

CONSOMMATION
CCE 2023-2230

26 sept.
2023

AVIS

Mise à disposition sur le marché et utilisation de produits
biocides



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecrb.fgov.be
www.ccecrb.fgov.be



Saisine

Par lettre du mercredi 19 juillet 2023, le Vice-Premier ministre et ministre de l'Économie et du Travail, M. Dermagne a saisi la Commission consultative spéciale Consommation d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 4 avril 2019 relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation de produits biocides. L'avis de la CCS Consommation a été demandé conformément à l'article VI.35, §2, du Code de droit économique (CDE). La date limite de dépôt de l'avis est le 15 septembre 2023. Après concertation avec la cellule stratégique Dermagne, celle-ci a été reportée au 22 septembre 2023.

La sous-commission Pratiques du commerce, qui a été chargée de préparer un projet d'avis, s'est réunie à cet effet le 5 septembre 2023, sous la présidence de monsieur Jean-Philippe Ducart (vice-président de la CCS Consommation). Ont participé aux travaux: mesdames Chen (Detic), De Cort (AB-REOC), Van Tiggelen (Detic) et messieurs Vandermolen (FEB) et Van Loock (Comeos). La sous-commission a également pu faire appel à la collaboration experte de mesdames Azdad et Dumortier (SPF Santé publique).

Via une procédure écrite, le projet d'avis a été soumis le 26 septembre 2023, pour approbation, à l'assemblée plénière de la CCS Consommation, qui l'a approuvé sous la présidence de M. Reinhard Steennot.

Introduction

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie l'arrêté royal du 4 avril 2019 relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides¹.

Le projet d'arrêté royal à l'examen apporte une série d'adaptations techniques et il élargit, via son article 23, les dispositions en matière de publicité. L'avis de la CCS Consommation doit se focaliser principalement sur cette disposition. Ainsi, la publicité sera interdite pour des applications exclusivement autorisées pour le grand public si elle concerne des produits dangereux. Dans le même temps, les promotions

¹ Arrêté royal du 4 avril 2019 relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides.

pour de telles applications seront limitées.

Dans les cas où la publicité est autorisée, une identification claire du produit sera exigée. Enfin, dans le cas d'une publicité diffusée via une technique de communication ne permettant qu'un temps d'affichage limité des informations, une durée d'affichage des mentions obligatoires sera prévue.

Avis

1 Remarques générales

La CCS Consommation note que, tout comme au Conseil supérieur des indépendants et des PME, son avis lui a été demandé spécifiquement par rapport à l'article 23 du projet d'arrêté royal qui modifie l'article 29 de l'arrêté royal du 4 avril 2019 et qui porte sur la publicité. La base légale de cette demande d'avis est l'article VI.35 § 2 CDE.

La CCS Consommation fait également remarquer que lors de modifications antérieures de la législation sur les produits biocides, les avis du Conseil supérieur de la Santé, du Conseil fédéral du Développement durable, du Conseil central de l'Économie et, le cas échéant, du Conseil national du Travail, ont aussi été demandés, en plus du sien, et ce sur la base de la loi relative aux normes de produits².

La CCS Consommation regrette au plus haut point que, même si la base légale de ce projet d'arrêté royal est également constituée par l'article 8 de la loi relative aux normes de produits et même si aucune demande d'avis légalement obligatoire ne doit être déposée auprès des organes consultatifs susmentionnés pour les arrêtés d'exécution sur la base dudit article 8, ces organes consultatifs n'aient pas pu rendre d'avis sur ce projet d'arrêté royal. En effet, chacun de ces organes consultatifs a sa propre spécificité et, donc, une valeur ajoutée dans le cadre de l'évaluation de ce projet d'arrêté royal qui introduit quand même une série de modifications assez substantielles dans la législation relative aux produits biocides.

D'une part, les organes consultatifs n'ont pas tous été consultés et, d'autre part, la consultation ne porte pas sur toutes les autres modifications proposées dans les

² 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, de la santé et des travailleurs.



autres articles. Pour la base de données TRIS, toutes les parties prenantes ont pu donner des commentaires sur l'entièreté du texte alors qu'au niveau belge, des commentaires n'ont pu être donnés que sur l'article en matière de publicité.

