

**CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE
CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN**

**AVIS RELATIF A LA PROBLEMATIQUE DES
NORMES DE PRODUITS**

**ADVIES BETREFFENDE DE PROBLEMATIEK
VAN DE PRODUCTNORMEN**

**BRUXELLES - BRUSSEL
02.08.1999**

Assistaient à la séance plénière du 2 août 1999, tenue sous la présidence de Monsieur R. TOLLET, Président du Conseil :

Membres nommés sur proposition des organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances :

Madame CLEYMANS , messieurs DEMEESTER, QUIX

Membres nommés sur la proposition des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie :

Monsieur PEETERS

Membres nommés sur la proposition des organisations des agriculteurs :

Madame CARLIER

Membres nommés sur proposition des organisations représentatives des travailleurs et des coopératives de consommation :

Fédération générale du travail de Belgique :

Monsieur VAN DAELE

Confédération des syndicats chrétiens :

Monsieur MELON (expert)

Confédération générale des Syndicats Libéraux de Belgique :

Monsieur DE MUELENAERE

Assistaient à la réunion en tant qu'experts :

Messieurs LATEUR, RASSCHAERT, VANDEN ABEELE

AVIS

INTRODUCTION

1. A la suite de la publication au Moniteur belge du 11 février 1999 de 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, le Conseil a été informé du fait que, en vertu de l'article 19 de cette nouvelle législation, il sera amené à être consulté sur les arrêtés royaux qui seront pris à l'avenir en exécution des articles 5, §§ 1^{er} et 2, 9 et 14 de celle-ci.
2. Afin de préparer au mieux cette concertation, le Bureau du Conseil a, lors de sa séance du 25 février 1999 pris la décision de saisir d'initiative d'ores et déjà le Conseil de la problématique des normes de produits en vue d'élaborer un avis sur les recommandations et les grands principes définis et défendus en commun par les interlocuteurs sociaux en cette matière dans le cadre général du développement durable. Cette préoccupation a été motivée par le souci d'élaborer, à l'instar de ce qui a été réalisé jadis en matière d'écotaxe avec l'avis du Conseil du 2 décembre 1992 sur la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, un ensemble de règles de base auxquelles se référer lors de la mise au point de ses futurs avis dans le domaine des normes de produits.

RECOMMANDATIONS ET PRINCIPES DE BASE

Une stratégie globale et équilibrée de développement durable

3. Dans ce contexte, le Conseil tient dès lors à rappeler avant toutes autres choses que, pour lui, il y a une équivalence de principe des impératifs environnementaux et socio-économiques : développement de l'activité économique et protection de l'environnement étant indissociables, il importe de concilier cette dernière avec le respect d'une croissance économique optimale. C'est, de l'avis du Conseil, la raison pour laquelle l'une et l'autre doivent se trouver réunis dans un mode de développement écologiquement supportable, économiquement viable et socialement acceptable, lequel recouvre en l'espèce la notion de « développement soutenable » ou « durable » telle qu'elle a été définie par le rapport des Nations Unies, dit Rapport Brundtland, de mars 1987.
4. Le Conseil estime par ailleurs que pour atteindre cet objectif, une vaste gamme d'instruments sont à la disposition des instances politiques concernées aux divers niveaux de pouvoir où elles se situent. A côté des instruments réglementaires, comme les lois ou les arrêtés, et des instruments culturels, comme l'éducation et les campagnes de sensibilisation de la population, ces instances peuvent également activer des instruments économiques comme les taxations différentielles, les subsides à des activités non polluantes, l'écotaxation, etc. Les normes de produits ne sont donc qu'un instrument - en l'espèce, réglementaire - parmi d'autres pour promouvoir le développement durable.

5. Selon le Conseil, la mise en œuvre de celui-ci doit dès lors faire l'objet d'une stratégie globale dont la composition et l'agencement optimisent l'efficacité de chacun des instruments auxquels elle recourt et ce, au regard de l'objectif poursuivi, des diverses contraintes écologiques, sociales et économiques dont il lui faut tenir compte et du faisceau des politiques d'accompagnement dont ils peuvent être entourés afin d'en augmenter l'efficacité. De manière à maximiser leurs opportunités tout en minimisant leurs effets négatifs sur l'emploi, la position concurrentielle des entreprises, l'équité sociale et la richesse nationale, c'est dès lors, selon le Conseil, à l'aune de ces critères que les arrêtés d'exécution à prendre en vertu de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits devront être soigneusement calibrés.
6. Dans ce contexte, le Conseil rappelle l'importance d'une base scientifique toujours plus fiable pour faciliter l'émergence du consensus sur la stratégie globale à définir. Le développement d'une telle base scientifique est notamment nécessaire pour faciliter, au regard des objectifs poursuivis, le choix à opérer entre les différents instruments disponibles au regard de leurs impacts estimés en termes économiques, sociaux et écologiques et mettre au point la critériologie en fonction de laquelle apprécier au cas par cas, comme explicité au paragraphe 11 du présent avis, l'opportunité éventuelle d'un renforcement national des minima fixés au niveau européen en matière de normes de produits.

