que décrite dans [30], les produits existants tombent en effet aussi sous le champ d'application (de l'arrêté d'exécution transposant une directive d'harmonisation), étant donné que cette définition comprend également l'offre en location, la location et la mise à disposition de tiers. Le conseil estime qu'il faut trouver une solution à ce problème. Le conseil renvoie ici à son avis relatif à un avant-projet d'AR réglementant la puissance sonore de matériel à usage extérieur (avis 2002a02n). Le problème qui se posait dans cette affaire était que la directive ne semblait s'appliquer uniquement qu'aux nouveaux appareils. La proposition d'arrêté belge en revanche utilisait la définition de la mise sur le marché comme décrit dans [30] dans laquelle rentrent également les produits existants.*



3.2 Extension du champ d'application

- [32] L'avant-projet (art. 2) élargit le champ d'application de la loi aux *produits phytopharmaceutiques*. Conformément à cela, l'avant-projet (art. 3) supprime ces produits et d'autres de la liste des produits qui jusqu'à présent étaient encore exclus du champ d'application (art. 3 §2 de la loi).
- [33] Les produits qui sont supprimés de la liste d'exclusion (art. 3), et qui par conséquent rentreraient dans le champ d'application de la loi, sont les suivants.

D'abord, il s'agit "des matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage telles que visées dans l'article 1 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage". Cet article 1 énumère les matières premières suivantes: 1° *tout matériel de reproduction générative ou végétative*, tels les semences et les plants; 2° *toute substance destinée à protéger la production végétale et animale*, tels les pesticides agricoles et autres produits phytopharmaceutiques; 3° *toute substance destinée à améliorer ou favoriser la production végétale*, tels les engrais et amendements du sol; 4° *toute substance destinée à améliorer, favoriser ou protéger la production animale et piscicole*, tels les aliments pour animaux; 5° *tout substrat à la culture des plantes*.

Deuxièmement, il s'agit de "végétaux et de produits végétaux tels que visés dans l'article 1 de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux".

Troisièmement, "les produits visés dans l'article 1 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime" ne sont plus exclus du champ d'application. Par ces produits, on entend dans l'article 1 "*les produits de l'agriculture, de l'horticulture, de la pêche maritime, y compris les produits de la culture des invertébrés marins, et de l'élevage, y compris les produits laitiers ainsi que les oeufs et les produits dérivés des oeufs*. Sont considérés comme: 1. produits laitiers: (le lait des animaux) et tous les produits dérivés de cette matière première, soit par préparation ou transformation, soit par traitement thermique ou mécanique, soit par concentration ou évaporation, soit par coagulation ou fermentation, soit par refroidissement ou congélation, soit par l'adjonction d'autres substances, soit par la soustraction d'un ou de plusieurs constituants; 2. oeufs ou produits dérivés des oeufs: les oeufs entiers de volaille et les produits qui en proviennent qui sont composés du contenu total ou partiel de ces oeufs débarrassés de la coquille et de membranes y adhérentes et auxquels d'autres substances peuvent être ajoutées.

Quatrièmement, les produits *cosmétiques* ne sont plus exclus du champ d'application, à savoir "d'autres produits tels que visés dans l'article 1, 2° e) de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits".

Enfin, les *animaux et produits animaux*, tels que visés dans l'article 1, 1 et 2, de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987, rentrent dans le champ d'application de la loi. Cette loi définit les animaux comme "les animaux vivants vertébrés et invertébrés de toutes espèces" et les "produits animaux" comme "toute matière d'origine animale transformée ou non".

- [34] L'avant-projet de loi (art. 3) stipule également pour les produits exclus de la loi: " Les dispositions de la présente loi qui visent la protection de l'environnement, la limitation de la pollution et *la promotion de modes de production et de consommation durables* s'appliquent aux produits visés par le présent paragraphe pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions des lois précitées." Ce nouveau paragraphe ajoute le syntagme "*et la promotion de modes de production et de consommation durables* " à l'ancien paragraphe, qui a été introduit en vertu de la loi du 4 avril 2001 modifiant



certaines dispositions relatives à la sécurité et à la santé des consommateurs. Avant cela, seules les dispositions en matière d'emballages de la loi sur les normes de produits s'appliquaient aux produits de la liste d'exclusion, pour autant qu'elles n'étaient pas contraires aux dispositions des lois énumérées réglementant ces produits.

- [35] L'exposé des motifs dit à ce sujet: "Un nombre maximal de produits sont intégrés dans le champ d'application de la loi afin de pouvoir les réglementer sur la base de la loi, dans le but de protéger l'environnement. Une extension du champ d'application est notamment prévue pour les pesticides et les matières premières pour l'agriculture, la sylviculture et l'horticulture et pour les cosmétiques. La liste des produits exclus est radicalement raccourcie. Cela implique qu'une réglementation prise sur la base de la loi peut-être applicable, de manière cumulative, à ces produits, en ce qui concerne tous les objectifs de la présente loi."
- [36] Concernant les produits qui sont supprimés de la liste des produits exclus, à l'exception des cosmétiques, l'exposé des motifs dit ceci: "A la lumière des accords Lambermont (bis), les lois précitées deviendront, dans un proche avenir, une compétence en partie fédérale et en partie régionale. Cela implique qu'à l'avenir, mais en fait déjà depuis les accords visés, ces lois ne peuvent plus être modifiées uniquement sur l'initiative fédérale, sauf en ce qui concerne les aspects qui demeurent une compétence fédérale exclusive. Le nouveau second alinéa proposé permet, d'une part, l'application de la loi à tous les produits et à leurs emballages pour ce qui est des aspects de la protection de l'environnement réglementés par la présente loi à l'égard des produits. Le texte précise néanmoins que tel n'est possible que dans la mesure où il n'y a pas de violation des dispositions des lois citées au premier alinéa du paragraphe."
- [37] L'exposé des motifs ajoute en outre à ce sujet: "La modification proposée permet de développer, à l'égard de tous les produits et sur la base de la Loi du 21 décembre 1998, des initiatives de promotion de la production et de la consommation durables. La recherche de modes de production et de consommation durables n'est, bien entendu, pas le monopole de la présente loi mais, provisoirement, elle est la seule à mettre en place, pour les produits, un cadre permettant de promouvoir les modes de production et de consommation durables."
- [38] *Le conseil attire l'attention sur la confusion qui résulte de la répartition des compétences en matière de catégories de produits qui tomberaient sous le champ d'application de la loi sur les normes de produits suite à la modification proposée (voir [33]). Dans la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire, le Roi est habilité à adapter les lois qui réglementent ces mêmes catégories de produits par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres (art. 5, voir phrases en italique dans la note)¹. L'Agence a "comme objectif la sécurité de la chaîne alimentaire et*

¹ Art. 5, 2° « Le Roi est habilité par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres à abroger, compléter, modifier, remplacer et coordonner les dispositions légales ci-dessous, ainsi qu'à prendre des mesures et arrêtés afin de réaliser ce transfert, de rendre l'agence opérationnelle, d'éviter des conflits de compétences, de rendre le contrôle sur la sécurité de la chaîne alimentaire et sur la qualité alimentaire par l'agence le plus efficace possible et d'utiliser de façon optimale les moyens disponibles:

1° la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques et stupéfiants, désinfectantes et antiseptiques;

2° la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes;

3° la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments;

4° la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes;

5° la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes;

6° la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage;

7° la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits



la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs” (art. 4 §1). Les produits devraient donc tomber sous la compétence d'une part des services fédéraux pour l'environnement et d'autre part de l'Agence Fédérale.

- [39] *Certains membres² demandent que l'on justifie le raccourcissement de la liste des produits exclus. Ils sont partisans de règles standardisées séparées pour différents produits. Ils sont en tout cas opposés à l'extension du champ d'application de la loi sur les normes de produits. Ils estiment que cette extension va à l'encontre d'une politique cohérente en matière de produits. D'après eux, l'extension du champ d'application à des produits déjà réglementés conduit à une insécurité juridique pour les entreprises et à la possibilité de prendre des mesures cumulatives et/ou contradictoires pour le même produit.*

(a) Extension aux produits phytopharmaceutiques :

L'inclusion des produits phytopharmaceutiques dans l'avant-projet de loi modifiant la loi relative aux normes de produits implique l'abrogation du « Titre II : Mesures relatives aux pesticides à usage agricole » de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage. La loi du 11 juillet 1969 couvre tous les produits agricoles et produits utilisés en agriculture de l'amont à l'aval. Son démantèlement remet en question cette cohérence et l'objectif de globalité. Cette façon de faire est d'autant plus illogique que cette loi-cadre avec ses arrêtés royaux et ministériels répond parfaitement aux exigences et aux attentes des autorités fédérales et européennes c.-à-d. : aux objectifs de protection de la santé publique et de l'environnement ainsi qu'aux modes de production et d'usage intégrés et raisonnés. L'inclusion des produits phytopharmaceutiques dans l'avant-projet de loi sur les normes de produits n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle mais sera génératrice de confusion et de dispersion.

