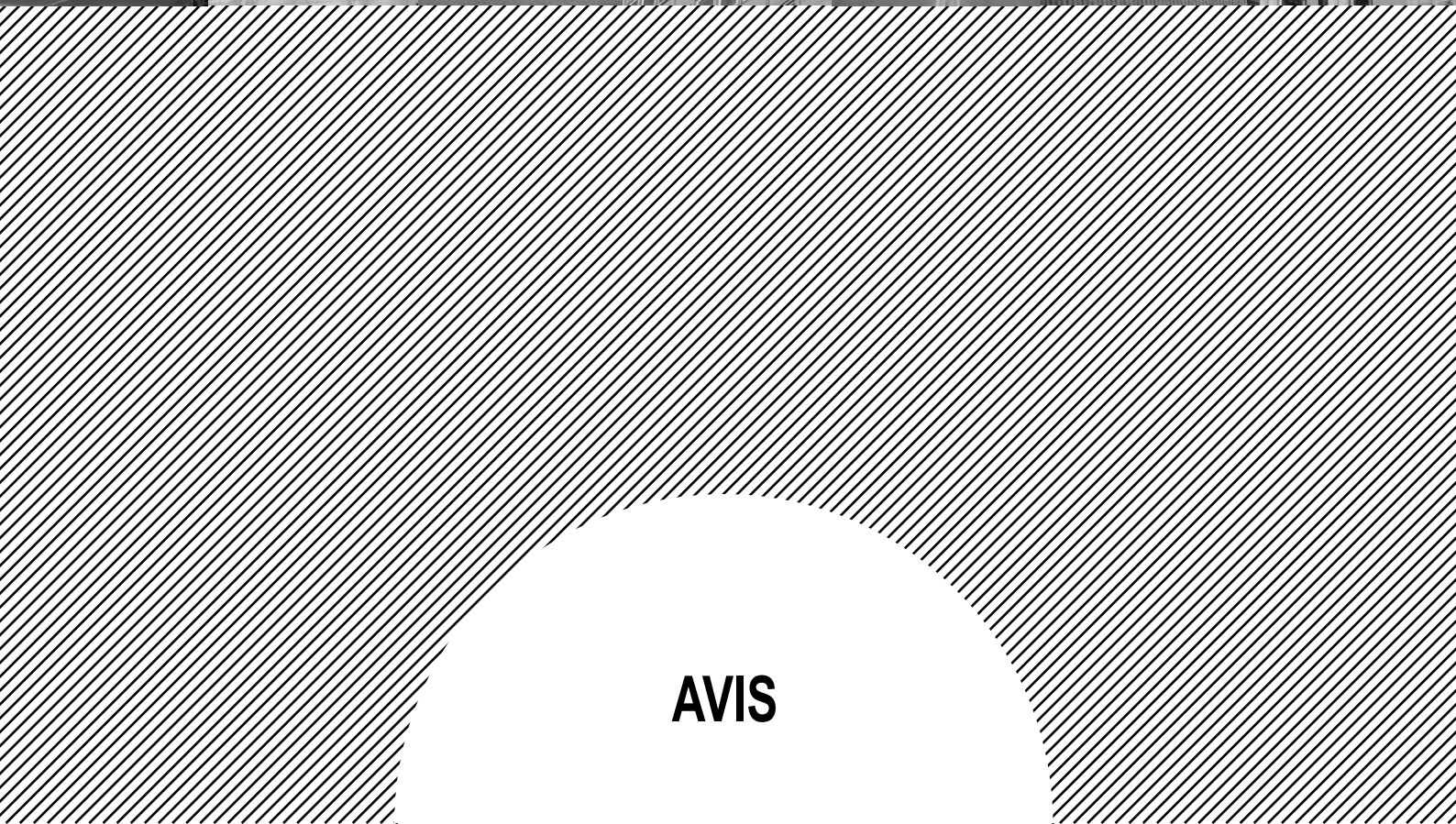




AVENUE DE LA
**JOYEUSE ENTRÉE
BLIJDE INKOMST**
LAAR

17-21



AVIS

CCE 2011 - 1225

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Avis sur l'arrêté royal relatif à la disponibilité d'information à l'attention des consommateurs concernant le débit d'absorption spécifique de l'énergie, relatif à la publicité pour les produits destinés aux consommateurs qui émettent des ondes radio et relatif à l'interdiction de mettre sur le marché des téléphones portables spécifiquement conçus pour les enfants

