

Avis sur un projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les biocarburants

- Demandé par le Ministre du Climat et de l'Energie, M. Magnette, dans une lettre datée du 25 juillet 2011
- Préparé par le groupe de travail normes de produits
- Approuvé par les membres de l'Assemblée générale par procédure écrite (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 établissant des normes de produits pour les biocarburants. Le courrier, daté du 25 juillet 2011, demande que le CFDD formule son avis pour le 30 août 2011. Un délai supplémentaire a été accordé, jusqu'au 18 octobre 2011.
- [b] Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a d'abord pour objectif :
- la transposition partielle en droit belge des articles 17 à 19 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE ;
 - la transposition en droit belge de l'article 1^{er}, alinéas 5 et 6, de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE.
- [c] Le projet d'arrêté royal soumis pour avis exige entre autres à cet effet qu'une déclaration de produit, devant contenir une attestation que le lot de biocarburants répond à une série de critères de durabilité, soit dressée pour tous les lots mis sur le marché et que ces derniers soient identifiés par un numéro de référence unique.
- [d] Le texte règle également la manière dont le respect des critères de durabilité doit être démontré.

2. Avis

2.1. Considérations générales

- [1] Le CFDD comprend que la transposition de cette directive implique des délais réduits mais regrette de ne pas avoir pu disposer de plus de temps afin de débattre du contexte sociétal et politique de la conditionnalité dans le domaine des biocarburants, où les positions des différents groupes sont partagées. Le Conseil estime ainsi que s'il avait pu bénéficier d'un délai plus long, ce qui semble souhaitable pour débattre d'un sujet aussi sensible, il aurait probablement pu rapprocher en partie les différents points de vue.

2.1.1. Contexte global

- [2] Le Conseil rappelle qu'il a affirmé dans son Avis « Biomasse » rendu le 4 juillet 2008¹ que toute politique énergétique doit être prioritairement axée sur les économies d'énergie et l'efficacité énergétique. C'est donc dans le contexte d'une politique énergétique cohérente et durable que les applications énergétiques de la biomasse peuvent trouver leur place, en tenant compte d'une estimation réaliste de leur potentiel et de leurs limites. L'objectif de 10 % de biocarburants ne peut être actuellement atteint que si l'Union européenne introduit ceux-ci à grande échelle.

- [3] Certains membres² du Conseil rappellent que le CFDD estimait dans cet avis qu'il fallait de ce fait revoir cet objectif de 10 % de biocarburants à l'horizon 2020 dans le cadre d'une approche de développement durable, même si cela n'impliquait toutefois pas qu'il faille abandonner l'objectif européen de 20 % de consommation d'énergie renouvelable en 2020.

Ces mêmes membres rappellent que, depuis lors, l'objectif de 10 % de biocarburants a été reformulé comme 10 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les transports par la directive 2009/28/CE précitée. La situation reste cependant problématique ; les moyens actuellement mis en œuvre par les autorités belges et européennes pour atteindre cet objectif de 10 % reposent très largement sur l'utilisation de biocarburants de première génération (d'origine agricole) qui causent de graves dommages en termes de développement durable.

Ces mêmes membres estiment que les autorités belges et européennes devraient prendre en considération les nombreuses études scientifiques récentes³, dont ces autorités sont dans certains cas commanditaires, qui mettent en lumière les impacts négatifs multiples de l'augmentation de la demande en biocarburant et des politiques de soutien. Au vu de la multiplicité de ces impacts, il importe de porter une attention toute particulière à la cohérence des politiques mises en œuvre.

¹ Voy. http://www.cfdd.be/DOC/pub/ad_av/2008/2008a04f.pdf.

² Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), Mme Lieve Helsen (KUL), M. Edwin Zaccàï (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; Mme Ann Nachtergaele (FEVIA) – représentante des employeurs.

Les autres membres s'opposent à cette position.

³ Notamment les études Peters, Munting 2010, EEA 2011, etc.