(b) Extension aux produits cosmétiques :

Les produits cosmétiques sont réglementés par l' AR du 15 octobre 1997, pris sur base de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits. Cet AR est une transposition de la directive 76/768/CEE du Conseil du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux produits cosmétiques, qui est une directive d'harmonisation totale. Par conséquent, tant au niveau européen qu'au niveau belge, il existe une législation cohérente pour les produits cosmétiques. Lors de l'élaboration de la loi sur les normes de produits en 1998, c'était la raison pour laquelle les produits cosmétiques ont été tenus hors du champ d'application de la loi sur les normes de produits. Rien n'a changé depuis. Les cosmétiques sont avant tout évalués pour ne pas mettre en danger la santé du consommateur. Si l'impact sur l'environnement n'est pas directement pris en compte, il peut l'être dans la mesure où un impact sur

végétaux;

8° la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche;

9° la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits;

10° la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux;

11° la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet anti-hormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux;

12° la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux;

13° la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987;

14° la loi du 20 juillet 1991 contenant des dispositions sociales et diverses;

15° la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire.

² *4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.*

Abstentions pour les paragraphes [39], [40], [41] et [42] : 2 des 6 représentants des organisations patronales.



l'environnement aurait tôt ou tard des conséquences sur la santé des consommateurs. Ces membres sont donc d'avis de continuer à réglementer les cosmétiques dans le cadre actuel, c'est à dire la loi de 1977.

(c) Extension aux denrées alimentaires:

(c1) Dans la loi sur les normes de produits de 1998, le législateur a clairement choisi d'exclure les denrées alimentaires en raison du fait que ces produits sont déjà soumis à une réglementation en matière de santé publique et que la mise sur le marché de ces produits ne pose pas de problèmes environnementaux importants. Le maintien des denrées alimentaires dans la liste des produits exclus (art. 3 §2, 7^o de la loi) confirme cette approche. Dans ce sens, ces membres pensent que toute la chaîne alimentaire doit clairement être exclue. Les autres exclusions aussi répondent à cette préoccupation.

(c2) En outre, ces membres sont d'avis que toute la chaîne alimentaire doit clairement être exclue du champ d'application pour les raisons suivantes:

– Reprendre une catégorie de denrées alimentaires et non l'autre, est discriminatoire et ne repose pas sur des raisons objectives.

– La législation actuelle en matière de denrées alimentaires est très vaste et contient tous les aspects ayant trait à la consommation, la production et la sécurité.

– Les législations en matière de denrées alimentaires ont surtout pour but de protéger la santé publique. Ces membres sont d'avis que cet objectif doit toujours avoir la priorité sur toutes les autres préoccupations.

– Dans le cadre de la politique intégrée des produits, tant l'Europe (livre vert IPP) que la Belgique (Plan directeur fédéral produits et environnement) ont momentanément décidé d'exclure les denrées alimentaires. Le projet de loi est en contradiction avec cette option.

(c3) D'après l'exposé des motifs, la régionalisation de la politique agricole est une raison de raccourcir la liste des produits exclus. Ces membres ne peuvent accepter cette raison. La mise sur le marché et la normalisation de produits issus de la chaîne alimentaire sont en effet restées une compétence fédérale. Les accords de Lambertmont ne constituent pas en soi une raison de supprimer la référence aux lois (fédérales), qui régissent les produits exclus.

[40] *Ces membres trouvent que le fait de traiter ensemble les produits en général, les substances dangereuses et les préparations, les biocides et les emballages ainsi que les déchets, et de faire en outre précéder cela par des dispositions générales, aboutit à un ensemble très confus.*

[41] *Ils trouvent que l'industrie ne peut être tenue seule responsable de la sécurité alimentaire et de la santé publique. Selon eux, le monde politique et les consommateurs jouent dans ce domaine également un rôle important. Ils plaident dès lors pour une responsabilité partagée entre ces différents acteurs.*

[42] *Ces membres estiment que l'inclusion dans l'article 3 "Les dispositions de la présente loi qui visent la protection de l'environnement, la limitation de la pollution et la promotion de modes de production et de consommation durables s'appliquent aux produits visés par le présent paragraphe pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions des lois précitées." constitue une contradiction dans le texte puisque juste avant, dans le même article, sont identifiés des produits qui ne rentrent pas dans le champ d'application. D'après ces membres, cela donnerait lieu à une législation cumulative favorisant l'insécurité juridique. Ils proposent dès lors de réintroduire la version initiale de cette disposition, qui prévoit que seules les dispositions en matière d'emballage s'appliquent aux produits de la liste des produits exclus.*



- [43] *D'autres membres³ estiment qu'il faut viser une meilleure cohésion au niveau des normes de produits (voir également point 138 du plan fédéral de développement durable). Il faut autant que possible éviter la dispersion. Ces membres appuient l'intention du plan fédéral, en concordance avec la déclaration gouvernementale, d'étendre la loi-cadre pour les normes de produits aux produits agricoles afin de mieux intégrer l'alimentation, la santé et l'environnement. La normalisation des produits pour la santé publique, l'environnement et en vue de stimuler des modes de production et de consommation durables est encore très fragmentée pour le moment⁴.*
- [44] *Ces membres estiment qu'une législation cumulative pour les mêmes produits, mais rentrant dans un rayon d'action différent, peut être souhaitable dans ces circonstances et même nécessaire. Plusieurs des produits exclus (art. 3) sont régis par une réglementation qui ne vise ni l'environnement, ni "des modes de production et de consommation durables". Un AR d'exécution comme celui de la loi du 9 février 1994 par exemple, pour garantir la sécurité d'un produit à l'égard du consommateur, ne vise pas en même temps la limitation de l'impact de ce produit sur l'environnement. L'art. 1 de cette loi stipule en effet "Cette loi ne vise à protéger ni les travailleurs ni l'environnement." La loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche est un autre exemple de législation qui ne vise aucun des objectifs de la loi sur les normes de produits.*
- [45] *Ces membres estiment qu'étant donné que les substances actives des biocides et des pesticides agricoles sont parfois les mêmes, un cadre légal intégré en la matière s'impose. Il n'y a aucune raison de traiter les pesticides agricoles par une autre loi-cadre que les biocides.*
- [46] *Ces membres font remarquer que l'avant-projet intègre suffisamment de garanties pour éviter le cumul des mêmes champ d'action et objectifs. Le dernier paragraphe de l'art.3 stipule en effet: "Les dispositions de la présente loi qui visent la protection de l'environnement, la limitation de la pollution et la promotion de modes de production et de consommation durables s'appliquent aux produits visés par le présent paragraphe **pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions des lois précitées**. Cette disposition, avec l'art. 21, permet d'exclure l'insécurité juridique découlant de mesures cumulatives et contradictoires.*
- [47] *Si seules les dispositions en matière d'emballages de la loi sur les normes de produits s'appliquaient aux produits de la liste des produits exclus (comme [42] propose), cela aurait comme conséquence qu'aucun produit de consommation ne rentrerait dans les objectifs de cette loi (protection de l'environnement, santé publique, promotion de modes de production et de consommation durables). Suite à la loi du 4 avril 2001, on a en effet ajouté dans la loi sur les normes de produits à l'art. 3 §2, 11° que les produits de consommation (tels que définis dans la loi de 1994) sont considérés comme exception. Cela aurait comme conséquence qu'il n'existe plus de loi-cadre permettant de prendre des mesures de protection de l'environnement, de limitation de la pollution et de promo-*

³ les 4 présidents et vice-présidents, des 6 représentants des organisations syndicales, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, les 5 représentants des ONG développement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et des 4 représentants des milieux scientifiques.