**Bruxelles
16.11.2011**

Avis sur l'arrêté royal relatif à la disponibilité d'information à l'attention des consommateurs concernant le débit d'absorption spécifique de l'énergie, relatif à la publicité pour les produits destinés aux consommateurs qui émettent des ondes radio et relatif à l'interdiction de mettre sur le marché des téléphones portables spécifiquement conçus pour les enfants

1 Saisine

Par leurs lettres respectives du 18 juillet 2011 et du 29 juillet 2011, Madame Laurette Onkelinx, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et Monsieur Paul Magnette, Ministre du Climat et de l'Énergie, ont adressé au Conseil central de l'économie (ci-après, le Conseil), une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal relatif à la disponibilité d'information à l'attention des consommateurs concernant le débit d'absorption spécifique de l'énergie, relatif à la publicité pour les produits destinés aux consommateurs qui émettent des ondes radio et relatif à l'interdiction de mettre sur le marché des téléphones portables spécifiquement conçus pour les enfants. L'examen de ces demandes d'avis a été confié à la sous-commission "Normes pour les produits destinés aux consommateurs qui émettent des ondes radio", qui s'est dès lors réunie le 23 septembre 2011 en présence de Madame Marina Lukovnikova, experte en matière de sons et de radiations non ionisantes au service « Politique des produits » du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, qui a explicité le dossier. Sur la base de ses explications et de l'échange de vues qui a eu lieu au sein de la sous-commission, le secrétariat a rédigé un projet d'avis qui a été soumis à l'assemblée plénière du Conseil. Celui-ci a approuvé l'avis suivant le 16 novembre 2011.

Avis

2 Remarques générales

Le Conseil prend acte des fondements juridiques différents sur lesquels les Ministres Onkelinx et Magnette se basent pour le consulter sur le projet d'arrêté royal sous revue. La Ministre Onkelinx invoque les articles 11 § 2 en 38 § 2 de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur tandis que le Ministre Magnette s'appuie sur l'article 19 § 1 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 constate que l'élaboration du présent projet d'arrêté royal trouve en grande partie son origine dans le classement des rayonnements de GSM sous la rubrique "peut-être cancérigène pour l'homme (2B¹)" annoncé par le Centre international de recherche sur le cancer CIRC en juin 2011.

¹ Le classement sous la rubrique 2B (peut-être cancérigène pour l'homme) correspond à un niveau de certitude moindre qu'en cas de classement 1 (cancérigène pour l'homme) et 2A (probablement cancérigène pour l'homme). Si les indications sont encore moins nombreuses, un agent est placé dans le groupe 3. Enfin, il y a également le classement 4 (probablement non cancérigène pour l'homme).

Le Conseil attire cependant l'attention sur l'absence de preuves scientifiques univoques quant aux effets néfastes sur la santé des rayonnements de GSM. En effet, comme l'a confirmé la représentante du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, les résultats des diverses études scientifiques² consacrées aux effets éventuels sur la santé des rayonnements électromagnétiques provenant notamment des appareils de télécommunication sans fil et des antennes GSM ne sont pas univoques et se contredisent même parfois.

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal sur lequel il est consulté a pour but de mettre en œuvre les mesures 2, 3, 6 et 12 formulées dans la résolution de la Chambre des Représentants de Belgique du 26 mars 2009 visant à améliorer la disponibilité d'informations à l'attention des consommateurs lors de leurs achats de GSM et relative à la protection de la santé des citoyens contre des risques liés à la pollution électromagnétique. La mesure 2 doit veiller à ce que toute personne qui propose à la vente des équipements terminaux de télécommunication appose sur chaque modèle une étiquette indiquant de manière clairement visible la valeur DAS³. La valeur DAS indique le débit avec lequel l'énergie des ondes radio est absorbée par unité de masse de tissu biologique, en moyenne sur l'ensemble du corps ou sur des parties du corps⁴. La mesure 3 prévoit que la documentation promotionnelle contienne des données relatives à la valeur DAS de l'équipement terminal de télécommunication auquel elle se rapporte. La mesure 6 implique que les campagnes publicitaires vantant l'usage de GSM qui ont comme groupe cible les jeunes enfants sont interdites. La mesure 12 vise à l'apposition sur l'emballage et à l'affichage dans les points de vente de terminaux de communication mobile d'une échelle permettant au consommateur de situer avec facilité le niveau d'émission de ces terminaux.

