

CC 470

CONSEIL DE LA CONSOMMATION

**AVIS**

sur un projet d'arrêté royal rendant obligatoire la mise à disposition d'une oreillette lors de la vente de GSM.

Bruxelles, le 10 février 2014

## RESUME

Par lettre du 4 décembre 2013, la Ministre de la Santé publique, Mme Laurette Onkelinx, a saisi le Conseil de la Consommation d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal relatif à la mise à disposition obligatoire d'une oreillette lors de la vente de téléphones mobiles. Cet arrêté royal a pour but de protéger le consommateur contre les risques liés à l'exposition aux ondes radio provenant des téléphones mobiles. L'utilisation d'une oreillette lorsque l'on téléphone diminue l'exposition de la tête à ces ondes radio.

**Les représentants des organisations de consommateurs** sont convaincus que l'utilisation d'oreillettes en téléphonant est préférable pour la santé et soutiennent par conséquent ce projet d'arrêté royal. Ils estiment cependant que le texte contient encore des imprécisions et que celles-ci doivent d'abord être adaptées, clarifiées et corrigées. **Ces représentants** soulignent expressément le fait que pour obtenir une différence réelle dans l'utilisation de téléphones mobiles, les oreillettes mises à dispositions doivent être de bonne qualité. Les oreillettes de mauvaise qualité ne seront pas utilisées, entraînent des frais supplémentaires pour le consommateur et contribuent de cette manière uniquement à accroître les déchets électroniques.

Pour obtenir un changement de comportement, **les représentants des organisations de consommateurs** soulignent l'importance d'une bonne campagne de sensibilisation et d'information qui explique aux consommateurs les dangers de l'exposition aux ondes radio. Cette campagne doit en même temps encourager une utilisation intelligente des oreillettes. Une utilisation continue d'une oreillette dans la circulation doit par exemple être déconseillée.

**Les représentants de la production et de la distribution** ne sont pas persuadés que les oreillettes resteront à l'avenir la seule manière de protéger les consommateurs contre les risques d'ondes radio en cas d'utilisation intensive de téléphones mobiles.

En outre, **ils** soulignent que tous les producteurs de téléphones mobiles sont des entreprises étrangères. L'obligation en Belgique de mettre une oreillette à disposition dans le magasin pour chaque téléphone mobile peut cependant avoir un impact sur leur accès au marché belge. L'obligation prévue par le projet d'arrêté royal suppose en effet que, pour chaque appareil, une oreillette compatible existe et soit disponible à tout moment sur le marché belge. Si ce n'est pas le cas, les téléphones mobiles concernés ne pourront pas être vendus dans les magasins belges, même s'ils respectent toutes les normes UE, ce qui implique une entrave à la libre circulation des marchandises dans l'UE. **Ces représentants** estiment dès lors qu'une telle mesure doit être imposée au niveau européen et non au niveau belge.

**Le Conseil** se demande si le projet d'arrêté royal n'est pas contraire à la libre circulation des marchandises et souligne en tout cas que cette nouvelle législation doit être notifiée préalablement à la Commission européenne. En outre, il a ses doutes concernant le fondement juridique du projet d'arrêté.

**Le Conseil** propose d'adapter la définition de téléphone mobile de sorte qu'elle corresponde mieux à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

En outre, **le Conseil** propose, à l'article 2§1<sup>er</sup> du texte néerlandais, de remplacer « terbeschikkingstelling » par « te koop aanbieden » et, dans le texte français, de remplacer 'fourniture' par 'mise en vente'. Cette terminologie correspond mieux à l'objectif de l'AR de toujours donner au consommateur la possibilité d'acquérir une oreillette avec un téléphone mobile.

Le Conseil de la Consommation, saisi le 4 décembre 2013 d'une demande d'avis de la Ministre de la Santé publique sur un projet d'arrêté royal sur un projet d'arrêté royal rendant obligatoire la mise à disposition d'une oreillette lors de la vente de GSM, a approuvé l'avis suivant le 10 février 2014 moyennant une procédure écrite.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de transmettre le présent avis à la Ministre de la Santé publique et au Ministre de l'Economie et des Consommateurs.