Abstentions pour les paragraphes [43], [44], [45], [46], [47], [48], [49] et [50] : 2 des 6 représentants des organisations patronales.

⁴ A côté de la loi relative aux normes de produits de 1998, il y a aussi la loi du 28 janvier 1999 relative aux garanties que les substances et les préparations doivent offrir en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être ainsi que la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs.



tion de modes de production et de consommation durables pour tous les produits de consommation.

- [48] Ces membres attirent en outre l'attention sur le fait qu'on travaille pour le moment à une modification de cette loi, qui élargirait la loi de '94 à tous les produits. La conclusion est que ce ne sont pas les produits qui doivent être exclus sous l'alinéa 11, mais bien le rayon d'action "sécurité personnelle du consommateur en ce qui concerne les produits".
- [49] Ces membres font également remarquer qu'une extension du nombre de produits concernés par la loi sur les normes de produits permet également que les instruments prévus dans la loi, comme des accords sectoriels, sont potentiellement applicables aussi à ces produits. La procédure d'élaboration de la législation est également différente. Ainsi le CFDD est uniquement consulté dans le cadre de la loi de '98 sur les normes de produits. L'exclusion de produits de cette loi signifierait donc que lors de l'élaboration d'arrêtés d'exécution, on utiliserait d'autres processus décisionnels pour différents produits, ce qui n'est pas souhaitable.
- [50] Etant donné la complexité et le caractère épars de la législation en matière de produits, une codification ou, à tout le moins, la réécriture coordonnée des textes (lois et arrêtés) seraient les bienvenus et procéderaient d'une démarche de bonne gouvernance. Une révision de ces textes, en définissant clairement les champs d'application ainsi que les objectifs poursuivis, est hautement souhaitable. Cette révision devrait s'inscrire dans une restructuration de la législation en matière de « produits », notamment en intégrant les lois relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs et des consommateurs.
- [51] L'exposé des motifs explique que le champ d'application est élargi pour permettre "de développer des initiatives de promotion de la production et de la consommation durables. Cette disposition sera surtout utile dans le cas de produits pour lesquels il existe des alternatives moins polluantes".
- [52] Certains membres⁵ estiment que les points suivants doivent être pris en ligne de compte dans ce cadre.
- Toute initiative de promotion de la consommation durable et d'utilisation de produits moins polluants doit cadrer dans un contexte européen afin d'éviter toute distorsion du marché interne.
 - Les consommateurs et les clients peuvent librement choisir parmi les produits disponibles sur le marché.
 - La substitution par des produits moins polluants doit tenir compte de tous les facteurs qui font d'un produit un produit qui a du succès (application, efficacité, demande du marché, ...) et ne peut uniquement reposer sur l'impact qu'il peut avoir sur l'environnement.
 - La substitution en vertu de la présence de substances chimiques doit être fondée sur les risques qui sont liés à l'utilisation d'une substance chimique dans une application particulière.
 - L'identification de produits moins polluants doit s'appuyer sur des critères scientifiques et objectifs. Il faut également tenir compte de l'impact socio-économique d'une réglementation. Les mesures doivent également être proportionnelles et non-discriminatoires.

⁵ 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.

Abstentions pour les paragraphes [52] et [53] : 2 des 6 représentants des organisations patronales, 1 des 4 présidents et vice-présidents et 1 des 4 représentants des milieux scientifiques.



- [53] *D'autres membres⁶ trouvent louable le fait que le principe de substitution est repris implicitement vu que le rapport au Roi dispose que la loi peut être appliquée dans le cas de produits pour lesquels il existe des alternatives moins polluantes. Pour leur point de vue concernant le principe de substitution, ils renvoient à l'avis du 22 mai 2001 sur le Livre Blanc de la Commission européenne « Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques » (2001A10f). Ils remarquent d'ailleurs qu'un choix libre du consommateur est empêché par une manque d'information.*

3.3 Dispositions générales relatives aux produits : les AR à délibérer en Conseil des Ministres

- [54] Afin de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre plusieurs mesures (art. 5 loi relative aux normes de produits)⁷. Ces arrêtés doivent être délibérés en Conseil des Ministres dans cinq cas.

L'avant-projet ne modifie rien à cette disposition.

- [55] *Le conseil propose de compléter l'art. 5 §4. Cet article stipule que le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions peut prendre des mesures pour empêcher la mise ou le maintien sur le marché de produits constituant un danger grave et urgent pour l'environnement. Le conseil trouve que le ministre compétent doit pouvoir également intervenir de cette façon si des produits constituent un danger grave et urgent pour la santé publique.*

- [56] *Certains membres⁸ sont d'avis que l'arrêté devrait également être délibéré en **Conseil des Ministres dans trois autres cas** :*

- (i) *Lorsque l'arrêté interdit l'exportation de produits vers des pays qui ne sont pas membres de la Communauté européenne ou la soumet, préalablement ou non, à une notification, une autorisation ou à des conditions (art. 5 §1, 8°). Le conseil estime que pour un tel arrêté, il faut bien veiller à ne pas provoquer des perturbations du marché injustifiables et à ne pas inciter les entreprises à s'établir dans d'autres pays. Le conseil fait remarquer que ces arrêtés doivent être pris dans le respect de la réglementation européenne et en tenant compte des règles internationales de l'Organisation mondiale du commerce.*
- (ii) *Lorsque l'arrêté régleme, suspend ou interdit la mise sur le marché d'un produit (art. 5 §1, 1°).*
- (iii) *Lorsqu'en vue de protéger la santé publique, l'arrêté soumet l'utilisation d'un produit à certaines conditions, la suspend ou l'interdit (art. 5 §2, 1°).*

⁶ 3 des 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, les 5 représentants des ONG développement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et 3 des 4 représentants des milieux scientifiques.

⁷ En raison de la hiérarchie de la législation, cela signifie qu'un arrêté d'exécution doit respecter la législation nationale et supranationale existante.

⁸ 2 des 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs, 4 des 6 représentants des organisations patronales, 2 représentants des producteurs d'énergie et 2 des 4 représentants des milieux scientifiques.

Abstentions pour les paragraphes [56], [57], [58] : 1 des 4 présidents et vice-présidents, 2 des 6 représentants des organisations patronales, les 5 représentants des ONG développement et 1 des 4 représentants des milieux scientifiques.



Dans ces cas, le conseil estime que la délibération en conseil des ministres n'est pas nécessaire dans le cas où le produit constitue un danger grave et urgent pour l'environnement ou la santé publique. Le conseil des ministres devrait toutefois confirmer la mesure proposée dans un délai raisonnable.

- [57] *Ces membres demandent que trois autres sortes de mesures (art. 5 §1 3°, 6° en 9°) soient prises à la demande conjointe des ministres compétents en matière de santé publique et d'environnement, de protection des consommateurs, d'emploi et d'affaires économiques. Ces mesures ont effet des conséquences logistiques pour les entreprises qui doivent les appliquer et ont par conséquent des conséquences économiques et, s'il s'agit de produits professionnels, sociales. Ces ministres sont compétents entre autres pour des matières liées aux produits telles que la sécurité sur le lieu de travail ou la conformité des produits qui sont mis sur le marché. Ces trois sortes de mesures concernent les mesures visant à :*
- (i) réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché et à déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué;*
 - (ii) déterminer quelles informations relatives à un produit ou à une catégorie de produits, à l'exception de la publicité au sens de l'article 22 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection des consommateurs, doivent ou peuvent être données avant ou lors de la mise sur le marché, et à qui et selon quelles modalités elles doivent ou peuvent être divulguées.*
 - (iii) répartir les produits en catégories, en vue de la réglementation de leur mise sur le marché, selon leurs effets sur la santé publique ou l'environnement.*
- [58] *D'autres membres⁹ trouvent que la concertation systématique en Conseil des Ministres charge la procédure inutilement. Ceci peut mener aux retardements et même à un affaiblissement de la politique de produits. Pour éviter que les dimensions économique et sociale sont suffisamment prises en compte, c'est mieux, comme c'est le cas actuellement, d'examiner cas par cas l'opportunité ou la nécessité d'impliquer d'autres ministres, ou tout le Conseil des Ministres si nécessaire. Cette approche est beaucoup plus flexible et mène dès lors à une politique plus efficace. Ces membres constatent d'ailleurs que dans le cadre d'une autre législation de produits importante (voir la loi du 9 février 1994 concernant la sécurité des consommateurs), la concertation avec d'autres ministres ou avec le Conseil des Ministres complet n'est pas imposé n'en plus. Les dimensions écologiques, sociales et économiques du développement durable sont en outre garanties par le fait qu'il est obligatoire de demander l'avis du Conseil.*
- [59] *L'avant-projet abroge la disposition suivante, parce que d'après l'exposé des motifs, elle pourrait prêter à confusion et n'apporte pas de plus-value, étant donné la modification de l'art. 3 §2 de la loi: "Sauf dans les cas où l'article 5 de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs est d'application, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, peut, par arrêté motivé et sans demander les avis prescrits par la présente loi ou ses arrêtés d'exécution, prendre des mesures provisoires interdisant l'usage, la mise ou le maintien sur le marché d'un ou de plusieurs produits constituant un danger grave et urgent pour la santé publique."*
- [60] *Pour les produits pour lesquels existe une réglementation d'harmonisation européenne, le conseil souhaite souligner que ceci n'est possible qu'en concordance avec la clause de sauvegarde prévue dans la directive (communication à la Commission européenne et évaluation de la mesure par le comité compétent).*

⁹ 1 des 4 présidents et vice-présidents, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement et 3 des 5 représentants des ONG développement.