- [4] D'autres membres⁴ du Conseil estiment qu'un cadre à l'horizon 2020 a été fixé et avalisé par tous les Etats membres et qu'il faut dès lors s'inscrire dans ce cadre. Si ce dernier devait être revu, cela devrait se faire au niveau européen et concerner tous les points du cadre en question c'est-à-dire tant les objectifs que les modalités et mesures d'accompagnement. Une telle révision devrait se faire à la lumière de l'expérience acquise, des obstacles rencontrés, des potentiels effectivement avérés et des investissements déjà consentis, le tout en vue de proposer un cadre qui tienne à la fois compte des aspects environnementaux, économiques et de sécurité d'approvisionnement.

Dans l'Avis « Biomasse » du CFDD, ces mêmes membres s'étaient prononcés en faveur d'une révision de l'objectif de 10 % d'énergie renouvelable dans le transport, alors que le cadre réglementaire européen était toujours en discussion. Une fois la directive 2009/28/CE précitée adoptée, la Belgique a mis en place des politiques, mécanismes et incitants en vue de susciter des investissements dans des fabriques nationales de biocarburants d'une part, et à obliger l'incorporation de biocarburants dans le fuel « classique » d'autre part. Les acteurs ont donc investi et se sont adaptés à ce nouveau cadre. Revenir en arrière et changer les règles du jeu en cours de route signifierait des pertes financières très importantes pour certains secteurs, alors que ceux-ci ont reçu des engagements de l'Etat. De plus, une telle révision jetterait le discrédit et la méfiance sur les politiques actuelles et futures de support des autorités, et en particulier sur celles de soutien aux énergies renouvelables. Le cadre national actuel est fixé jusqu'en 2013 et l'Etat a, quant à lui, pris des engagements en termes de volume de biocarburants mis sur le marché.

- [5] Certains membres⁵ du Conseil estiment que la transposition en droit belge de la directive 2009/28/CE précitée doit tenir compte de l'évolution du contexte global et de l'impact de l'augmentation de la demande pour les biocarburants, notamment dans les pays du Sud : crise alimentaire, volatilité des prix des produits agricoles, révoltes dans de nombreux pays liées aux surfaces achetées, louées, concédées ou consacrées à la production de biocarburants, nouvelles études sur les impacts indirects des biocarburants, absence de diminution réelle des émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.) pour certains d'entre eux, voire augmentation de ces émissions dans certains cas, poursuite de l'augmentation de la demande de carburants, etc.

⁴ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Anne Defourny (FEB), Mme Isabelle Chaput (Essenscia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; Mme Ann Nachtergaele (FEVIA) – représentante des employeurs ; M. Edwin Zaccāi (ULB) – représentant du monde scientifique.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁵ Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), M. Edwin Zaccāi (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; Mme Ann Nachtergaele (FEVIA) – représentante des employeurs.

Les autres membres s'opposent à cette position.

- [6] D'autres membres⁶ du Conseil estiment que la transposition en droit belge de la directive 2009/28/CE précitée doit être effectuée de manière stricte – ni plus, ni moins –, et certainement pour les articles relatifs aux critères de durabilité mêmes qui relèvent de l'article 114 du TFUE. Ce principe même de transposition en droit national de directives européennes ne peut être remis en question. Ceci n'empêche pas ces membres d'inviter le gouvernement à revoir prochainement les lois relatives aux biocarburants dans le cadre d'une vision claire⁷ qu'il aura au préalable définie et qui s'inscrive pleinement dans la vision européenne en la matière.
- [7] Certains membres⁸ du Conseil pensent que l'analyse doit se positionner sur la pertinence de la politique actuelle de certification des biocarburants, dans un contexte d'urgence climatique et au vu de l'absence de politique fixant des objectifs chiffrés de diminution de la demande de carburants. Le soutien des pouvoirs publics aux biocarburants doit par ailleurs être analysé sous l'angle du rapport entre son efficacité en termes de réduction des émissions de G.E.S. et de son coût pour la collectivité, en comparaison avec d'autres moyens envisageables. La remise en cause du soutien public aux biocarburants, et en particulier ceux pour lesquels les indices d'impacts négatifs se multiplient, doit être clairement envisagée.
- [8] D'autres membres⁹ du Conseil rappellent que la défiscalisation des biocarburants a été mise en place pour permettre le développement de centres de production nationaux de biocarburants répondant aux critères de durabilité tels que fixés dans un cahier des charges fédéral. Sans cette défiscalisation, aucune industrie nationale n'aurait sans doute vu le jour. Un autre objectif poursuivi était de garder, grâce à la défiscalisation, des prix stables pour les consommateurs (au niveau des accises totales payées).

