

Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur un projet d'arrêté royal portant l'intitulé d' « arrêté royal limitant la mise sur le marché des articles contenant de l'amiante »

- Demandé par le Ministre du Climat et de l'Energie, M. Magnette, dans une lettre datée du 2 septembre 2009
- Préparé par le groupe de travail normes de produit
- Approuvé par l'assemblée générale par procédure écrite le 26 octobre 2009 (voir annexe 1)
- La langue originale de cet avis est le français

1. Contexte

- [a] Le Ministre du Climat et de l'Energie, Paul Magnette, a saisi le CFDD d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal, intitulé « arrêté royal limitant la mise sur le marché des articles contenant de l'amiante ». Cet arrêté remplacerait l'arrêté royal du 23 octobre 2001¹ s'il était adopté.
- [b] En 2001, l'arrêté royal du 23 octobre 2001 a été adopté en vue de transposer la Directive 76/769/CEE.² Cet arrêté établissait en droit interne l'ensemble des règles nécessaires au bon fonctionnement du régime d'interdiction de l'amiante, suivant le cadre de ce que prévoyait cette Directive.
- [c] L'arrêté royal du 23 octobre 2001 n'a plus été modifié depuis son adoption. Pourtant, au niveau européen, il y a eu en 2006 l'adoption du Règlement REACH³ en vue d'harmoniser les règles d'interdiction applicables à toute une série de substances, dont l'amiante, à l'échelle de toute l'Union européenne. Ce Règlement prévoit explicitement l'abrogation de la Directive 76/769/CEE susmentionnée et le remplacement de son annexe I par l'annexe XVII du Règlement, à compter du 1^{er} juin 2009. Or, par définition, un Règlement européen est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre ; il ne doit donc pas faire l'objet d'une transposition pour être applicable (sauf, par voie d'exception, lorsque certains aspects sont laissés spécialement à l'appréciation des Etats membres, sous la forme de possibilités de modulation ou de dérogations par exemple). Le Règlement est dès lors, tel quel, le texte auquel il faut se référer pour prendre connaissance du régime mis en place. L'arrêté royal du 23 octobre 2001 est donc en grande partie caduc depuis cette date du 1^{er} juin 2009. En outre, il faut noter que le Règlement (CE) n°552/2009 du 22 juin 2009⁴ a modifié cette annexe XVII du Règlement REACH, à compter du 23 juin 2009.
- [d] Concrètement, l'annexe XVII du **Règlement REACH**, telle que modifiée par le Règlement (CE) n°552/2009, prévoit une **interdiction de principe de toute fabrication, mise sur le marché ou emploi des fibres d'amiante citées ainsi que des articles auxquels ces fibres auraient été délibérément ajoutées**.⁵ Par « article », le Règlement vise tout « *objet auquel sont donnés, au cours*

¹ Arrêté royal du 23 octobre 2001 limitant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (amiante), *M.B.* 30 novembre 2001.

² Directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, *JO L 262* du 27 septembre 1976 ; modifiée à de nombreuses reprises ensuite, entre autres par la Directive 1999/51/CE.

³ Règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n°793/93 du Conseil et le règlement (CE) no 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, *JO L 396* du 30 décembre 2006, rectifié au *JO L 136* du 29 mai 2007.

⁴ Règlement (CE) n° 552/2009 de la Commission du 22 juin 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne l'annexe XVII, *JO L 164* du 26 juin 2009.

⁵ Annexe XVII du Règlement REACH : point 6 (colonne 1), § 1^{er}, alinéa 1 (colonne 2).

du processus de fabrication, une forme, une surface ou un dessin particuliers qui sont plus déterminants pour sa fonction que sa composition chimique »⁶. En outre, du fait que l'interdiction a trait à la fabrication des fibres d'amiante et des articles qui en contiendraient délibérément, elle concerne aussi le stockage, la conservation, le traitement, le chargement dans des conteneurs et le transfert d'un conteneur à un autre, de ces fibres et articles.