3.4 Accords sectoriels

- [61] L'Etat et les entreprises peuvent conclure des accords sectoriels relatifs à la mise sur le marché d'un produit ou d'une catégorie de produits afin de protéger la santé publique ou l'environnement et de promouvoir des modes de production et de consommation durables. Un accord sectoriel ne peut ni remplacer la législation ou la réglementation existante, ni y déroger dans le sens de dispositions moins sévères. Pendant la période de validité d'un accord sectoriel, l'Etat n'arrête pas de réglementation – pour les questions réglées par l'accord sectoriel relatives aux produits visés – qui fixe des exigences plus strictes que celles prévues dans l'accord. Une initiative législative sur les questions réglées dans un accord sectoriel est encore toujours possible.
- [62] L'avant-projet (art. 5) propose en ce qui concerne la passation des accords sectoriels de ne plus associer “les organisations représentatives dont des membres font partie des commissions spéciales visées à l'article 7 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie”. Ce sont les membres du Conseil Central de l'économie qui sont visés ici. L'exposé des motifs justifie la modification proposée comme suit: “Dans le cadre du Conseil fédéral du Développement durable, les organisations visées peuvent notamment émettre des avis sur le projet d'accord sectoriel. Dans le contexte des organes de concertation sociale (p.ex. le Conseil national du Travail et les conseils d'entreprise), elles peuvent déjà être informées par le secteur ou les entreprises visés sur les négociations en cours. Leur participation à la passation de ces accords rend, en outre, la procédure régissant leur conclusion inutilement complexe. Elles disposent, à notre avis, de suffisamment de possibilités pour défendre leurs arguments dans le cadre du conseil consultatif précité.”
- [63] Concernant la publication des accords sectoriels, la loi relative aux normes de produits prévoit la procédure suivante. Les accords sectoriels doivent être communiqués aux organes consultatifs visés à l'art. 19, d'après l'avant-projet: le Conseil fédéral du Développement durable et le Conseil supérieur d'hygiène. Ils peuvent donner leur avis dans les trente jours. Une notification et éventuellement un résumé – ou modification, reconduction, résiliation ou cessation anticipative – de tout accord sectoriel est publié au Moniteur belge et dans d'autres médias. Il peut également être consulté, pendant trente jours, à l'endroit indiqué dans le texte publié.
- [64] Les objections et remarques peuvent être communiquées, par écrit, dans les trente jours suivant la publication du résumé au Moniteur belge, aux services fédéraux compétents, désignés à cet effet dans la publication. Dans le même délai, les gouvernements des régions et les conseils peuvent émettre un avis, qu'ils adressent au Ministre. Le Ministre examine les avis, objections et remarques et les transmet pour information aux organisations ou entreprises concernées.
- [65] L'avant-projet propose que le ministre envoie également les avis, objections et remarques à la Commission compétente de la Chambre des Représentants. L'avant-projet ajoute en outre que durant les deux premiers mois de la session parlementaire, le ministre fait dans la Commission compétente de la Chambre des Représentants un compte rendu sur la mise en œuvre des accords sectoriels.
- [66] *Le conseil estime que les accords sectoriels constituent un instrument utile. Ils offrent la possibilité d'atteindre des objectifs spécifiques en laissant le choix des moyens et de la répartition des efforts. Le conseil demande de ne pas perdre de vue la problématique des free-riders.*
- [67] *Pour garantir une politique cohérente, ces accords volontaires doivent s'harmoniser aux initiatives déjà prises au niveau régional. On obtiendra de cette façon une législation uniforme pour tout le territoire belge.*



- [68] *Le conseil estime que les organisations représentatives dont les membres font partie des commissions spéciales visées à l'article 7 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie doivent, selon le sujet de l'accord sectoriel, être impliquées dans les négociations de l'accord.*
- [69] *Certains membres¹⁰ font remarquer que, via les accords sectoriels, l'industrie veut prendre ses responsabilités. L'attitude pro-active qu'adopte l'industrie dans de tels accords contribue à améliorer la protection de la santé publique et de l'environnement sans que l'Etat doive légiférer. Ces membres font remarquer que l'attitude pro-active du secteur, qui assume déjà une grande part des charges de travail et des frais d'exécution de l'accord, ne peut être pénalisée par l'imposition de charges financières supplémentaires. Ces membres craignent que quelques nouveaux éléments (entre autres la durée, les sanctions, l'organisation représentative concernée) ne compliquent la passation d'accords sectoriels.*
- [70] *Le conseil est d'avis qu'avant de conclure définitivement l'accord sectoriel entre l'Etat et les entreprises, il est utile que les conseils consultatifs puissent exprimer leur avis à ce sujet. Cela donne la possibilité à d'autres parties concernées (syndicats, organisations de protection de l'environnement, organisations de consommateurs, ...) de faire part de leurs préoccupations. Une demande d'avis officielle devrait appuyer cette démarche.*
- [71] *Pour faire un usage plus efficace de l'enquête publique, le conseil est d'avis que les sujets de l'accord sectoriel doivent être publiés de la manière la plus large possible (Moniteur belge, par l'internet,...). Ainsi tout le monde peut prendre connaissance de l'accord sectoriel et transmettre ses remarques à ce sujet. La législation régionale¹¹ prévoit également la demande d'avis ainsi qu'une enquête publique.*
- [72] *L'avant-projet (art. 5) stipule que les accords sectoriels doivent déterminer de quelle manière devra s'effectuer le contrôle visant à faire respecter ses dispositions.*
- [73] *Le conseil estime que les accords sectoriels doivent refléter des décisions claires. Si c'est possible, ces accords doivent contenir des obligations de résultat, ou tout au moins des obligations d'efforts.*
- [74] *Le conseil plaide pour que dans l'intervalle les accords soient contrôlés et évalués en tenant compte du type d'engagement qui a été pris (engagement de résultat, engagement d'effort, engagements pour lesquels les résultats ne s'obtiennent pas nécessairement de manière linéaire).*
- [75] *Le conseil trouve positif que chaque année la Commission compétente de la Chambre reçoit un compte-rendu sur la mise en œuvre des accords sectoriels. Semblable compte-rendu doit au moins comporter une description des mesures prises, des mesures qui doivent encore être prises, des résultats chiffrés concrets qui ont été réalisés à ce moment-là et un commentaire non-technique sur la manière dont les chiffres ont été obtenus, y inclus les mesures qui ont été prises pour garantir la fiabilité et l'exactitude des données. Le conseil est partisan d'une transparence générale, et propose de communiquer également ces données sur Internet.*
- [76] *L'avant-projet (art. 5, 3°) introduit des sanctions en cas de non-respect de l'accord: "En cas d'infraction aux dispositions d'un accord sectoriel, toute personne qui y est liée peut exiger du contrevenant l'exécution forcée en nature ou par équivalent".*

¹⁰ 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.

¹¹ Le décret flamand du 15 juin 1994 relatif aux accords en matière de protection de l'environnement et le décret wallon du 20 décembre 2001 relatif aux accords en matière de protection de l'environnement.