2.1.2. Hiérarchisation de l'utilisation de la biomasse

- [9] Comme également déjà mentionné dans son Avis « Biomasse » précité, le Conseil plaide pour qu'une hiérarchie soit instaurée dans l'utilisation de la biomasse.

⁶ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Anne Defourny (FEB), Mme Isabelle Chaput (Essenscia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie ; Mme Lieve Helsen (KUL) – représentante du monde scientifique.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; Mme Ann Nachtergaele (FEVIA) – représentante des employeurs ; M. Edwin Zaccaï (ULB) – représentant du monde scientifique.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁷ Notamment en termes de taux d'accises, de volume mis sur le marché, ...

⁸ Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), Mme Lieve Helsen (KUL), M. Edwin Zaccaï (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; Mme Ann Nachtergaele (FEVIA) – représentante des employeurs.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁹ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Anne Defourny (FEB), Mme Isabelle Chaput (Essenscia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; Mme Ann Nachtergaele (FEVIA) – représentante des employeurs.

Les autres membres s'opposent à cette position.

En premier lieu, le droit à une alimentation adéquate¹⁰ partout et pour tous doit être garanti. Dans un deuxième temps, la biomasse peut être utilisée comme matière première non alimentaire. Enfin, et en troisième lieu, la biomasse peut également être affectée à un usage énergétique.

- [10] En ce qui concerne ce dernier point, le CFDD souligne que, de manière générale, un des meilleurs moyens pour réduire les émissions de G.E.S. est de changer nos modes de consommation et de déplacement en mettant l'accent sur les transports en commun¹¹.

2.1.3. Hiérarchie des normes

- [11] Certains membres¹² du Conseil constatent la prédominance des libertés économiques sur les droits fondamentaux dès lors qu'il semble encore impossible d'imposer des critères sociaux pour les biocarburants, alors que la plupart des Etats ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et que tous les Etats membres de l'O.M.C. sont également membres de l'O.I.T.. Il s'agit d'une situation d'autant moins tolérable que l'Union européenne a davantage renforcé son volet social et a doté d'une valeur contraignante sa charte relative aux droits fondamentaux avec l'entrée en vigueur du TFUE. En effet, en vertu de ses articles 9¹³ et 11¹⁴ et des clauses horizontales qu'ils instituent, l'Union européenne est tenue de prendre en compte le social, l'environnemental et plus largement le développement durable dans l'ensemble de ses politiques et actions. Une telle obligation inscrite dans le droit primaire ne peut plus faire pencher la balance en faveur des libertés économiques en laissant de côté le respect des droits fondamentaux.

- [12] D'autres membres¹⁵ du Conseil constatent la prédominance des aspects environnementaux. Le projet d'arrêté royal sous revue n'est qu'un des maillons des multiples directives européennes visant à réduire les émissions de G.E.S. au niveau européen. Force est de constater, et spécialement dans notre pays, que des décisions environnementales sont prises sans analyse préalable sérieuse de leurs impacts économiques.

¹⁰ Cf. art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹¹ Tel que préconisé dans l'Avis cadre pour une mobilité durable rendu par le CFDD le 19 février 2004 : « *Le CFDD estime que la gestion de la demande doit être à la base d'une stratégie de mobilité durable, avec l'objectif de maîtriser la demande de mobilité et de rationaliser les moyens de la satisfaire, en encourageant une régulation des besoins individuels* ».

¹² Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), M. Edwin Zaccāi (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

¹³ « *Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine* ».