## **AVIS**

Le Conseil de la Consommation ;

Vu la lettre du 4 décembre 2013 de la Ministre de la Santé publique par laquelle elle demande l'avis du Conseil de la Consommation sur le projet d'arrêté royal susmentionné ;

Vu la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de construction et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé publique, l'art.5, §1, alinéa 1er, 1° et 3°, modifié par la loi du 27 juillet 2011 ;

Vu les travaux de la Commission « Pratiques du commerce » présidée par Monsieur Ducart (Test-Achats) pendant sa réunion du 7 janvier 2014 ;

Vu la participation aux travaux des membres du Conseil suivants : Mmes Dammekens (FEB) et Tecchiato (Mut.chrét.), Monsieur Walschot (Agoria);

Vu la participation aux travaux des experts suivants : Mmes Janssens (Comeos), Lukovnikova (SPF Santé publique) et Merken (SPF Economie), Messieurs Bocquet (Test-Achats), De Koning (CRIOC), Demesmacre en Rutten (Nelectra);

Vu l'élaboration du projet d'avis par Monsieur De Koning (CRIOC) et Madame Dammekens (FEB);

Vu l'avis du Bureau du 29 janvier 2014 ;

Vu l'urgence ;

Vu la procédure écrite prévue à l'article 7 bis du règlement d'ordre intérieur pour l'approbation du présent avis par le Conseil ;

**EMET L'AVIS SUIVANT :**

## I. Introduction

Par lettre du 4 décembre 2013, la Ministre de la Santé publique, Mme Laurette Onkelinx, a saisi le Conseil de la Consommation d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal relatif à la mise à disposition obligatoire d'une oreillette lors de la vente de téléphones mobiles. Le Conseil de la Consommation a examiné attentivement le projet d'arrêté royal et a également invité à cet effet un représentant du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et un représentant du SPF Economie à sa réunion.

## II. Le projet d'arrêté royal

Cet arrêté royal a pour but de protéger le consommateur contre les risques liés à l'exposition aux ondes radio en cas d'utilisation intensive de téléphones mobiles. L'utilisation d'une oreillette lorsque l'on téléphone diminue l'exposition de la tête à ces ondes radio.

Cet arrêté royal a pour but de protéger le consommateur au regard du principe de précaution et est basé sur les documents suivants :

- La résolution de la Chambre belge des Représentants visant à améliorer la disponibilité d'informations à l'attention des consommateurs lors de leurs achats de GSM et à protéger la santé des citoyens contre les risques liés à la pollution électromagnétique, approuvée le 26 mars 2009 (Doc. parl. Chambre 2008-2009, n°. 1335/010);
- La conclusion de l'IARC (International Agency for Research on Cancer, 2011) qui classe les ondes radios dans la catégorie "cancérogènes possibles".

Le présent projet est la dernière mesure prise à la suite des conclusions de l'IARC et en exécution de la résolution 1335/010. Auparavant, le projet d'arrêté royal relatif à la disponibilité d'informations à l'attention des consommateurs, concernant le débit d'absorption spécifique de l'énergie, relatif à la publicité pour les produits destinés au consommateur, qui émettent des ondes radio, et relatif à l'interdiction de mettre sur le marché des téléphones portables spécifiquement conçus pour les enfants a également été soumis au Conseil de la Consommation<sup>1</sup>. Ce projet a débouché sur l'arrêté royal du 30 juillet 2013 relatif à la disponibilité d'informations à l'attention des consommateurs concernant le débit d'absorption spécifique de téléphones mobiles et à la publicité pour les téléphones mobiles.

## III. Evaluation

### a. Remarques préalables

**Le Conseil** se demande avant tout comment va se comporter cette nouvelle législation par rapport la législation européenne existante. Notamment la Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité prévoit en effet déjà certaines exigences essentielles auxquelles l'appareillage doit répondre afin de pouvoir être mis sur le Marché dans le marché intérieur. **Le Conseil** se demande dès lors si le projet d'arrêté royal n'est pas contraire à la libre circulation des

---

<sup>1</sup> [http://economie.fgov.be/nl/binaries/446\\_tcm325-159320.pdf](http://economie.fgov.be/nl/binaries/446_tcm325-159320.pdf)

marchandises et souligne en tout cas que cette nouvelle législation doit être notifiée préalablement à la Commission européenne.