- [77] Certains membres¹² approuvent le fait que des sanctions soient prévues en cas d'infraction aux dispositions d'accords sectoriels, à savoir l'exécution forcée en nature ou par équivalent. L'exposé des motifs signale cependant que pour certains accords, le contrôle et les sanctions ne sont pas très importants, par exemple dans le cas d'un accord prévoyant une réduction globale, étalée sur une période déterminée, de la présence d'une substance nuisible donnée dans un produit (une catégorie de produits). Si de telles réductions globales ne sont pas réalisées, l'Etat doit pouvoir être en mesure de promulguer une législation supplémentaire, comme par ex. des normes. Article 6, §313 doit être adapté : "...sauf en cas de nécessité urgente, si ceci était nécessaire pour satisfaire à des obligations internationales, ou si les objectifs généraux ou intermédiaires n'étaient pas réalisés dans les délais fixés."
- [78] D'autres membres¹⁴ s'opposent à ces sanctions. D'abord ils font remarquer que les accords sectoriels sont des initiatives volontaires d'entreprises ou d'un secteur résultant d'une attitude pro-active visant à promouvoir la protection de la santé publique et l'environnement. Ils attirent l'attention sur le fait que des sanctions ne peuvent être prises que si la législation n'est pas respectée. Ils ajoutent en outre que le 'contrevenant' ne peut être qu'une entreprise et pas un secteur qui représente plusieurs entreprises. Il faut également faire une nette distinction entre obligation d'effort et obligation de résultat.
- [79] L'avant-projet (art. 3, 4^e) ramène la durée de validité maximale d'un accord sectoriel de 10 à 5 ans.
- [80] Certains membres¹⁵ ne sont pas d'accord avec cette modification. Pour obtenir des résultats significatifs, les entreprises doivent faire des investissements qui ne se justifient dans certains cas que si l'accord sectoriel s'applique pour une période de 10 ans. Ils sont d'avis qu'une durée maximale de 5 ans ne favorisera pas la passation d'accords sectoriels.
- [81] D'autres membres¹⁶ estiment que 5 ans est un délai plus réaliste. Ils font remarquer que la conclusion d'un accord sectoriel a en effet comme conséquence que le Ministre compétent ne peut en principe pas prendre d'arrêtés d'exécution supplémentaires. On ne

¹² les 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, 3 des 5 représentants des ONG développement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et les 4 représentants des milieux scientifiques.

Abstentions pour les paragraphes [69], [77], [78], [80] et [81] : 2 des 6 représentants des organisations patronales et 2 des 5 représentants des ONG développement.

¹³ Un accord sectoriel ne peut ni remplacer la législation ou la réglementation en vigueur, ni y déroger dans le sens de dispositions moins sévères. Pendant la période de validité d'un accord sectoriel, le Roi n'arrête pas de réglementation en vertu de la présente loi, qui fixe pour les questions réglées par l'accord sectoriel relatives aux produits visés, des exigences plus strictes que celles prévues dans celui-ci, sauf en cas de nécessité urgente ou si ceci est nécessaire pour satisfaire à des obligations internationales.

¹⁴ 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.

¹⁵ 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.

¹⁶ les 4 présidents et vice-présidents, des 6 représentants des organisations syndicales, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, 3 des 5 représentants des ONG développement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et les 4 représentants des milieux scientifiques.



peut par conséquent pas réagir à certaines évolutions et on risque à terme de rester avec un accord dépassé.

- [82] L'avant-projet maintient la disposition selon laquelle un accord sectoriel ne peut être renouvelé tacitement. L'Etat et une ou plusieurs organisations affiliées peuvent prolonger l'accord sectoriel sans modifications.
- [83] *Le conseil estime que pour un accord sectoriel prolongé de la sorte, le contenu doit être confronté aux éventuelles évolutions techniques et économiques survenues entre-temps. La procédure d'élaboration d'un accord prolongé doit être identique à la procédure de conclusion d'un nouvel accord sectoriel (avis, participation,...).*

3.5 Notification des annexes aux directives européennes

- [84] L'avant-projet (art. 6) propose de publier les annexes des arrêtés pris en exécution des directives de la Communauté européenne relative aux normes de produits visant à protéger la santé publique et l'environnement par extraits au Moniteur belge. Le texte intégral de ces annexes serait accessible au public, d'une part via un réseau d'informations accessible au public et d'autre part, via un support magnétique diffusé au prix coûtant.
- [85] *Le conseil est d'accord avec l'avant-projet pour ce qui est de publier les annexes des arrêtés pris en exécution des directives par extraits. Cela ne peut s'appliquer que si l'Etat met sur pied un système informatique (site internet) accessible au grand public et aux entreprises et grâce auquel toute la législation relative à l'exécution de la loi sur les normes de produits peut être consultée dans une version coordonnée.*
- [86] L'avant-projet stipule que pour les arrêtés transposant les dispositions minimales de mesures d'harmonisation, la consultation des conseils consultatifs n'est pas obligatoire.
- [87] *Le conseil est d'accord avec cette disposition. Il rappelle que dans son avis du 20 juin 2000 sur les substances et préparations dangereuses (25e adaptation directive européenne), il avait demandé s'il n'était pas possible à l'avenir d'introduire les adaptations techniques à la directive 67/548/CEE concernant l'adaptation des dispositions légales et administratives en matière de classification, d'emballage et de propriétés de substances dangereuses aux progrès de la technique par AM, ce qui permettrait une actualisation plus rapide. Le conseil estime que la présente proposition répond à ce souhait du conseil.*
- [88] *A chaque divergence par rapport aux mesures européennes, l'avis doit cependant être demandé. Pour pouvoir contrôler d'éventuelles divergences, le conseil demande que chaque projet soit communiqué aux conseils consultatifs, sans demande d'avis formelle. Dans ce cas-là, le conseil peut encore émettre un avis de sa propre initiative.*

3.6 Programme de réduction des pesticides

- [89] L'avant-projet prévoit que tous les deux ans, le ministre élabore un programme de réduction visant à diminuer la quantité de substances actives que renferment les pesticides et biocides en particulier, les substances actives nocives auxquelles sont exposés l'homme et l'environnement. Cette disposition correspond au point 310 du plan fédéral de développement durable.
- [90] Un objectif de réduction dans le temps de la quantité totale des substances actives dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides est fixé en termes qualitatifs et quantitatifs à l'aide d'un indicateur tenant compte des aspects liés à l'environnement et à la santé. Le programme basé sur un inventaire détaillé et tenant compte de la réglementation internationale prévoit également de réduire les différentes substances



actives dangereuses pour l'environnement et la santé publique contenues dans les pesticides et biocides. Le premier programme doit être terminé au plus tard le 31 janvier 2004.

- [91] En exécution des Directives européennes 91/414/CEE et 98/8/CEE, tous les pesticides agréés sont soumis à une procédure d'autorisation avec évaluation des risques pour l'environnement et la santé, avant d'être mis sur le marché belge.
- [92] *Le conseil est d'avis que pour les pesticides (produits phytopharmaceutiques et biocides), un "plan global d'action en matière de pesticides" est souhaitable. Le conseil entend par là une approche planifiée intégrée des pesticides, qui s'inscrive dans un contexte européen et international. L'objectif est en effet d'arriver à un ensemble cohérent au niveau fédéral et régional de mesures juridiques, économiques et communicatives à court, moyen et long terme.*
- [93] *Pour la partie concernant la communication, les deux aspects suivants doivent être repris:*
- (i) *Un usage responsable des pesticides doit être encouragé au moyen de mesures de sensibilisation. Des campagnes spécifiques doivent être menées à l'intention des producteurs, distributeurs et consommateurs.*
- (ii) *Il faut établir des indicateurs qui traduisent au mieux les effets qualitatifs et quantitatifs des substances actives des produits phytopharmaceutiques et des biocides sur l'environnement et sur la santé. Ces indicateurs doivent tenir compte entre autres de l'exposition, de produits alternatifs dotés d'une même efficacité, ...*
- [94] *Le conseil est d'avis que la Belgique doit réclamer au niveau européen une tarification uniforme de la TVA pour les produits phytopharmaceutiques et les biocides, pour empêcher une importation frauduleuse à partir des pays voisins, où les tarifs sont moins élevés qu'en Belgique.*
- [95] *Dans le cadre d'une internalisation des coûts environnementaux, certains membres¹⁷ sont pour un tarif de TVA européen élevé.*
- [96] *Le conseil trouve positive l'intention de conclure en cette matière un accord de coopération avec les régions pour arriver à une approche intégrée. Etant donné que les compétences relatives à une politique intégrale en matière de pesticides sont réparties parmi différentes instances, une collaboration est indispensable pour un plan intégral en matière de pesticides. Une collaboration est également essentielle pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation de l'efficacité du plan. Les données qui sont dispersées pour le moment devraient être rassemblées pour permettre une évaluation cohérente de la situation.*
- [97] *Certains membres du conseil¹⁸ ne sont pas partisans du programme de réduction des pesticides proposé. Ils font remarquer qu'actuellement les constituants actifs des pesticides sont évalués au niveau européen. Une révision de l'annexe I (substances actives qui peuvent être utilisées comme bases pour des produits phytopharmaceutiques) de la Directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques est en cours. Il en sera bientôt de même pour les substances actives de biocides (Directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché*

¹⁷ 2 des 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, les 5 représentants des ONG développement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et 3 des 4 représentants des milieux scientifiques.