La CCS Consommation fait en outre remarquer qu'il est question dans le préambule de l'arrêté royal d'une « *analyse d'impact de la réglementation exécutée conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 et dispositions diverses concernant la simplification administrative* ». La CCS Consommation regrette de ne pas avoir eu accès à cette analyse d'impact. En effet, pour analyser un projet d'arrêté royal, il semble indiqué de connaître les motifs qui sous-tendent le projet, ainsi que les éléments (études scientifiques, analyses...) qui étayent ces motifs. La CCS Consommation ici à des avis antérieurs du Conseil central de l'Économie où l'importance des analyses d'impact de la réglementation est soulignée, ainsi que de l'importance de les communiquer aux organes consultatifs lors de toute demande d'avis³.

2 Commentaires spécifiques relatifs à la publicité

La CCS Consommation note que, conformément à l'article 3 du Règlement Biocides, la publicité est définie de manière large comme « *un moyen de promouvoir la vente ou l'utilisation de produits biocides à l'aide de supports imprimés, électroniques ou autres* ». Les publications ou documents techniques destinés aux vendeurs et utilisateurs de produits biocides visés par le présent arrêté sont en outre assimilés à de la publicité. En raison de cette définition large, toute communication peut être considérée comme de la publicité, qu'il s'agisse d'un folder publié dans un hebdomadaire de supermarché hebdomadaire ou d'un article publié sur un site web.

Le nouvel article 29, §2 de l'arrêté royal du 4 avril 2019 prévoit ainsi que « *la publicité, sous quelque forme que ce soit, est interdite pour les applications uniquement autorisées pour le grand public si le nombre de points attribués au produit biocide, ..., est différent de 0.* »

De plus, le nouveau paragraphe 3 stipule également que « *les ristournes, les quantités gratuites, les produits gratuits ou toute forme similaire de promotion directe ou indirecte lors de l'achat des produits biocides visés au § 2, alinéa 1^{er}, sont interdits* ».

³Voir, entre autres: <https://www.ccecrb.fgov.be/p/nl/717/sociale-partners-pleiten-voor-betere-regelgeving/5> en <https://www.ccecrb.fgov.be/p/nl/332/regelgevingsimpactanalyse-en-kwaliteit-van-de-regelgeving/5>.



La CCS Consommation fait remarquer qu'en Belgique, tous les produits biocides doivent être conformes au règlement européen sur les produits biocides et à l'actuel arrêté royal du 4 avril 2019. Ces législations prévoient que les produits biocides doivent être autorisés, notifiés ou enregistrés avant d'être mis sur le marché. Les entreprises qui mettent des produits biocides sur le marché belge doivent déposer un dossier qui est approuvé par le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et les autorités européennes. Cela signifie que les produits biocides font l'objet d'une évaluation et que le contenu de l'étiquette est également vérifié par les autorités. En outre, certaines revendications comme « produit biocide à faible risque », « non toxique », « non dangereux », « naturel », « bio », « respectueux de l'environnement », « respectueux des animaux » ou des revendications similaires sont déjà interdites pour les produits biocides. La CCS Consommation note que l'interdiction proposée va plus loin que le règlement européen sur les produits biocides, qui prévoit déjà une protection et impose les phrases obligatoires suivantes pour toute publicité: « Utilisation des produits biocides en toute sécurité. Lire l'étiquette et les informations sur le produit avant l'emploi. ».

La CCS Consommation peut comprendre qu'une interdiction soit imposée en matière de pratiques commerciales (ristournes, quantités gratuites, produits gratuits ou toute forme similaire de promotion directe ou indirecte). En effet, dans le contexte de l'exposition aux risques et de l'objectif de réduction des volumes, il faut éviter qu'en raison de ristournes, de produits gratuits et d'autres pratiques similaires, il y ait plus de produits que nécessaire au sein des ménages.

Cependant, **les membres représentant la production, la distribution et les classes moyennes** déplorent la combinaison de la définition large de la publicité et de l'interdiction totale aux niveaux de la publicité et des pratiques commerciales. Interdire la publicité et les actions commerciales pour les produits biocides pour le grand public ayant un nombre de points supérieur à 0, perturberait non seulement le *level playing field* (les conditions de concurrence équitables) mais favoriserait également le *free riding*. Cette interdiction ouvrira l'arrivée de davantage de produits biocides illégaux sur le marché des produits biocides. Les consommateurs seraient alors confrontés à davantage de produits qui ne sont pas des produits biocides et qui sont inopérants. Un effet inverse sera observé : les mauvaises pratiques dans le cadre desquelles des produits inopérants, qui ne sont pas des produits biocides mais qui se revendiquent « biocides » seront davantage mis sur le marché. Cela débouche

sur une perturbation encore plus grande de tout le marché régulé des produits biocides.