En outre le Conseil constate que le présent projet d'arrêté royal veut ajouter aux buts poursuivis susmentionnés l'interdiction de mettre sur le marché des GSM spécialement développés pour les enfants.

3 Remarques concernant l'article 4 du projet d'arrêté royal

L'article 4 stipule que toute publicité relative aux produits destinés aux consommateurs⁵ doit mentionner la valeur officielle du débit d'absorption spécifique (DAS).

Le Conseil signale que l'information au consommateur au sujet de la valeur DAS des GSM peut, pour les raisons exposées ci-dessus, être trompeuse en ce sens qu'elle peut donner lieu à des réactions de panique superflues ou à un sentiment "injustifié" de sécurité absolue.

² La brochure du CRIOC « Rayonnements électromagnétiques dans les milieux de vie » de 2008 donne un aperçu des résultats des principales études scientifiques en la matière.

³ DAS est l'abréviation de «débit d'absorption spécifique», davantage connu sous l'abréviation anglaise SAR «Specific Absorption Rate».

⁴ Source : Article 2, 5° du projet d'arrêté royal sous revue

⁵ Sont visés ici les produits pour lesquels la mesure de la valeur DAS est obligatoire sur le plan européen (à savoir les téléphones mobiles, les stations DECT et certaines types de babyphones) à l'exception des produits de faible puissance dont les valeurs moyennes sont inférieures à 20mW et dont la puissance maximale est inférieure à 2 W (oreillettes bluetooth, clé USB bluetooth classe II ou III et set manuel DECT).

D'une part, les consommateurs peuvent être pris de panique, selon le Conseil, parce qu'ils ne savent pas quelle est la signification de la valeur DAS ni quelles sont les conséquences d'une valeur élevée ou faible sur la santé. Pour éviter ces réactions de panique inutiles, le Conseil estime que le consommateur doit être au courant d'au moins quatre éléments :

- Premièrement, il convient de lui expliquer la signification précise de la valeur DAS.
- Deuxièmement, le consommateur doit savoir que tous les GSM disponibles sur le marché sont conformes aux normes de sécurité. Les GSM ne peuvent être mis sur le marché que s'ils respectent la directive européenne R&TTE⁶ du 9 mars 1999 qui établit les règles essentielles visant à éviter les perturbations et à protéger la santé et la sécurité des utilisateurs et des autres personnes. L'une des exigences est la valeur limite qui est indiquée dans les normes techniques harmonisées européennes et qui est fondée sur les recommandations de l'ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection), à savoir une valeur DAS résultant du rayonnement électromagnétique en cas d'exposition de la tête n'excédant pas 2 W/kg. Cette valeur limite est un seuil de sécurité qui doit protéger la tête de l'effet thermique, c'est-à-dire de la conversion du rayonnement électromagnétique en chaleur qui, en cas d'intensité élevée, est nuisible à la santé. La valeur DAS des GSM disponibles sur le marché est comprise dans un intervalle de 0,2-1,6 W/kg et est donc inférieure à 2 W/kg. Les valeurs du SAR/DAS les plus fréquentes sont comprises entre 0,8 et 0,9 W/kg⁷.
- Troisièmement, le consommateur doit savoir pleinement que la valeur DAS mentionnée dans la publicité ne correspond pas nécessairement à la valeur réelle du débit, ainsi que l'a confirmé le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement⁸. La valeur DAS que les producteurs doivent mesurer pour chaque modèle de GSM est le résultat d'une mesure complexe qui vérifie que l'appareil GSM produit, dans les circonstances les plus extrêmes, un débit inférieur à la valeur DAS maximum autorisée (2 W/kg). Durant ce test, le GSM émet selon sa puissance maximale de sorte que la valeur DAS mentionnée dans la publicité correspond à l'exposition théorique maximale au rayonnement électromagnétique qu'un appareil GSM peut provoquer. Mais la valeur DAS réelle peut être nettement inférieure parce qu'en pratique, la puissance d'émission d'un GSM est variable. Un GSM adapte automatiquement sa puissance d'émission en fonction de la qualité de réception. Une meilleure réception signifie une moindre puissance d'émission. La manière dont on utilise son GSM (avec une oreillette, ou en envoyant des messages au lieu de téléphoner, etc.) influence également la valeur réelle DAS.
- Quatrièmement, le consommateur doit savoir qu'il n'existe pas encore de preuves scientifiques univoques en ce qui concerne les effets néfastes sur la santé du rayonnement GSM.