[e] **Cette interdiction de principe est cependant assouplie par le Règlement**, en ce sens que :

1) l'utilisation des articles qui étaient déjà installés et/ou en service avant le 1^{er} janvier 2005 peut être poursuivie jusqu'à leur élimination ou leur fin de vie utile ; les Etats-membres peuvent cependant édicter des règles plus contraignantes sur ce point (en fixant des conditions ou des restrictions à cette utilisation autorisée par le Règlement, ou en prévoyant malgré tout une interdiction) dans un souci de protection de la santé de leur population ;

2) les Etats-membres peuvent autoriser la mise sur le marché des articles qui étaient déjà installés et/ou en service avant le 1^{er} janvier 2005, si l'entièreté de ceux-ci est préservée, et que l'Etat-membre fixe des conditions qui garantissent un niveau élevé de protection de la santé humaine ;

3) les Etats-membres peuvent prévoir une dérogation concernant la mise sur le marché et l'utilisation des diaphragmes contenant du chrysotile, jusqu'à l'apparition de substituts appropriés.

Dans ces deux derniers cas, l'Etat membre doit communiquer ces mesures à la Commission au plus tard le 1^{er} juin 2011.

Schématiquement, le régime instauré par le points 6, §§ 1 et 2, de l'annexe XVII du Règlement peut être synthétisé comme suit :

⁶ Article 3, 3), du Règlement REACH.

| | FIBRES D'AMIANTE | ARTICLES CONTENANT DES FIBRES D'AMIANTE | |
|--------------------|------------------|---|--|
| | | Et installés et/ou mis en service AVANT le 1 ^{er} janvier 2005 | Et installés et/ou mis en service A PARTIR DU 1 ^{er} janvier 2005 |
| FABRICATION | Interdit | ----- | Interdit |
| MISE SUR LE MARCHÉ | Interdit | Interdit <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;"> Mais EM peut autoriser si : - mise sur le marché de l'article dans son entièreté - conditions qui garantissent un niveau élevé de protection de la santé humaine - étiquette conforme à appendice 7 </div> | Interdit |
| UTILISATION | Interdit | Autorisé jusque élimination ou fin de vie utile <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;"> Mais EM peut, avant ce terme: - soumettre à conditions - soumettre à restrictions - interdire </div> | Interdit |

[f] C'est précisément sur base du point 6, § 2, alinéa 2, de cette annexe XVII du Règlement REACH, telle que modifiée par le Règlement n° 552/2009, que le **projet d'arrêté royal** soumis pour avis se fonde pour **autoriser de manière limitée la mise sur le marché** (et non limiter l'accès à celui-ci comme semble indiquer l'intitulé du texte !) **de certains biens contenant de l'amiante qui, autrement, seraient soumis à l'interdiction prévue par le Règlement**. Les biens visés sont : les biens meubles corporels dans les bâtiments, qui sont devenus immeubles par destination ou incorporation ; les avions ; et les pièces de musée.

2. Avis

2.1. Remarques majeures sur le projet d'arrêté royal

- [1] Le Conseil considère que le projet d'arrêté royal qui lui a été soumis pour avis est insatisfaisant et très insuffisant, pour les raisons énoncées ci-dessous.
- [2] **Il est impossible de cerner le champ d'application du régime mis en place**, concernant les autorisations de mise sur le marché. La principale confusion concerne l'aspect « *biens meubles corporels dans les bâtiments, qui sont devenus immeubles par destination ou incorporation* ». Là où le texte semble viser, par exemple, une chaudière contenant de l'amiante ou les tuiles d'un toit, conformément à la notion d'« article » que contient le Règlement REACH qui vise des objets et non

pas des immeubles, il se révèle que l'intention est de viser surtout la vente des bâtiments contenant de l'amiante. Le Conseil désapprouve cette formulation détournée, du fait de la confusion et de l'incertitude qu'elle engendre. Il pose par ailleurs la question de la vérification de la compétence de l'autorité fédérale en la matière (la vente des immeubles), si tel s'avère être le vrai champ d'application du régime.