Les entreprises, surtout les PME, qui mettent ces produits biocides sur le marché ne peuvent selon ces membres pas communiquer sur leurs produits, avec pour conséquence qu'elles ne peuvent plus vendre. Le risque est qu'elles abandonnent alors le marché belge et/ou en disparaissent. De plus, la possibilité pour les entreprises qui se trouvent dans les pays voisins de communiquer et de faire de la publicité via internet (dans les langues utilisées en Belgique) sur les mêmes produits biocides portera préjudice aux entreprises belges. Les entreprises belges ne pourraient-elles faire cela. Une PME mettant sur le marché un produit biocide pour le grand public ayant un score supérieur à 0 et ne pouvant pas en faire la publicité ne pourra jamais faire connaître son produit. Considérer toute communication publique comme de la publicité aura des conséquences désastreuses pour tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

Initialement, l'indicateur de risque mentionné sert, selon ces membres, à calculer la rétribution annuelle. Il est développé afin de communiquer un « niveau général » de risque. Selon ces membres, il ne reflète pas du tout le risque réel du produit.

Contrairement à d'autres marchés (par exemple le marché français), les produits biocides qui ne relèvent pas encore de la législation européenne sont soumis, depuis déjà des décennies, à la législation belge. Ils sont donc automatiquement soumis à un cadre légal plus strict (règlement sur les produits biocides [RPB] et AR Biocides). La législation française interdit la publicité pour certains TP (TP14, TP18, TP 2 et TP4) sous certaines conditions, ainsi que les pratiques commerciales pour les TP14 et TP18. Selon ces membres, la proposition belge va bien plus loin que la législation française avec toutes les conséquences que cela implique.

En revanche, **les membres représentant les organisations de consommateurs** pointent la nécessité d'une réglementation plus stricte en matière de publicité. Les consommateurs n'ont pas toujours connaissance de certains risques et se laissent dès trop facilement influencer par la publicité (alors qu'il existe souvent des alternatives sans risque ou à faible risque). Ces membres soutiennent dès lors le texte de l'article 29, tel que proposé par le SPF Environnement. La CCS Consommation constate que le ministre peut accorder une dérogation à l'interdiction pour une ou plusieurs autorisations provisoires, accordées conformément au Règlement Biocides, ou pour des enregistrements temporaires si cette mesure s'avère utile pour lutter contre un danger imprévu pour la santé publique, la santé animale ou l'environnement qui ne peut être combattu d'une autre manière. La CCS Consommation comprend qu'il s'agit de situations telles que la pandémie de COVID-



19. Toutefois, la CCS Consommation trouve étrange que, dans un cas aussi exceptionnel, où une autorisation provisoire a été reçue via une procédure plus rapide et offrant moins de garanties, de la publicité soit possible alors qu'il y a peut-être sur le marché des alternatives qui ont passé par la procédure normale mais pour lesquelles la publicité serait interdite. La CCS Consommation demande que, pour ce point-là, une solution soit trouvée dans la réglementation. La CCS Consommation songe, par exemple, à la situation des gels alcooliques pour les mains qui étaient indispensables au moment de la pandémie de COVID-19. Le gel alcoolique pour les mains était déjà présent sur le marché mais il est apparu, durant la pandémie de COVID-19, qu'il y était disponible en quantité insuffisante. Il semble déraisonnable de permettre la publicité pour les produits ayant reçu une autorisation provisoire afin de fournir un nombre suffisant de produits tandis que ceux qui étaient déjà sur le marché ne peuvent pas faire l'objet de publicité. La CCS Consommation constate donc qu'au moment de la pandémie de COVID-19, le nombre de produits biocides non conformes a fortement augmenté.