¹⁸ 2 des 4 présidents et vice-présidents, 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.



de biocides). Les substances dangereuses disparaissent ainsi rapidement du marché européen, c'est-à-dire 500 des 834 matières actives pour juin 2003. Le même travail ne doit plus être fait au niveau national. Ce serait un gaspillage de moyens.

- [98] Ces membres trouvent que le Conseil Supérieur d'Hygiène peut donc continuer à évaluer les demandes d'autorisations des produits biocides et le Comité d'agrément à évaluer les demandes d'agrément des produits phytopharmaceutiques. La spécificité des domaines couverts, d'une part par les produits phytopharmaceutiques et d'autre part par les biocides justifie pleinement cette séparation. Remettre les évaluations de produits phytopharmaceutiques et des biocides au sein d'une même instance comme en Hollande, n'est pas souhaitable. En effet, les deux domaines exigent des expertises différentes et les Hollandais ne sont pas enchantés d'un système qui donne généralement priorité aux produits phytopharmaceutiques au détriment des produits biocides. Ces membres trouvent donc que les dispositions actuelles rencontrent suffisamment les objectifs définis dans le plan de développement durable (voir point 300). Selon eux, l'instauration d'un autre programme de réduction des pesticides que celui déjà assuré par les systèmes en place ne s'avère donc pas opportun.
- [99] Ces membres tiennent à rappeler que :
- Tant au niveau européen qu'au niveau belge, l'industrie préconise la lutte intégrée suivant IPM/ICM (Integrated Pest Management/Integrated Crop Management) et effectue de nombreuses actions de promotion de ce système. Les objectifs du Fonds des Matières Premières vont également dans ce sens.
 - Les quantités de produits phytopharmaceutiques consommées par hectare en Belgique se situent d'ailleurs dans une bonne moyenne par rapport aux autres états membres. Les chiffres habituellement cités concernant les quantités de produits mis sur le marché belge incluent les exportations au niveau de la distribution (plus de 20%).
- [100] La vraie solution, selon ces membres, est d'évaluer les risques des produits qu'ils soient chimiques, biologiques ou naturels et d'adapter les autorisations de mise sur le marché en conséquence. C'est ce que fait aujourd'hui le Ministère de l'Agriculture pour les produits phytopharmaceutiques et le Ministère de la Santé publique pour les biocides.
- [101] Ils craignent que si la Belgique interdisait de manière unilatérale les substances actives des produits phytopharmaceutiques et des biocides, cela donnerait lieu à une importation frauduleuse de ces produits depuis les pays voisins.
- [102] Ils regrettent que cette initiative vienne au moment où le Ministre flamand de l'Agriculture et de l'Environnement a approuvé un projet de protocole d'accord avec le Ministre fédéral de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement et avec les fédérations d'industries pour les produits phytopharmaceutiques et les biocides, en matière d'échange de données sur l'impact de ces produits sur l'environnement.
- [103] Ces membres estiment que l'approche globale des pesticides doit avoir pour objectif de diminuer l'impact négatif des substances actives sur la santé publique et l'environnement. Viser une diminution purement quantitative n'est pas une approche équilibrée pour réaliser cet objectif.
- [104] D'autres membres¹⁹ jouissent à l'inclusion dans la loi sur les normes de produits d'un programme biennal de réduction des pesticides – faisant partie d'un "programme global

¹⁹ 2 des 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, les 5 représentants des ONG développement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et 3 des 4 représentants des milieux scientifiques.



d'action en matière de pesticides" – car cela offre un cadre permettant une approche systématique et intégrée pour une réduction qualitative et quantitative des pesticides. Ce programme complétera la législation existante, plus précisément les arrêtés d'exécution de la directive européenne 91/414/CEE concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et la directive 98/8/CE du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des biocides.. Ces directives réduisent les risques spécifiques de manière ciblée pour chacun des produits phytopharmaceutiques et biocides. Néanmoins, l'objectif de cette directive ne consiste pas à diminuer l'usage de pesticides.. Elles ne tiennent pas plus compte des effets combinés des mélanges de matières actives sur la santé et l'environnement, ni des caractéristiques de l'environnement receveur. Il existe encore beaucoup d'insécurité sur certains effets sur la santé humaine par, par exemple, l'ingestion en très basses concentrations. Certains effets, au niveau hormonal par exemple, ne sont pas non plus pris en ligne de compte. En tenant compte des nombreux hiatus dans la méthodologie et du fait qu'existent toujours beaucoup d'insécurités scientifiques en ce qui concerne de telles matières nuisibles, une prise en main préventive tendant à une réduction de la dépendance vis-à-vis des pesticides est légitime.

- [106] *Ces membres estiment que la possibilité d'une réduction des pesticides dans la loi sur les normes de produits peut être considérée comme complémentaire aux objectifs de sécurité qui ont été inscrits dans la législation existante (sur les produits phytopharmaceutiques et en matière de substances et de préparations dangereuses).*
- [105] *Comme l'indique l'exposé des motifs, les négociations pour arriver à un accord de coopération ne peuvent pas, selon ces membres, occasionner de retard inutile. Le processus qui a déjà été lancé, d'après le commentaire du Cabinet²⁰, doit, le plus tôt possible et en tout cas encore pendant cette législature, aboutir au moins à un plan fédéral de réduction (comme prévu dans le plan fédéral de développement durable, § 310). Dans le cadre de la transparence et de la participation, le CFDD doit être consulté sur ce plan, le plus rapidement possible. C'est important surtout parce que ce plan donne un aperçu clair de la vision générale de l'Etat en matière de réduction de pesticides. Ces membres demandent que le projet d'un tel plan soit soumis au CFDD avant la fin 2002. La révision de la loi sur les normes de produits doit en tout cas prévoir une demande d'avis formelle chaque fois qu'un nouveau plan de réduction des pesticides est élaboré.*
- [106] *Ces membres attachent énormément d'importance à l'élaboration et à l'exécution correcte d'un programme de réduction des pesticides (fédéral à court terme, national à un peu plus long terme) et plaident pour qu'à court terme des moyens et du personnel en suffisance soient dégagés pour les services fédéraux de l'environnement afin de pouvoir mener à bien cette mission.*

3.7 Contrôle et sanctions

- [107] *L'avant-projet introduit quelques adaptations qui sont expliquées dans l'exposé des motifs.*
- [108] *Le conseil appuie l'intention d'intégrer dans la loi un saisie temporaire d'échantillons par des contrôleurs (fonctionnaires et agents). Les contrôleurs sont toutefois responsables de restituer le produit saisi dans son état initial. Le conseil est également d'accord avec l'intention de l'avant-projet de mettre sur pied une 'procédure d'avertissement'.*

Abstentions pour les paragraphes [96] [97], [98], [99], [100], [101], [102],[103], [104] et [105]: 2 des 6 représentants des organisations patronales et 1 des 4 représentants des milieux scientifiques.

²⁰ pendant la réunion du groupe de travail sur les normes de produits le 11/2/02.