Ensuite, **le Conseil** s'interroge également sur le fondement juridique de ce projet d'arrêté royal.

Un fondement juridique invoqué est l'article 11 §1er de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur. Cet article confère au Roi une compétence pour fixer les modalités de la dénomination, de la composition et de l'étiquetage des biens et services. **Le Conseil** estime que ce fondement juridique n'est pas pertinent en l'espèce pour ce projet d'arrêté royal. Une mise à disposition obligatoire d'une oreillette lors de la vente de téléphones mobiles n'a aucun rapport avec l'étiquetage, la dénomination ou la composition sous laquelle un bien est mis sur le marché.

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, de la santé et des travailleurs, article 5, §1er, alinéa 1er, 1° et 3°, modifiée par la loi du 27 juillet 2011, est également invoquée comme fondement juridique. La mise à disposition d'un accessoire, comme une oreillette, est une norme technique plutôt qu'une norme de produit. L'article 3 de cette loi prévoit en outre expressément que la présente loi ne vise pas la sécurité des consommateurs, alors que les articles du projet d'arrêté royal visent expressément la relation consommateur-vendeur.

b. Discussion point par point

*Définitions*

**Le Conseil** propose d'adapter la définition de téléphone mobile de sorte qu'elle corresponde mieux à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (à savoir l'article 2, 3° et 22°):

"tout téléphone portable destiné à une utilisation dans des réseaux de communications électroniques publics mobiles via des ondes radio dans le cadre de la fourniture d'un réseau téléphonique public".

Ensuite, **le Conseil** se demande également si les tablettes et les ordinateurs portables qui peuvent également être utilisés pour téléphoner peuvent être considérés comme des téléphones mobiles.

**Les représentants de la production et de la distribution** estiment que les appareils portables comme les tablettes et les ordinateurs portables, dont l'objectif primaire est de consulter l'internet, mais avec lesquels on peut également téléphoner de manière occasionnelle, doivent être laissés en dehors du champ d'application du projet d'arrêté royal. Il en va de même pour les téléphones portables dans le cadre d'une ligne téléphonique fixe et les appareils électroniques portables pouvant être reliés à un smartphone.

**Les représentants des organisations de consommateurs** indiquent en revanche que la frontière entre un gsm, un smartphone et une tablette est très mince. Ils estiment dès lors que chaque appareil qui émet des ondes radio et avec lequel on peut téléphoner en gardant l'appareil à proximité de la tête devrait relever de la définition de l'arrêté royal.

### *Mise à disposition d'une oreillette*

Cet article stipule que "les téléphones mobiles ne peuvent être commercialisés sans fourniture au consommateur d'une oreillette appropriée".

**Le Conseil** propose, à l'article 2§1<sup>er</sup> du texte néerlandais, de remplacer « terbeschikkingstelling » par « te koop aanbieden » et, dans le texte français, de remplacer 'fourniture' par 'mise en vente'. Cette terminologie correspond mieux à l'objectif de l'AR de toujours donner au consommateur la possibilité d'acquérir une oreillette avec un téléphone mobile.

**Le Conseil** s'interroge ensuite sur le terme 'commercialiser'. Ainsi, on ne sait pas clairement si l'on vise également la vente dans le circuit de seconde main, à savoir le magasin de recyclage ou la vente sur des plateformes de vente en ligne (de seconde main). Il fait remarquer que la vente de téléphones de seconde main est déconseillée pour des raisons d'hygiène.

**Le Conseil** s'interroge également sur ce que l'on entend par 'oreillette appropriée'. Si cela veut uniquement dire que l'oreillette est appropriée pour un type déterminé de gsm vendu dans le magasin, cela ne semble pas répondre au principe de précaution. On trouve en effet des oreillettes sous différentes formes et tailles. Il y a également certainement des différences de qualité. Mettre n'importe quelle oreillette à disposition, sans doute appropriée pour être utilisée avec un type déterminé de gsm mais de mauvaise qualité, ne contribue pas à mieux protéger le consommateur. Les oreillettes de mauvaise qualité peuvent en revanche avoir une influence néfaste sur l'audition et sur la santé en général du consommateur.