Nécessité d'un cadre juridique cohérent et homogène

7. Dans la perspective du développement durable, le Conseil reconnaît, par ailleurs, pleinement la nécessité d'un cadre cohérent pour la mise en place d'une véritable politique à long terme en matière de normes de produits. Il relève toutefois que la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits se surajoute à un fonds législatif et réglementaire qui régit déjà en partie cette matière et ce, de façon dispersée en s'appliquant, au travers de dispositifs distincts, à des domaines plus ou moins disparates : sécurité des travailleurs, jouets d'enfants, emballages, sécurité alimentaire, santé, agriculture, environnement, pratiques du commerce, etc. Le Conseil constate dès lors qu'il existe des risques réels ou potentiels de chevauchement, de contradiction ou d'incompatibilités entre les arrêtés royaux qui seront pris en exécution de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits et ce fonds législatif. De telles antinomies étant dommageables tant au plan de la réalisation des objectifs poursuivis, que de la sécurité juridique des agents concernés, le Conseil fait savoir que, dans les avis qu'il émettra à propos de certains d'entre eux, il portera une attention toute particulière à l'adéquation des dispositifs juridiques qui émaneront à l'avenir de la législation précitée avec les lois et règlements déjà en vigueur.

8. Le Conseil insiste néanmoins d'ores et déjà pour que le gouvernement veille attentivement à ce que d'entrée de jeu cette concordance soit assurée au mieux et demande dès lors avec insistance que, pour ce faire, une coordination et une concertation actives soient organisées dès le départ entre les autorités fédérales, les autorités régionales et les milieux socio-économiques concernés. Le Conseil souhaite d'ailleurs qu'une telle concertation avec les milieux socio-économiques soit étendue à d'autres arrêtés que ceux sur lesquels il doit être obligatoirement consulté aux termes de l'article 19 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits.

9. Dans cette optique de cohérence, toujours, le Conseil est également d'avis qu'il s'indique que soit réalisé un inventaire exhaustif des législations, réglementations et accords – tels que l'accord interrégional du 30 mai 1996 sur l'emballage – qui sont directement ou indirectement liés à la problématique des normes de produits. Il demande, de même, que, sur cette base ainsi constituée, il soit procédé à bref délai à la révision éventuelle de ces dispositifs afin d'accroître leurs complémentarités ou, le cas échéant, d'éliminer leurs contradictions. Le Conseil soutient à cet égard l'idée de l'édification progressive d'un code unifié et homogène permettant non seulement une harmonisation des définitions des notions utilisées dans chacun des textes concernés et une lisibilité opérationnelle de l'ensemble des dispositions en la matière, mais également de contribuer à régler la délicate question de la hiérarchie des normes de produits, une norme environnementale ne pouvant en aucun cas, selon lui, être incompatible avec une norme de sécurité.

Articulation du droit européen et du droit belge

10. Réfléchissant, dans ce contexte, à l'articulation du droit européen et du droit belge, le Conseil souligne qu'il s'impose de transposer intégralement et correctement en droit belge les normes de produits édictées au niveau de l'Union européenne, ces normes devant être juridiquement respectées par les Etats membres. Le Conseil rappelle, de même, que les législations et réglementations nationales relatives aux normes de produits ne peuvent porter atteinte, aux principes et aux règles européennes en matière de concurrence et de libre circulation des marchandises, que dans certains cas bien précis. Ceci vaut donc pour les arrêtés royaux à prendre en exécution de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits.

11. Ainsi, le Conseil rappelle que les Etats membres conservent des compétences quant à l'amélioration de l'environnement, de la sécurité et de la santé publique sur leur propre territoire national. Le Conseil s'est dès lors interrogé sur la question de savoir dans quels cas précis le législateur belge peut néanmoins prescrire, pour ces raisons, ses propres normes de produits et, lors de la transposition du droit communautaire en droit national, maintenir ou édicter, s'il le juge opportun au regard des objectifs précités, des normes plus sévères que celles qui sont prévues dans les directives de l'Union en matière environnementales. Au regard des explications qui lui ont été fournies en la matière par les experts, le Conseil constate que, en synthèse, trois grands cas de figure doivent être distingués en la matière.