- [109] *Le conseil s'oppose à ce que les frais soient assumés dans tous les cas de contrôle par le contrôlé, surtout lorsque le contrôle ne révèle aucune infraction.*
- [110] Certains membres²¹ s'opposent à l'augmentation de l'amende d'un million de francs à cent mille euros.
- [111] *D'autres membres²² font remarquer qu'une augmentation des sanctions était souhaitable. Ces membres s'inquiètent cependant de ce que la mise en vigueur est en ce moment insuffisamment opérationnel. Le CFDD a déjà mis le doigt sur le manque d'effectif des services fédéraux pour l'environnement²³. Un budget annuel doit en outre être réservé structurellement et calculé de manière à pouvoir exécuter convenablement les mesures coercitives. Le plan fédéral final de développement durable prévoit d'ailleurs également un renforcement et une amélioration des systèmes de contrôle et de sanction en matière de législation relative aux produits. Il stipule que les services d'inspection qui contrôlent la mise sur le marché de ces produits seront organisés et renforcés "conformément aux recommandations de l'OCDE". L'OCDE avait en effet fait remarquer dans une étude des performances de la Belgique en matière d'environnement que la Belgique fédérale n'assumait pas correctement ses responsabilités en matière de contrôle de la législation relative aux produits chimiques par exemple.*

3.8 Consultation

- [112] La loi stipule que les arrêtés royaux d'exécution de l'art. 5, §§ 1 et 2 et des art. 9 et 14 doivent faire l'objet d'une consultation au Conseil supérieur de développement durable, au Conseil supérieur d'Hygiène, au Conseil de la Consommation et au Conseil central de l'Economie. L'avant-projet réduit le nombre de conseils consultatifs à deux: le Conseil supérieur du développement durable et le Conseil supérieur d'Hygiène. L'exposé des motifs justifie ainsi cette limitation: "Cette proposition s'inspire du fait que les organisations qui sont représentées au sein de ces deux derniers conseils le sont aussi au CFDD. Elles ont donc la possibilité d'exposer leurs arguments au sein de ce dernier conseil. En pratique, il était déjà apparu que les avis du CFDD, du CCE et du CC présentaient de grandes similitudes en ce qui concerne les points de vue des organisations visées. La valeur ajoutée des avis du CCE et du CC était, par conséquent, souvent très limitée. Dans le cas où le Ministre serait d'avis qu'une telle valeur ajoutée existe bel et bien, il ne manquera pas de demander des avis complémentaires. Il nous semble aussi opportun d'éviter les pertes de temps causées par le fait que les représentants qui siègent dans différents organismes à compétence d'avis sont amenés à se pencher à plusieurs reprises sur le même projet d'arrêté."
- [113] *Certains membres exigent²⁴ que soit maintenue l'obligation de demander l'avis au Conseil de la Consommation et au Conseil central de l'Economie. Ils sont convaincus que*

²¹ 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.

²² *les 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, 3 des 5 représentants des ONG développement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et les 4 représentants des milieux scientifiques.*

²³ Voir avis du CFDD sur l'avant-projet du Plan fédéral de développement durable, approuvé le 4 avril 2000.

²⁴ *1 des 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.*

Abstention pour les paragraphes [113] et [114]: 2 des 6 représentants des organisations patronales, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et 2 des 5 représentants des ONG développement.



chaque organe consultatif a déjà démontré son utilité et sa valeur ajoutée au cours des années précédentes. . Chaque organe consultatif a également son propre point de vue. Ces membres insistent pour que la consultation du Conseil Central de l'Economie soit maintenue dans la loi car les importants et incontournables volets socio-économiques des normes de produits nécessitent une concertation spécifique des interlocuteurs sociaux. Or cette concertation est l'apanage du CCE, lequel a, depuis 1948, accumulé une expertise en la matière, laquelle a et conserve toute sa place dans le processus de la décision politique. Les discussions au sein du CFDD concernant des documents politiques sont inspirées par un point de vue environnemental et mettent moins l'accent sur des facteurs socio-économiques. Les discussions se déroulent très difficilement dans de nombreux cas et aboutissent parfois à un double avis, ce qui fait que le Ministre n'a finalement pas d'avis. Au Conseil central de l'Economie et au Conseil de la Consommation, on arrive dans la plupart des cas à un consensus.

- [114] En outre, comme le relève par ailleurs l'exposé des motifs , les avis du CFDD, du CCE, et du CC ont, dans le passé, présenté des similitudes significatives assurant la cohérence des points de vue défendus dans les diverses instances consultées. Ces membres croient que ceci 'est précisément dû au fait que les représentants des interlocuteurs sociaux avaient pour obligation de se concerter entre eux, dans ces matières, au sein du CCE.
- [115] Certains membres²⁵ font remarquer que les employeurs n'ont que 6 sièges effectifs sur les 38 votants. D'après eux, il n'y a pas de représentation équilibrée de la société civile et pas d'impact égal de tous les groupes. Le point de vue économique est systématiquement négligé.
- [116] D'autres membres²⁶ souhaitent au moins le maintien de l'obligation de consultation du Conseil de la Consommation. Ils estiment que les avis de ce Conseil ont montré leur utilité: ils ont un point de vue spécifique et sont plus unanimes qu'au Conseil fédéral. Les avis émanant du Conseil de la Consommation s'adressent dans de nombreux cas aussi au Ministre des Affaires Economiques et/ou au Ministre de la Protection de la Consommation qui connaissent bien la problématique de la protection des consommateurs et qui, chacun à partir de leur compétence, peuvent entreprendre des démarches nécessaires. En outre, ces membres se sentent concernés par l'action de cet organe consultatif, ils y sont nettement mieux représentés qu'au Conseil fédéral du développement durable où ils sont fortement sous-représentés (une composition paritaire au Conseil de la Consommation et seulement deux sièges au Conseil fédéral du développement durable). Le bureau du Conseil de la Consommation s'est dès lors unanimement exprimé en faveur du maintien de l'obligation de consultation du Conseil de la Consommation.
- [117] Encore d'autres membres²⁷ sont d'accord de limiter l'obligation de consultation au conseil consultatif où les acteurs sociaux sont le plus largement représentés (à savoir le CFDD),

²⁵ 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.

²⁶ les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs, 2 des 6 représentants des organisations patronales, 1 des 6 représentants des ONG de protection de l'environnement.

Abstention pour le paragraphe [116]: 3 des 4 présidents et vice-présidents, 1 des 6 représentants des organisations syndicales, 2 des 5 représentants des ONG au développement, 4 des 6 représentants des organisations patronales et les 2 représentants des producteurs d'énergie.

²⁷ 3 des 4 présidents et vice-présidents, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, 3 des 5 représentants des ONG au développement et les 4 représentants des milieux scientifiques.



et à un conseil consultatif scientifique (le Conseil supérieur d'Hygiène). De tous les conseils cités dans l'actuelle loi sur les normes de produits, c'est le CFDD qui fait montre de la meilleure représentativité sociale, et qui garantit ainsi que les éléments de développement durable (écologiques, sociaux et économiques) soient pris en considération. A terme, on pourrait penser à accorder également 6 sièges aux organisations des consommateurs, vu leur sous-représentation actuelle. Cette limitation de l'obligation de consultation allège également la procédure jusqu'à présent fort lourde (et sur ce point inefficace) d'exécution de la loi. Le fait qu'on demande l'avis de certains acteurs à trois reprises, alors que d'autres ne sont consultés qu'une seule fois, n'est pas seulement absurde mais aussi discriminatoire.

[118] *D'après eux, la force du CFDD vient aussi du fait que les membres ne sont pas obligés d'émettre des avis par consensus. L'obligation d'arriver à un consensus conduit souvent dans la pratique à un manque de clarté et de précision. On laisse alors au lecteur le soin d'interpréter. L'Etat, qui porte finalement la responsabilité de prendre les décisions politiques, retire, dans le cas de thèmes délicats, bien plus d'enseignements d'une argumentation bien étayée des points de vue de chacun des groupes sociaux, que d'un consensus vide de sens.*

[119] *Ils estiment cependant que l'obligation de consultation ne peut se limiter aux articles 5 (§1 et 2), 9 et 14 (voir également remarques antérieures), mais doit être intégrée aussi pour l'exécution des articles suivants:*

i) l'Art. 6 en matière d'accords sectoriels. Au niveau du contenu, l'objectif d'un accord sectoriel est en principe similaire à celui d'un arrêté royal en matière de normes de produits. On a seulement opté pour un autre instrument. Le CFDD doit, via une obligation de consultation, veiller entre autres à ce que les dispositions de l'accord sectoriel soient conformes aux exigences minimales.

ii) l'Art. 8bis en matière d'élaboration d'un plan de réduction des pesticides.