La **question indirecte de la vente des immeubles** où se trouvent fixés des articles contenant de l'amiante, qu'ils soient à destination de logement ou d'activités industrielles, est bien évidemment cruciale. Elle **mérite d'être traitée de manière claire et ouverte, sur base d'une analyse détaillée de l'ensemble des enjeux**, et le cadre posé par l'actionnement d'une dérogation au Règlement REACH ne paraît pas le plus approprié.

- [3] **Les conditions posées** pour encadrer les mises sur le marché autorisées **ne correspondent pas à l'exigence européenne de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine** : l'absence d'exigence de certificat ou d'inventaire accompagnant la (re)vente de ces articles, l'absence d'indication quant à la manière dont il doit être vérifié que les articles sont dans un état tel qu'aucune libération des fibres n'est possible, et le caractère facultatif des possibilités de requérir des analyses, « *sur demande du futur possesseur ou propriétaire* », ne laisse pas augurer d'un régime efficace et sûr du point de vue de la protection de la santé publique.
- [4] L'arrêté se contente de déléguer au Ministre une possibilité de restreindre les utilisations des articles contenant de l'amiante (après correction du libellé qui vise par erreur les fibres elles-mêmes). Ce faisant, l'arrêté reproduit une délégation de pouvoir qui existait déjà dans le précédent arrêté royal, sans qu'une réflexion de fond n'ait été menée à cet égard. Le Conseil souligne qu'un tel report hypothétique de la faculté de prévoir des mesures plus strictes vis-à-vis de l'amiante constitue une attitude frileuse, qui ne correspond pas à la volonté de la Belgique d'adopter une position de pointe dans le dossier de l'amiante, volonté qui ressort entre autres des déclarations faites le 2 février 2009 en Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société par notre Ministre de la Santé⁷. Par conséquent, le Conseil déplore que **l'arrêté royal** qui lui est soumis **manque singulièrement d'ambition**.
- [5] La sélection des produits qui sont susceptibles de bénéficier d'une mise sur le marché ne semble pas relever d'une démarche objectivée et non discriminatoire (pourquoi les avions sont-ils visés, et non les bateaux, par exemple). Le Conseil considère qu'il est pourtant **impératif de disposer de critères objectifs permettant d'évaluer la liste des articles autorisés** : données statistiques sur la présence d'amiante en Belgique et ses applications les plus fréquentes, les plus stables et/ou les plus dangereuses, données sur le coût des différents types de désamiantage, etc. Car de tels critères objectifs permettent d'éviter l'arbitraire et de viser l'exhaustivité, mais ils permettent aussi l'application du principe de proportionnalité et l'adoption de conditions adéquates compte tenu de la nécessité d'assurer un niveau élevé de protection de la santé publique. Ils permettraient de comprendre également pourquoi la Belgique estime nécessaire d'actionner cette possibilité d'autoriser la mise sur le marché d'articles contenant de l'amiante.

2.2. Autres observations sur le projet et sur la problématique de l'amiante en général

- [6] Le Conseil constate à l'occasion de cette demande d'avis que le paysage juridique concernant la prise en compte du problème de l'amiante dans notre pays reste confus et mériterait examen, à l'occasion d'un exercice concerté entre le fédéral et les régions, afin de déceler d'éventuelles lacunes méritant d'être comblées, à quelque niveau de compétence que ce soit. A cet égard, deux remarques principales sont émises :
- a) si la lutte contre l'amiante a connu des avancées majeures concernant la responsabilité des employeurs, la prévention dans les entreprises et la mise en place de fonds d'indemnisation, **la protection du particulier dans sa propre habitation, mais aussi du professionnel procédant à des travaux dans ces habitations privées, semble poser sérieusement question** ;
 - b) le Conseil attire l'attention sur les problèmes majeurs causés par le nettoyage sous haute pression des toitures contenant de l'amiante (qui est d'ailleurs pour cette raison interdit en Région flamande⁸), ou encore les travaux divers et de plus en plus fréquents effectués sur ces toits, comme par exemple à