D'autre part, les consommateurs peuvent avoir à tort l'impression que l'achat d'un GSM à (plus) faible valeur DAS garantit une exposition (plus) faible au rayonnement électromagnétique. A tort car en pratique, il se peut fort bien qu'un GSM dont la valeur DAS est de 1,2 W/kg provoque une plus grande exposition au rayonnement électromagnétique qu'un GSM dont le SAR/DAS est de 1,6 W/kg parce qu'il n'est pas utilisé de façon "judicieuse".

⁶ R&TTE est l'abréviation anglaise de « Equipement radio et Equipements terminaux de télécommunication ».

⁷ Source : la brochure du SPF "Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement" de septembre 2010 intitulée « Téléphone mobile et santé, Normes, faits scientifiques et conseils pour une utilisation raisonnable », p. 7.

⁸ Source : Ibidem, p. 7.

Par conséquent, le Conseil recommande de veiller à ce que les consommateurs sachent "clairement" qu'il est important de choisir un GSM dont la valeur DAS est (plus) faible pour réduire leur exposition au rayonnement GSM mais que c'est la façon dont ils utilisent leur GSM qui est essentielle. Le Conseil réclame donc avec insistance la promotion d'une utilisation "judicieuse" du GSM. Pour ce faire, on peut donner un certain nombre de conseils pratiques au consommateur, dont : limiter le temps d'appel, envoyer des messages plutôt que de téléphoner, téléphoner à des endroits où la réception est bonne et utiliser une oreillette ou un haut-parleur incorporé.

4 Remarques concernant l'article 3 du projet d'arrêté royal

L'article 3 stipule que quiconque propose à la vente un produit destiné au consommateur doit veiller à ce que la valeur officielle du débit d'absorption spécifique (DAS) de l'énergie soit indiquée dans le point de vente pour chaque produit destiné au consommateur, sur une étiquette conçue ainsi que l'annexe I le prescrit. Cet article précise également qu'en cas de vente sur Internet, le débit d'absorption spécifique (DAS) de l'énergie doit être indiqué au même endroit que les caractéristiques techniques du produit destiné aux consommateurs, conformément au même modèle standardisé de l'annexe I.

Le Conseil note que cette obligation, qui est imposée sur la base du principe de précaution⁹, vise à adapter la politique des produits aux données scientifiques les plus récentes.

Selon la Commission européenne¹⁰, les mesures prises sur la base du principe de précaution doivent notamment¹¹ être proportionnelles au niveau de protection recherché et reposer sur l'examen des avantages possibles et des coûts résultant de l'action ou de l'absence d'action (examen qui doit notamment comprendre si nécessaire et si possible une analyse coûts/ bénéfices). Dans ce contexte, le Conseil constate que le projet d'arrêté royal sous revue n'est pas complété par une analyse coûts/bénéfices complémentaire qui définirait l'impact de l'obligation susmentionnée sur les opérateurs économiques concernés et demande que l'on veille à ce que l'indication obligatoire de la valeur du débit d'absorption spécifique des GSM dans les points de vente puisse se faire en minimisant autant que possible les coûts à charge des opérateurs économiques concernés. Le Conseil précise à titre de mise en garde qu'il se peut que l'étiquette proposée dans le projet d'arrêté royal qui doit respecter des dimensions obligatoires et comprendre une échelle graphique, peut aller à l'encontre de la volonté de comprimer le plus possible les coûts, et ce, certainement s'il doit être fait usage de couleurs. La communication éventuelle de la valeur DAS, sans échelle, pourrait se faire en la mentionnant parmi les données techniques de l'appareil dans une police identique à celle des autres caractéristiques.

⁹ Le principe de précaution est un principe en vertu duquel les autorités publiques ne doivent pas attendre la preuve irréfutable des faits nuisibles pour prendre des mesures.

¹⁰ Voir : Communication de la Commission du 2 février 2000 sur le recours au principe de précaution, COM(2000)1 final, p. 3.

¹¹ Notamment car d'autres conditions doivent être remplies selon la Commission européenne lorsque de telles mesures sont prises : la non-discrimination dans l'application des mesures, la cohérence avec les mesures déjà prises dans des situations similaires, le réexamen des mesures à la lumière de l'évolution scientifique et la désignation de celui à qui il incombe d'apporter la preuve scientifique qui est nécessaire à une évaluation des risques plus complète.