Le premier concerne les situations dans lesquelles il n'existe pas de réglementation spécifique au niveau européen. Il s'agit alors de s'en référer aux articles 28 à 30 du traité d'Amsterdam, lesquels impliquent que, en principe, les mesures nationales relatives aux normes de produits en matière d'environnement sont interdites dès lors qu'elles peuvent être considérées comme équivalentes à des restrictions quantitatives entre les Etats membres.

Ce principe connaît toutefois d'importantes exceptions. Ainsi, l'article 30 du traité stipule que les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit lorsque celles-ci sont justifiées entre autres par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Dans ces domaines, donc, le Conseil est d'avis que des normes de produits impliquant des entraves commerciales peuvent être imposées au niveau national à la condition que ces normes ne constituent pas, comme le précise l'article 30 sous revue, des moyens de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre Etats.

Ainsi, de même, la jurisprudence de la Cour de Justice prévoit-elle que, sans préjudice des raisons énumérées dans l'article 30 du traité d'Amsterdam, des mesures de nature à entraver le commerce peuvent être prises par les Etats membres si l'intérêt général l'impose et si lesdites mesures visent exclusivement à la protection de l'environnement à l'exclusion de toute considération de nature économique. Selon la jurisprudence de la Cour de Justice, il faut également que ces mesures environnementales d'intérêt général soient d'application tant pour les produits nationaux que pour les biens importés, que lesdites mesures soient proportionnées aux objectifs poursuivis et que les buts à atteindre ne puissent l'être via des mesures moins gênantes pour les échanges commerciaux.

Le deuxième cas de figure recouvre les situations dans lesquelles il existe une directive européenne relative au produit concerné basée sur l'article 95 du traité d'Amsterdam qui vise le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. Dans cette hypothèse, le Conseil constate que l'alinéa 4 dudit article prévoit que si, après l'adoption d'une telle mesure de rapprochement, un Etat membre, pour des raisons de protection de l'environnement, estime nécessaire de *maintenir* des dispositions nationales, il est en droit de le faire à la condition de notifier ces dispositions à la Commission européenne en indiquant les raisons de leur maintien. Selon le paragraphe 6 de l'article 95, l'application effective de ces normes - de produits en l'espèce - plus strictes n'est cependant possible qu'après que la Commission les aient confirmées, en principe dans un délai de six mois.

Dans ce cas de figure, toujours, le Conseil relève également que l'alinéa 5 de l'article 95 du traité d'Amsterdam permet aux Etats membres d'*introduire*, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation communautaire, des dispositions nationales dérogoires à ladite mesure et, donc, le cas échéant plus strictes que celle-ci. Pour ce faire, l'Etat membre doit cependant exciper de preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement et faire état d'un problème spécifique surgi après l'adoption de la mesure d'harmonisation précitée. Une procédure de notification à la Commission similaire à la précédente est, ici aussi, prévue.

Le troisième cas de figure a trait, quant à lui, aux directives en matière de normes de produits prises sur la base des articles 174 à 176 du traité d'Amsterdam relatifs directement à l'environnement. Sur ce point, le Conseil note que, selon l'article 176, les mesures de protection arrêtées en la matière ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées, dès lors que ces mesures sont compatibles avec ledit traité et qu'elles sont dûment notifiées à la Commission.

Le Conseil conclut de ces diverses observations qu'une certaine souplesse est ainsi laissée aux Etats membres. Partant, il insiste pour que les autorités concernées apprécient au cas par cas la possibilité juridique et l'opportunité environnementale éventuelles d'un affermissement des minima européens en la matière à l'occasion de l'élaboration de chacun des arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits. Il s'engage pour sa part à respecter en toutes hypothèses cette démarche dans le cadre des compétences qui sont les siennes en la matière.

Le Conseil tient cependant à faire d'ores et déjà savoir que d'éventuels durcissements de normes européennes dans le domaine des produits doivent, selon lui, être opérés sur la base d'une critériologie précise qui permette de démontrer sans ambiguïté - à la Commission européenne, notamment - que les normes de produits nationales spécifiques concernées ne servent à aucune autre fin que la promotion de modes de production et de consommation durables ou la protection de l'environnement et de la santé. Conformément à l'équivalence de principe des impératifs environnementaux et socio-économiques qu'il défend, il considère de même que, dans ce domaine, la Belgique doit veiller au respect d'un juste équilibre entre la nécessité d'assurer la libre circulation des marchandises au sein du marché unique, d'une part, et un haut niveau de protection de l'environnement et de la santé publique, d'autre part.