¹⁴ « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

¹⁵ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Ann Nachtergaele (FEVIA), Mme Anne Defourny (FEB), Mme Isabelle Chaput (Essencia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie ; Mme Lieve Helsen (KUL) – représentante du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

Ces mêmes membres du Conseil estiment que les critères de durabilité relatifs aux biocarburants et à la biomasse doivent se concentrer sur les aspects locaux spécifiques à l'exploitation agricole ou forestière. Les problématiques plus transversales qui ne sont pas spécifiques aux biocarburants et à la biomasse doivent faire l'objet de politiques et d'instruments spécifiques tels que c'est le cas par exemple pour les normes de l'O.I.T. Dans ce dernier cas, l'O.I.T. a comme tâche de contrôler ses normes. Ainsi « *L'application des normes internationales du travail est régulièrement examinée par les organes de contrôle de l'O.I.T. entre autres. (...) Des procédures relatives aux réclamations et plaintes peuvent être initiées contre les Etats membres qui ne respectent pas les conventions qu'ils ont ratifiées. Dans le cadre d'une procédure spéciale, le Comité de liberté syndicale examine les plaintes relatives aux violations de la liberté syndicale, qu'un Etat membre ait ou non ratifié les conventions concernées* »¹⁶. De plus, « *les pays ayant ratifié une convention sont obligés de l'appliquer en droit et en pratique et de faire rapport sur son application à intervalles réguliers* ». Il en va de même pour les accords au niveau des Nations unies.

2.2. Droit belge

2.2.1. Critères de durabilité

- [13] Le Conseil note qu'à ce stade les critères proposés sont essentiellement liés aux gaz à effet de serre et aux sols.
- [14] Le Conseil note qu'une définition de « biocarburants durables » existe déjà en droit belge à l'article 2, 8°, de la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles mis à la consommation mais souligne que celle-ci prévoit des critères de durabilité autres que ceux repris dans la directive 2009/28/CE précitée, ce qui la met en contradiction avec ce dernier texte. Le CFDD souhaite dès lors savoir dans quel délai les Autorités fédérales comptent mettre cette législation en conformité avec le droit européen.
- [15] Le CFDD estime de plus que la Belgique ne peut pas faire d'exception quant à la date d'entrée en vigueur de certains critères de durabilité pour les producteurs qui ont été agréés par les Autorités belges conformément à la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants. Ces producteurs agréés devraient pouvoir garantir dès le 1^{er} avril 2013 que la réduction des émissions de G.E.S. résultant de l'utilisation de leurs produits sera d'au moins 35 %.
- [16] Le CFDD remarque de plus que le projet d'arrêté royal soumis pour avis définit la durabilité autrement que la loi du 22 juillet 2009 précitée et contient des critères de durabilité autres que ceux visés dans la loi du 10 juin 2006 précitée, ce qui place ce texte en contradiction avec ces deux législations et les critères européens. Il constate également que ces critères sont différents de ceux de la directive 2009/28/CE précitée.
- [17] Certains membres¹⁷ du Conseil pensent qu'il est nécessaire que soient déterminés et respectés des critères réellement durables (c'est-à-dire environnementaux, économiques et sociaux) au niveau européen et estiment que l'absence de cadre strict à ce niveau ne doit pas empêcher que d'autres initiatives soient prises soit au sein d'un groupe de quelques Etats, soit à l'échelon national.

¹⁶ <http://www.ilo.org>

¹⁷ Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), M. Edwin Zaccai (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

Ces mêmes membres du Conseil s'interrogent sur la vérifiabilité des critères, notamment du fait des volumes de biocarburants en jeu et du faible respect de l'état de droit dans certaines régions productrices. D'autre part, l'indépendance de certains des systèmes internationaux de certification volontaire retenus par la Commission européenne est mise en doute par un grand nombre d'O.N.G.. Il y a donc lieu de s'assurer que l'indépendance des organes de vérification ne puisse être discutée.

Ces membres soulignent par ailleurs que la directive 2009/28/CE précitée est explicitement évolutive : il est ainsi notamment prévu que la Commission fasse pour la fin 2010 une proposition pour tenir compte des changements indirects d'affectation des sols (*indirect land use change* – ILUC) et qu'elle propose dès 2012, le cas échéant, des mesures correctives, notamment si un impact important sur les prix alimentaires est observé.