En ce qui concerne l'information sur la valeur DAS :

Même s'il est indéniable que l'étiquette proposée par le projet d'arrêté royal contient une information intéressante, Mesdames DUPUIS et JONCKHEERE et Monsieur VOETS, représentants des organisations syndicales, estiment qu'elle peut donner aux consommateurs une impression erronée de sécurité vis-à-vis de l'appareil. La façon proposée dans le projet d'arrêté royal de reproduire sur l'étiquette la valeur DAS (5 cases) pourrait en effet donner à tort aux consommateurs l'impression qu'un GSM ayant une valeur DAS plus élevée est plus approprié qu'un GSM dont la valeur DAS est plus faible. Enfin, l'étiquette n'informe absolument pas le consommateur sur la signification de la valeur DAS et sur les diverses cases, permettant ainsi une interprétation erronée.

Mesdames CALLENS, MATTHEEUWS et SLANGEN et Messieurs BORTIER, DERIDDER, GOTZEN et NOTREDAME, représentants des organisations patronales, ne pensent pas que l'information sur la valeur DAS soit intéressante parce qu'elle ne précise que l'exposition théorique maximale de l'appareil.

En ce qui concerne la mesure visant l'indication de la valeur DAS des produits destinés aux consommateurs dans les points de vente :

Mesdames DUPUIS et JONCKHEERE et Monsieur VOETS, représentants des organisations syndicales, souscrivent à cette mesure pour les appareils qui occasionnent une absorption effective significative, tels que les GSM. En effet, cette mesure est utile essentiellement lorsque les appareils sont utilisés à proximité du corps et lorsque l'énergie électromagnétique est effectivement absorbée par les utilisateurs. L'obligation légale d'indiquer dans les points de vente la valeur DAS des appareils GSM existe déjà en France.

Mesdames CALLENS, MATTHEEUWS et SLANGEN et Messieurs BORTIER, DERIDDER, GOTZEN et NOTREDAME, représentants des organisations patronales, ne peuvent soutenir cette mesure parce qu'ils doutent de la pertinence de l'information sur le DAS. Celle-ci précise uniquement l'exposition théorique maximale que l'appareil peut occasionner mais ne renseigne pas sur l'exposition actuelle lorsque l'appareil est effectivement utilisé.

Le Conseil constate que les valeurs DAS de la plupart des appareils GSM figurent déjà dans le manuel d'utilisation, sur les sites de leurs producteurs et sur le site du Mobile Manufacturers Forum WWW.mmfai.info/public/sar.cfm. Indépendamment de cela, le Conseil plaide pour le développement d'une banque de données officielle, gérée et contrôlée par les autorités publiques reprenant les valeurs du DAS de tous les appareils GSM parce qu'il estime important que les commerçants puissent consulter de façon simple la valeur correcte du DAS des appareils GSM.

Par ailleurs, le Conseil fait remarquer que l'on ne peut savoir, en se basant sur le projet d'arrêté royal sous revue, si l'obligation de mentionner dans les points de vente la valeur DAS s'applique également en cas de vente entre particuliers, de vente de GSM d'occasion et de vente sur les marchés (ou marchés aux puces). Il demande donc que ce point soit éclairci.

De plus, le Conseil estime qu'une approche européenne de la problématique est souhaitable. Le Conseil considère qu'une harmonisation au niveau européen a pour effet de rendre la communication sur la valeur DAS plus efficace, plus utile et plus simple à comprendre tout en ayant un effet moins perturbateur sur la position compétitive que l'approche nationale proposée dans le projet d'arrêté royal. L'efficacité d'une approche européenne est illustrée par l'approche dans d'autres domaines tels que celui du label énergétique. Ce label doit être remis, selon diverses directives européennes (92/75/CEE, 94/2/CE, 95/12/CE, 2003/66/CE), lors de la vente notamment d'autos, d'appareils électriques, de lampes et de bâtiments. L'information qui y figure permet aux consommateurs de constater en un clin d'œil quels sont les véhicules, appareils électriques, lampes et bâtiments permettant d'économiser l'énergie.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil estime que des brochures et des campagnes d'information sont les meilleurs instruments de communication pour l'information du consommateur sur les risques possibles qu'il encoure en cas d'utilisation d'appareils qui émettent des ondes radio. En outre, il estime que ces brochures et campagnes doivent mettre l'accent sur l'utilisation adéquate du GSM étant donné que cela joue un rôle prééminent par rapport à celui de la valeur DAS en ce qui concerne l'exposition. Le Conseil estime donc que la communication de la valeur DAS n'est guère pertinente si elle n'est pas accompagnée de brochures ou de campagnes d'information.