12. Le Conseil souligne que les cas de figure évoqués au point 11 du présent avis recouvrent des situations dans lesquelles l'introduction, le maintien ou la modification de normes techniques au niveau national ne résulte pas de la simple transposition identique ou équivalente, dans le droit de l'Etat membre, d'une norme internationale ou européenne. Or, le Conseil tient à rappeler à cet égard que la directive 98/34/CE du 22 juin 1998 du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, telle que modifiée par la directive 98/48/CE du 20 juillet 1998, oblige les Etats membres à informer ou notifier préalablement, à la Commission européenne, leurs projets nationaux de règle technique et, dans certains cas, leur impose de les geler temporairement pour des périodes variables de *statu quo*.

Un rythme de mise en œuvre économiquement et socialement acceptable

13. Le Conseil estime, par ailleurs, que la mise en œuvre d'une stratégie globale de développement durable est une œuvre complexe et d'envergure qui implique des changements en profondeur dans le chef des agents économiques. Dans le souci de promouvoir un tel développement soutenable, il est dès lors d'avis que l'introduction pratique, via les arrêtés d'exécution, des normes de produits couvertes par la loi du 21 décembre 1998 doit, à l'instar de ce qui s'est fait pour les écotaxes, se faire de manière suffisamment progressive pour permettre aux entreprises la mise en place, à un rythme économiquement viable et socialement acceptable, des adaptations et réorientations de leurs activités. Le Conseil attire à ce sujet l'attention sur la fermeté des sanctions qui sont prévues au chapitre VI de la loi et, partant, sur l'impact socio-économique - singulièrement au niveau de l'emploi - que pourrait avoir une entrée en vigueur précipitée des légitimes exigences réglementaires en la matière.
14. D'une manière générale, le Conseil attire, dans ce même contexte, l'attention des autorités sur les multiples effets secondaires potentiels des normes de produits au plan économique. Parmi ceux-ci, il souligne en particulier, comme il l'a fait pour les écotaxes, les hausses de coûts de production et de distribution que les nouvelles prescriptions réglementaires pourraient entraîner et que la logique économique répercutera en cascade jusqu'au consommateur final avec, notamment, les conséquences d'une telle évolution au niveau de l'indice général des prix de détail. A cet égard, le Conseil renvoie aux positions défendues en la matière par les interlocuteurs sociaux dans leur avis du 2 décembre 1992 sur la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

Pour un bon usage du « stand still »

15. Enfin, le Conseil constate que l'article 11, 3°, §2, de 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 stipule que « toute personne qui met sur le marché des produits emballés dans des emballages non-réutilisables, est tenue de veiller à ce que, pour un même matériau d'emballage, le rapport entre le poids de l'emballage et le poids du produit mis sur le marché dans cet emballage n'augmente pas par rapport au même rapport existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. » Il estime que, à tout le moins dans cette disposition, ladite loi recourt de cette manière au principe dit du « stand still ».

Pour rappel, celui-ci consiste soit, comme c'est le cas ici, à garantir que le rapport entre le poids d'un emballage non-réutilisable et le poids du produit mis sur le marché dans cet emballage n'augmente pas par rapport au même rapport existant à une date donnée, soit à garantir que la part des emballages réutilisables par rapport au poids ou volume des produits mis sur le marché dans ces emballages par une même personne ne diminue pas par rapport à ce même rapport à une date donnée. Le Conseil considère que ce principe dit du « stand still » et les éventuelles dérogations dont il peut faire l'objet - aux termes du deuxième alinéa de l'article 11, 3°, §2 de la loi du 21 décembre 1998 - peuvent entraîner ainsi des conséquences socio-économiques plus ou moins importantes. L'article 19 de la loi du 21 décembre 1998 ne prévoit toutefois pas la consultation du Conseil central de l'économie pour ce qui est des arrêtés d'exécution par lesquels le Roi va mettre en œuvre le principe du « stand still » proprement dit ou par lesquels il peut accorder des dérogations à cette obligation spécifique. Le Conseil fait dès lors savoir qu'il se réserve la possibilité de se prononcer à l'avenir d'initiative en la matière.