⁷ Documents de la Chambre, Questions parlementaires orales, Compte-rendu intégral des réunions des commissions, CRIV 52 [COM 439](#).

l'occasion de la pose de panneaux solaires. Il existe une zone grise entre la phase régionale concernant le traitement des déchets contenant de l'amiante et les phases précédentes du cycle de vie du produit, qui ne favorise pas la bonne application des législations existantes. Le Conseil en déduit qu'entre la phase de la mise sur le marché et la fin de vie du produit, **les problèmes liés à l'utilisation** du produit **méritent**, certainement d'un point de vue de la protection de la santé publique, **d'être pris en considération**, entre autres dans le cadre du présent projet d'arrêté, par l'adoption de restrictions concernant ces utilisations (en application du point 6, § 2, alinéa 1^{er} de l'annexe XVII du Règlement et conformément à l'article 5, §2 de la LNP). Le Conseil suggère aussi que dans le cadre de ces réflexions sur la vie, l'utilisation et l'entretien des articles contenant de l'amiante, il soit tenu compte des différentes applications possibles des fibres, car certaines sont plus dangereuses que d'autres vu le contact avec l'air des fibres ou au contraire leur emprisonnement dans un matériau stable.

- [7] Indépendamment de la question de vérification de la répartition des compétences, le Conseil estime, à propos de la problématique des habitations des particuliers, qu'il serait judicieux d'étudier, en s'inspirant du modèle français, l'instauration d'**un certificat obligatoire attestant, au moment de la mise sur le marché, si le logement contient ou non de l'amiante, et où**. Une obligation de désamiantage ne devrait cependant pas être d'office consécutive à un tel certificat, sauf pour les applications les plus risquées et/ou pour les articles qui sont dans un état tel qu'il existe une présomption sérieuse qu'ils libèrent des fibres d'amiante. La création d'une obligation de produire un certificat au moment de la mise sur le marché d'un bien immeuble relève cependant principalement de la compétence des Régions et ne peut donc se concevoir qu'en concertation avec celles-ci.
- [8] Le Conseil insiste également sur l'importance de la mise en œuvre effective et sur le suivi des réglementations adoptées. Il est positif que des fonctionnaires soient désignés pour contrôler l'application de la réglementation. Mais le Conseil souligne qu'en l'occurrence, les fonctionnaires qui sont désignés exercent essentiellement leur compétence dans le cadre du contrôle des entreprises. D'autres collaborations pourraient peut-être être envisagées, notamment avec le Fonds amiante ou avec les services d'ambulance verte. Compte tenu de la transversalité de la réglementation liée à REACH, et de son impact notamment dans les domaines du travail et de la santé, le Conseil insiste pour qu'une **coopération effective** soit mise en place, par exemple par le biais d'une coordination entre tous les fonctionnaires impliqués ou concernés par le présent projet d'arrêté royal, ainsi que par une circulation de l'information entre les différents services d'inspection.
- [9] Le Conseil souhaite également que le débat ne se focalise pas uniquement sur l'amiante. Le remaniement du projet et les concertations avec les différents acteurs devraient également être l'occasion de tirer des leçons pour appliquer le principe de précaution et rester vigilant vis-à-vis de toutes les **autres fibres** actuellement présentes sur le marché et dont les effets ne peuvent raisonnablement pas encore être connus, par exemple les fibres céramiques réfractaires⁹.
- [10] Au-delà de ces considérations de principe, le Conseil tient à ajouter encore quelques remarques sur la formulation du projet d'arrêté royal.
- a) De manière générale, **la formulation du projet manque de clarté et de cohérence**. La terminologie devrait être utilisée de manière uniforme et précise, pour éviter de parler de fibres quand on vise les articles, ou encore, éviter de parler de limitation du marché lorsqu'il s'agit en fait d'autoriser de manière limitative l'accès au marché par dérogation à l'interdiction générale de mise sur le marché prévue dans le Règlement.
- b) **Les termes employés doivent également être définis** lorsqu'ils ne sont pas univoques et peuvent susciter des difficultés d'interprétation, comme c'est le cas par exemple pour les termes « *pièces de musée* ».