Selon le projet d'AR, si une oreillette ne fait pas partie des accessoires standard fournis avec le téléphone mobile, le vendeur doit fournir lui-même au consommateur une oreillette appropriée. **Le Conseil** n'a de nouveau aucune garantie que la qualité des oreillettes doit répondre à certains critères. **Le Conseil** se demande dès lors si des oreillettes de mauvaise qualité seront utilisées par le consommateur ou s'ils les achèteront pour ne jamais les utiliser. Cela entraîne des frais inutiles pour le consommateur et une augmentation inutile des déchets électroniques.

**Les représentants de la production et de la distribution** constatent enfin que le projet d'arrêté royal prévoit uniquement la mise à disposition d'oreillettes pour protéger le consommateur. De cette manière, on exclut les technologies éventuelles futures qui protègent aussi bien les consommateurs contre les ondes radio que les oreillettes. Cela est de nature à freiner la propension à innover en la matière.

**Les représentants des organisations de consommateurs** font remarquer que la mise à disposition d'oreillettes ne suffit pas comme mesure. Pour atteindre leurs objectifs, les autorités devront prévoir une sensibilisation approfondie et une harmonisation des différentes initiatives législatives en la matière, comme la réglementation pour les ondes électromagnétiques d'antennes émettrices fixes.

### *Exécution de l'arrêté*

**Le Conseil** s'interroge sur le caractère contraignant de cet arrêté. Cette législation impose une obligation supplémentaire aux vendeurs de téléphones mobiles et celle-ci ne peut être effective que si elle est également dûment contrôlée. En outre, des sanctions doivent également pouvoir être imposées aux vendeurs qui ne respectent pas cet arrêté royal. Le Conseil propose dès lors que le projet prévoie une compétence claire de contrôle et de sanction.

#### IV. Conclusion

**Les représentants des organisations de consommateurs** sont convaincus que l'utilisation d'oreillettes en téléphonant est préférable pour la santé et soutiennent par conséquent ce projet d'arrêté royal. Ils estiment cependant que le texte contient encore des imprécisions et que celles-ci doivent d'abord être adaptées, clarifiées et corrigées. **Ces représentants** soulignent expressément le fait que pour obtenir une différence réelle dans l'utilisation de téléphones mobiles, les oreillettes mises à dispositions doivent être de bonne qualité. Les oreillettes de mauvaise qualité ne seront pas utilisées, entraînent des frais supplémentaires pour le consommateur et contribuent de cette manière uniquement à accroître les déchets électroniques.

Pour obtenir un changement de comportement, **les représentants des organisations de consommateurs** soulignent l'importance d'une bonne campagne d'information qui explique aux consommateurs les dangers de l'exposition aux ondes radio. Cette campagne doit en même temps encourager une utilisation intelligente des oreillettes. Une utilisation continue d'une oreillette dans la circulation doit par exemple être déconseillée.

**Les représentants de la production et de la distribution** ne sont pas persuadés que les oreillettes resteront à l'avenir la seule manière de protéger les consommateurs contre les risques d'ondes radio en cas d'utilisation intensive de téléphones mobiles.

En outre, **ils** soulignent que tous les producteurs de téléphones mobiles sont des entreprises étrangères. L'obligation en Belgique de mettre une oreillette à disposition dans le magasin pour chaque téléphone mobile peut cependant avoir un impact sur leur accès au marché belge. L'obligation prévue par le projet d'arrêté royal suppose en effet que, pour chaque appareil, une oreillette compatible existe et soit disponible à tout moment sur le marché belge. Si ce n'est pas le cas, les téléphones mobiles concernés ne pourront pas être vendus dans les magasins belges, même s'ils respectent toutes les normes UE, ce qui implique une entrave à la libre circulation des marchandises dans l'UE. **Ces représentants** estiment dès lors qu'une telle mesure doit être imposée au niveau européen et non au niveau belge.