- [18] D'autres membres¹⁸ rappellent qu'aucune place n'est laissée à des critères autres que ceux définis dans la directive (cf. § [6] *supra*) et que les critères de durabilité doivent être identiques à travers toute l'Europe. Par ailleurs, il n'est pas opportun d'adapter, dans le cadre des objectifs définis pour l'horizon 2020, les critères de durabilité et cela à 8 ans de l'échéance finale et dans des termes encore plus courts pour ce qui est des objectifs intermédiaires que doivent atteindre les Etats membres. En outre, toute révision des critères à terme se doit de se concentrer sur les aspects locaux spécifiques à l'exploitation agricole ou forestière (cf. § [12] *supra*).

Finalement, ces mêmes membres rappellent que le CFDD a expliqué dans son Avis « Biomasse » que « *pour garantir une production et une utilisation durables de la biomasse, il est nécessaire de fixer rapidement des critères de durabilité internationaux (ndlr: actuellement seuls des critères européens ont été fixés jusqu'à présent). Ces critères doivent s'appliquer de manière uniforme à la phase de production, quelle que soit l'utilisation finale, afin d'éviter les effets de glissements* ».

- [19] Le Conseil estime que les critères de durabilité doivent dans tous les cas :

- être idéalement mondiaux ou européens, de sorte que le libre accès au marché soit assuré ;
- être d'application générale ;
- être mesurables, vérifiables et certifiables ;
- être contraignants.

- [20] Certains membres¹⁹ déplorent le fait que les critères environnementaux soient trop faibles (le bilan de réduction d'émissions de G.E.S. est insuffisant et ces critères ne tiennent pas compte des changements dans l'affectation des sols, de la pollution des sols et de l'eau ainsi que la perte de biodiversité et la dissémination des O.G.M.) et que rien ne soit mentionné sur le changement d'affectation des sols indirect.

¹⁸ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Ann Nachtergaele (FEVIA), Mme Anne Defourny (FEB), Mme Isabelle Chaput (Essenscia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie ; Mme Lieve Helsen (KUL) – représentante du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

¹⁹ Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), M. Edwin Zaccai (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

En ce qui concerne ce dernier point, la directive 2009/28/CE précitée oblige la Commission européenne à réaliser des études et proposer le cas échéant une méthodologie permettant d'inclure les émissions indirectes de G.E.S. (sous la forme d'un « facteur ILUC »). Les études commanditées par la Commission convergent sur la conclusion que la prise en compte de l'ILUC diminue fortement le bénéfice des filières biocarburants en termes de réduction des émissions de G.E.S., au point de le rendre négatif pour les filières biodiesel (palme, soja mais aussi colza et tournesol). Ces mêmes membres du Conseil pensent donc que les Autorités belges devraient jouer un rôle plus proactif au niveau européen dans ce dossier et tirer les conséquences des conclusions de ces études au niveau interne en cessant de soutenir une industrie contribuant au réchauffement du climat.

- [21] Ces mêmes membres²⁰ du Conseil estiment de plus que le fait de ne pas prendre en compte les critères sociaux au-delà du rapportage²¹ rend ceux-ci inaptes à prévenir les atteintes aux droits de l'Homme et met de ce fait la Belgique en contradiction avec ses engagements internationaux²². Ces membres rappellent de plus l'existence de nombreux accords et principes internationaux sur lesquels doivent reposer les critères sociaux régissant une production durable des biocarburants et renvoient à l'Annexe 4 de l'Avis « Biomasse » rendu par le CFDD pour une vue d'ensemble de ces accords et principes. La ratification de ces traités ne peut toutefois être considérée comme une condition suffisante et leur mise en œuvre effective doit aussi être prise en compte comme critère, ce qui nécessite un contrôle efficace.

Si un rapportage sur la mise en œuvre effective des conventions de l'O.I.T. est prévu (Annexe II) – ce qui constitue une avancée –, ces mêmes membres du Conseil sont dubitatifs sur le caractère suffisant d'un mécanisme uniquement documentaire, en particulier pour des pays où la structure étatique est faible ou sujette à dysfonctionnements.