⁸ Article 4.7.0.1, § 5, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement.

⁹ [L'avis du Conseil Supérieur d'Hygiène \(CSH\) n° 8119 du 7 mars 2007](#), s'aligne en effet sur l'opinion du CIRC (Centre international de recherche sur le cancer) qui a classé ces fibres dans le groupe des « cancérogènes possibles pour l'homme ». Le CSH recommande en conséquence, sur base du principe de précaution, que les limites d'exposition concernant l'amiante s'appliquent également aux fibres céramiques réfractaires, qui sont utilisées comme produit de substitution par rapport à l'amiante. Cet avis est consultable sur le site du SPF SCASPE.

- c) Il est **important pour la compréhension du texte que les éléments du régime pour lesquels il faut se référer au Règlement soient rappelés**, par exemple sous la forme de considérants dans le préambule de l'arrêté, ou dans l'article expliquant quel est l'objet de l'arrêté. Il faut cependant veiller à l'occasion de tels rappels à **mentionner qu'il s'agit de règles prévues par le Règlement**, car recopier dans l'arrêté des dispositions du Règlement sans les citer, comme c'est le cas actuellement à l'article 4, risque de laisser croire que l'Etat belge est compétent pour modifier ces dispositions, ce qui n'est pas le cas. Le conseil demande d'ailleurs que l'article 4 du projet cite le point 6, § 3, de l'annexe XVII du Règlement, comme source de l'obligation d'étiquetage.

2.3. Conclusion

- [11] Au vu de l'ensemble de ces considérations, le Conseil estime que le projet d'arrêté royal doit être profondément remanié. Le Conseil invite l'autorité fédérale à lier la rédaction du nouveau projet à une réflexion de fond sur la manière dont la Belgique souhaite se positionner à court terme dans ce domaine sensible. Le Conseil souhaite que ce positionnement soit ambitieux.

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- 3 des 4 président et vice-présidents:
T. Rombouts, *I. Callens*, *J. Turf*.
- 4 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:
R. de Schaetzen (Natagora), J. Gilissen (IEB), J. Miller (IEW), *S. Leemans* (WWF)
- 2 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:
A. Heyerick (VODO), N. Van Nuffel (CNCD)
- 1 des 2 représentants des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
C. Rousseau (Test Achat)
- 3 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
B. De Wel (CSC), *A. Vermorgen* (ACV), C. Rolin (CSC)
- Les 6 représentants des organisations des employeurs:
I. Chaput (Essenscia), A. Deplae (Union des Classes Moyennes), A. Nachtergaele (FEVIA), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), *O. Van der Maren* (Fédération des entreprises belges).
- Les 2 représentants des producteurs d'énergie:
H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie en Elektriciteit)
- Les 6 représentants des milieux scientifiques:
M. Carnol (ULG), R. Ceulemans (UA), L. Helsen (KUL), D. Lesage (UG), J.-P. van Ypersele de Strihou (UCL), E. Zaccai (ULB)

Total: 27 des 38 membres ayant voix délibérative

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail 'normes de produit' s'est réuni le 6 octobre 2009 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

- Mme Delphine MISONNE (FUSL)

Membres avec voix délibérative et leurs représentants

- Mme Tine CATTOOR (Essenscia)
- Mme Birgit FREMAULT (VBO)
- M. Bert DE WEL (ACV)
- M. Kristof DEBRABANDERE (BBL)
- M. Jean-Pierre LIEBAERT (Confédération construction)
- M. Bruno MELCKMANS (FGTB)
- M. Daniel VAN DAELE (FGTB)

Conseillers scientifiques et experts invités

- M. Frederik VAN DEN EEDE (SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement)

- M. Patrick STRAUSS (Fonds des maladies professionnelles)
- Mme Anne KIRSCH (Fonds des maladies professionnelles)

Secrétariat

- M. Jan DE SMEDT
- Mme Vania MALENGREAU