5 Remarques sur l'article 5 du projet d'arrêté royal

L'article 5 interdit la publicité qui prône l'utilisation de téléphones portables auprès des enfants de moins de 12 ans. On vise ici la publicité dans les programmes de télévision et de radio destinés aux enfants et dans les magazines et autres imprimés destinés aux enfants ainsi que la publicité des sites web destinés aux enfants.

Le Conseil souscrit à cette mesure d'interdiction parce que les experts en la matière conseillent à tout le monde (et en particulier aux enfants) de limiter autant que possible l'exposition aux rayonnements GSM mais attire l'attention sur l'impossibilité d'éviter, par cette mesure, que les enfants ne soient confrontés à des publicités pour des GSM via d'autres canaux publicitaires tels que les journaux, les revues et la télévision.

6 Remarques concernant l'article 6 du projet d'arrêté royal

L'article 6 interdit de mettre sur le marché des téléphones portables spécialement conçus pour les enfants. Le Conseil constate que cette mesure de précaution s'inspire de diverses considérations. Tout d'abord, l'exposition cumulée à l'âge adulte aux rayonnements de GSM de la génération actuelle d'enfants et d'adolescents sera bien plus grande que celle des adultes actuels. En outre, le classement récent des rayonnements GSM sous la rubrique "potentiellement cancérogène" par le CIRC est une raison supplémentaire de prendre les précautions nécessaires.

Le Conseil souligne qu'on ne peut exclure par cette interdiction que les enfants soient exposés à des rayonnements parce qu'il est fort possible qu'ils reçoivent un appareil GSM ordinaire de la part de leurs parents. Le Conseil estime que les parents devraient être conscientisés quant à leurs responsabilités vis-à-vis de leur(s) enfant(s) avec le(s)quel(s) ils doivent discuter de la façon dont ils doivent utiliser leur appareil GSM afin d'être exposés le moins possible aux rayonnements GSM (par exemple envoyer des messages ou jouer est autorisé mais téléphoner est réservé aux cas de nécessité).

Il regrette que le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne comprenne pas de définition de ce que sont des GSM spécialement conçus pour les enfants. Il demande par conséquent que l'on définisse ce que signifie "GSM spécifiquement conçus pour les enfants" et que l'on indique la classe d'âge des enfants pour lesquels des GSM seraient conçus. En ce qui concerne la classe d'âge, il convient, selon le Conseil, de tenir compte du développement de la tête et du cerveau des enfants. La croissance de la tête et du cerveau a lieu essentiellement pendant les 10 premières années de la vie. L'épaisseur de l'oreille augmente également avec l'âge¹².

7 Autres remarques

Etant donné que l'on ne peut exclure, sur la base des connaissances scientifiques actuelles, des risques pour la santé en cas d'utilisation de longue durée et fréquente d'un GSM, le Conseil souligne qu'il est nécessaire que des recherches supplémentaires aient lieu en ce qui concerne les effets éventuels à long terme sur la santé de l'utilisation des GSM. Peu nombreuses cependant sont les personnes qui utilisent un GSM depuis plus de 20 ans et le temps de latence pour le développement d'une maladie telle que le cancer est souvent plus long.

¹² Source : Avis du Steunpunt Milieu en Gezondheid de 2007 concernant l'utilisation de GSM par les enfants, p. 4.

Assistaient à la séance plénière commune du 16 novembre 2011, tenue sous la présidence de Monsieur R. TOLLET, Président du Conseil:

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

Madame CALLENS et Monsieur DERIDDER

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

Madame MATTHEUWS et Monsieur BORTIER

Membres nommés sur la proposition des organisations des agriculteurs:

Monsieur GOTZEN

Membres nommés sur la proposition du secteur non marchand fédéral en Belgique:

Madame SLANGEN

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des travailleurs:

Fédération générale du Travail de Belgique: Monsieur VOETS

Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique: Madame DUPUIS

Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique: Madame JONCKHEERE

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des coopératives de consommation

Monsieur NOTREDAME