La CCS Consommation note également que le régime pourrait constituer une entrave à l'innovation. Les entreprises qui voudraient mettre sur le marché un nouveau produit innovant ne pourraient pas communiquer sur celui-ci ni en faire la publicité tant que le nombre de points est égal à 0. Les entreprises seraient donc moins motivées à mettre sur le marché des produits innovants ayant un nombre de points inférieur mais supérieur à 0. La CCS Consommation demande de réfléchir, à ce sujet aussi, à une éventuelle dérogation dans la réglementation.

Le §5 du nouvel article 29 stipule que « toute publicité pour des produits biocides, sous quelque forme que ce soit, doit mentionner la désignation commerciale, le numéro d'autorisation, d'enregistrement ou de notification et le nom des substances actives qu'ils contiennent ». La CCS s'interroge sur la valeur ajoutée de la mention du numéro d'autorisation et des substances actives dans la publicité. En effet, il s'agit souvent de noms chimiques longs et complexes qui ne sont généralement pas compréhensibles pour le consommateur moyen. CCS Consommation estime qu'il est certainement nécessaire pour le consommateur sache quelles substances actives se trouvent dans le produit, car il peut avoir une hypersensibilité ou une réaction allergique à certaines substances. Cependant, selon la CCS Consommation, ce sont des informations qui doivent plutôt figurer sur l'étiquette (cf. infra).

La CCS Consommation partage le point de vue selon lequel la publicité doit contenir des éléments supplémentaires qui aident le consommateur à mieux identifier le produit. Par exemple, en mentionnant dans la publicité la désignation commerciale



et le numéro d'enregistrement, le consommateur est mieux sensibilisé quant à l'importance de ces éléments. Le centre antipoison reçoit en effet souvent des appels téléphoniques de citoyens qui n'ont pas conscience qu'ils peuvent être aidés plus rapidement et plus efficacement s'ils connaissent et/ou ont ces informations-là sous la main.

Cependant, la question de la sensibilisation ne peut pas uniquement être abordée via la publicité. Il ne s'agit là que d'un petit aspect partiel d'une discussion plus large. Comme on l'a déjà fait remarquer au paragraphe 4, cette consultation limitée portant uniquement sur les aspects publicitaires ne permet pas d'évaluer pleinement les éventuelles implications de chacun de ces éléments dans un contexte publicitaire. Le §6 du nouvel article 29 stipule que : « Dans le cas d'une publicité diffusée par une technique de communication offrant un temps limité pour l'affichage d'informations, les mentions obligatoires suivantes doivent apparaître de manière lisible pendant une durée d'au moins :

- 6 secondes pour les phrases « Utilisation des produits biocides en toute sécurité. Lire l'étiquette et les informations sur le produit avant l'emploi » où le mot « biocides » peut être remplacé par une mention claire du type de produit annoncé ;
- 3 secondes pour la désignation commerciale ;
- 3 secondes pour le numéro d'autorisation, d'enregistrement ou de notification ;
- 3 secondes par substance active pour les substances actives.

Si plusieurs de ces mentions obligatoires apparaissent simultanément, le nombre de secondes pendant lesquelles elles apparaissent doit être au moins égal à la somme des durées minimales prévues pour chacune des mentions séparément. »

La CCS Consommation souligne l'importance de toutes ces informations. Néanmoins, il convient de veiller à ce que les consommateurs ne soient pas submergés par trop d'informations. La CCS Consommation estime que la phrase « Utilisation des produits biocides en toute sécurité. Lire l'étiquette et les informations sur le produit avant l'emploi » véhicule assurément le message le plus important mais elle est consciente, d'autre part, que le consommateur, encore trop souvent, ne lit pas ou ne comprend pas l'étiquette. Il reste donc d'importants efforts supplémentaires à faire pour rendre les étiquettes plus lisibles et pour sensibiliser les consommateurs à l'importance des informations figurant sur l'étiquette.



Enfin, **les membres représentant la production, la distribution et les classes moyennes** proposent une période transitoire d'au moins 2 ans et de 3 ans pour les produits saisonniers. Pour certains produits, les pratiques commerciales portent en effet sur l'étiquette. Changer l'étiquette demande énormément de temps et d'autres modifications sont proposées dans le projet d'arrêté royal quant à l'étiquette. C'est pourquoi ces membres demandent de faire correspondre la période transitoire pour l'art. 23 (publicité) à celle de l'art. 22 (étiquetage).