3.9 Fonds pour les matières premières et les produits

[120] L'avant-projet (art. 19) étend le Fonds existant pour les matières premières aux produits. Ce fonds devrait donc à l'avenir être alimenté aussi par des cotisations provenant du secteur des produits, ce qui permettra aux pouvoirs publics de financer leurs activités en la matière. L'avant-projet stipule en effet que des rétributions et des cotisations peuvent être exigées des personnes qui commercialisent des produits ou cherchent à répondre aux conditions afin de pouvoir mettre ou maintenir leurs produits sur le marché, afin de financer les missions résultant de l'application de cette loi et des règlements mentionnés en annexe. Le financement des frais de personnel, d'administration et de fonctionnement, les frais d'études et de recherches scientifiques, les investissements et le contrôle de tous les frais de quelque nature que ce soit résultent de l'application et du contrôle des dispositions de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, de la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux, de la loi du 14 juillet 1994 portant création du Comité d'attribution du label écologique européen et de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommations durables et la protection de l'environnement et de la santé, des arrêtés pris en exécution de celle-ci, des règlements énumérés en annexe et des autres actes internationaux relatifs aux normes de produits (art. 19 de l'avant-projet de loi modifiée).

Abstention pour les paragraphes [117]: [118] et [119]: 2 des 6 représentants des organisations patronales, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et 2 des 5 représentants des ONG au développement.



- [121] *L'Etat doit disposer de suffisamment de moyens pour pouvoir élaborer une politique environnementale efficace. Les lacunes du gouvernement fédéral en matière de politique environnementale ont déjà été stigmatisées à plusieurs reprises (voir par exemple l'OCDE Environmental Performance Reviews-Belgium de 1998, p. 200). Le conseil lui aussi a réclamé dans le passé un renforcement des services fédéraux de l'environnement.*
- [122] *Le conseil estime également que l'art. 19 a été conçu de manière tellement large qu'il couvre toutes les activités possibles dans le cadre de la politique en matière de produits. Le conseil est d'avis que l'objectif ne peut pas être de faire porter par le fonds les frais généraux de fonctionnement de l'administration. Les finances publiques servent à cela. Les rétributions servent à financer des services spécifiques. Pour des missions qui en revanche ne font pas partie des tâches classiques des pouvoirs publics, l'Etat peut utiliser les moyens du fonds. Le conseil propose dès lors que l'art. 19 soit modifié dans ce sens.*
- [123] *Le conseil considère qu'il est important qu'une totale transparence régisse les flux financiers de l'industrie vers l'Etat. Le conseil estime en outre souhaitable de segmenter le fonds. Ce qui veut dire que l'Etat doit utiliser les cotisations d'un secteur donné – totalement ou en partie – pour ce secteur. Le conseil demande en particulier que l'argent versé par le secteur chimique au centre Anti-poison bénéficie effectivement au fonctionnement de ce centre. La rétribution payée pour la notification d'une nouvelle substance devrait bénéficier à la Commission des substances dangereuses. Les contributions que les producteurs paient pour l'obtention de l'éco-label, devraient contribuer au fonctionnement de l'éco-label.*
- [124] *Le conseil se pose des questions sur l'élargissement du Fonds des matières premières existants actuellement à d'autres produits. La loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA) précise en son article 10 que l'Agence est financée (en partie) par le Fonds budgétaire des Matières Premières. Ces rétributions, redevances et cotisations payées et à payer qui relèvent de la compétence de l'AFSCA, sont pour les produits suivants : les produits alimentaires, les aliments pour le bétail, les médicaments, les produits phytopharmaceutiques, les engrais et amendements du sol, ...Le Conseil estime que l'AFSCA doit avoir son financement propre avec des règles spécifiques. La constitution d'un fonds élargi ne répond pas à cette exigence et risque de conduire à des dérives. Certains produits seraient amenés à devoir d'une part participer au financement de l'AFSCA et d'autre part à contribuer au nouveau Fonds. C'est la raison pour laquelle le Conseil estime qu'une distinction claire doit être faite entre le Fonds pour les matières premières et l'éventuel Fonds pour les matières premières et les produits, de manière à éviter que certaines catégories de produits contribuent aux deux fonds.*

3.10 Dispositions finales, modificatives, abrogatives et transitoires

- [125] *L'avant-projet (art. 22) modifie certaines autres lois suite aux propositions de modifications à la loi sur les normes de produits. Ainsi le titre II "Mesures relatives aux pesticides à usage agricole" dans la loi du 11 juillet 1969 est abrogé.*
- [126] *Certains membres²⁸ font remarquer qu'une telle modification permet d'inclure ces produits dans la loi relative aux normes de produits, pour ce qui concerne la santé*

²⁸ *les 4 présidents et vice-présidents, les 6 représentants des organisations syndicales, 3 des 5 représentants des ONG développement, les 4 représentants des ONG de protection de l'environnement, les 2 représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs et 3 des 4 représentants des milieux scientifiques.*

Abstentions pour le paragraphe [75] : 2 des 6 représentants des organisations , 3 des 5 représentants des ONG développement et 1 des 5 représentants des milieux scientifiques.



publique, l'environnement, et les modes de production et de consommation durables. En abrogeant ce titre II, la loi de 1969 ne vise plus un champ d'action comme celui dans la loi sur les normes de produits. Ces membres demandent qu'on examine attentivement quelles modifications sont nécessaires à la législation existante, pour éviter un cumul pour le même rayon d'action de produits. Ainsi par ex. le paragraphe 7 de l'art. 2 de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux doit être modifié ou abrogé²⁹. Ces membres estiment que les contributions concernant les pesticides agricoles doivent logiquement aussi être destinées au Fonds « élargi » pour les matières premières et les produits.

[127] La loi (art. 21 §1, 5°) avait déjà abrogé l'article 5 §2 de la loi du 11 juillet 1969. L'avant-projet abroge tout le titre II (dans lequel rentre l'art. 5 §2) de cette loi.

[128] *Le conseil fait remarquer que suite à l'abrogation du titre II, l'abrogation du seul article 5 §2 devient superflue.*

²⁹ Ce paragraphe stipule que dans l'intérêt de la santé publique, l'emploi de pesticides ou de produits phytopharmaceutiques agréés peut être prescrit, interdit ou réglementé.



Annexes

1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 16 avril 2002

- les 4 présidents et vice-présidents
- 4 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales de protection de l'environnement
- 5 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales de coopération au développement
- les 2 représentants des organisations non-gouvernementales qui défendent les intérêts des consommateurs
- les 6 représentants des organisations syndicales
- les 6 représentants des organisations patronales
- les 2 représentants des producteurs d'énergie
- 4 des 6 représentants des milieux scientifiques

Total: 33 des 38 membres votants

2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail *normes de produits* s'est réuni le 11 février, les 11, 18 et 25 mars et le 8 avril 2002 pour préparer cet avis.

3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres votants et leurs représentants

- Prof. Luc LAVRYSEN (UG) – président
- Mme Delphine MISONNE (FUSL) – vice-présidente
- Mme Esmeralda BORGIO (BBL)
- Mme Isabelle CHAPUT (FEB)
- Mme Karen DE MEYERE (BEMEF, association professionnelle des fabricants d'aliments composés pour animaux)
- Mme DETIEGE (Fedichem, Phytofar)
- Mme Anne DE VLAMINCK (IEW)
- Mr Claude KLEIN (Fedichem)
- Mme Birgit FREMAULT (VBO)
- Mme Paulette HALLEUX (DETIC, Association belgo-luxembourgeoise des Producteurs et Distributeurs de savons, produits cosmétiques, détergents, produits d'entretien, d'hygiène et de toilette, colles et produits connexes)
- M. Bruno MELCKMANS (FGTB)
- Mme Ann NACHTERGAELE (Fédération de l'Industrie alimentaire, FEVIA)
- Mme Anne PANNEELS (FGTB)
- Mr Dimitri PEVENAGE (Fedichem)
- Mme Edilma QUINTANA (CNCD)
- Mevr. Lut SLABBINCK (ACV)
- Mme Karola TASCHNER (Inter-Environnement Bruxelles)
- Mr Paul VAN CAPPELLEN (CRIOC)
- Dhr Piet VANDEN ABEELE (UNIZO)
- Mr Patrick VAN DEN BOSSCHE (Agoria)
- Mme Lien VANWALLE (RUG)

Secrétariat

Mme Stefanie HUGELIER
Mr Jan DE SMEDT