- [22] Ces mêmes membres²³ estiment par ailleurs que des indicateurs en matière de sécurité et de souveraineté alimentaire sont nécessaires.

²⁰ Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), M. Edwin Zaccai (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

²¹ Cf. art. 15, § 2, du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

²² La Belgique est signataire de plusieurs traités internationaux garantissant la jouissance de ces droits en Belgique et dans les pays tiers (notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

²³ Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), M. Edwin Zaccai (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

[23] D'autres membres²⁴ du Conseil rappellent que les critères de durabilité européens sont parmi les plus sévères au monde et qu'ils pourraient être adaptés à terme au niveau européen. Ils rappellent leurs positions énoncées aux paragraphes [12] et [18]²⁵ ainsi que l'existence de l'article 17, § 7, de la directive 2009/28/CE précitée relatif au rapport que doit remettre la Commission européenne au Parlement sur la ratification et la mise en œuvre d'une série de conventions sociales. Dans ce cadre, ces mêmes membres notent aussi que la Commission propose, s'il y a lieu, des « mesures correctrices ».

Ces mêmes membres estiment qu'il faut se baser sur des chiffres et des méthodes d'analyse corrects, comme par exemple pour l'ILUC. Cependant, ils estiment également qu'une industrie européenne naissante ne devrait pas être paralysée parce que les données correctes à 100 % ne sont pas (encore) disponibles.

[24] Certains membres²⁶ du Conseil s'interrogent fortement sur la responsabilité (notamment en termes d'amendes en cas de non-conformité) encourue par les opérateurs pétroliers qui, de bonne foi, mettraient sur le marché des lots de biocarburants disposant de certificats de conformité mais qui ne seraient pas reconnus comme durables *a posteriori* (par exemple 6 mois ou un an plus tard) par les autorités. Il convient d'une part de clarifier cette situation et d'autre part de mettre tout en œuvre pour éviter le risque de fraude en matière de délivrance de certificats de durabilité et ce, dans l'intérêt de toutes les parties concernées (producteurs de composants bio et opérateurs pétroliers).

2.2.2. Systèmes de certification

[25] Certains membres²⁷ du Conseil rappellent que, si un biocarburant satisfait à un des schémas ci-dessous, il répond aux critères de durabilité aux yeux des directives européennes. Les schémas pris en considération sont:

1. la norme (pr) EN 16214 ;
2. le système de certification équivalent, qui doit répondre aux conditions prévues aux critères de durabilité de la directive (et rien que ceux-ci) ;
3. les systèmes volontaires approuvés par la Commission européenne ;
4. les accords bilatéraux ou multilatéraux.

²⁴ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Ann Nachtergaele (FEVIA), Mme Anne Defourny (FEB), Mme Isabelle Chaput (Essenscia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie ; Mme Lieve Helsen (KUL) – représentante du monde scientifique.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; M. Edwin Zaccāi (ULB) – représentant du monde scientifique.

Les autres membres s'opposent à cette position.

²⁵ Pour ce qui est des critères sociaux.

²⁶ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens, Mme Anne Panneels – vice-présidentes ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Anne Defourny, Mme Ann Nachtergaele (FEVIA), Mme Isabelle Chaput (Essenscia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentant des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; Mme Monique Carnol (ULg), Mme Lieve Helsen (KUL), M. Edwin Zaccāi (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membres qui s'abstiennent quant à cette position : M. Theo Rombouts – président ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement.

Les autres membres s'opposent à cette position.

²⁷ Membres qui soutiennent cette position : Mme Isabelle Callens – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele (UNIZO), Mme Ann Nachtergaele (FEVIA), Mme Anne Defourny (FEB), Mme Isabelle Chaput (Essenscia), Mme Marie-Laurence Semaille (FWA) – représentants des employeurs ; Mme Hilde De Buck (Electrabel) – représentante des producteurs d'énergie.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

Dans le cas des systèmes volontaires tels qu'approuvés par la Commission européenne, le projet d'arrêté royal soumis pour avis rajoute des conditions supplémentaires (Annexe II du projet d'arrêté royal), ce qui va au-delà de l'article 114 du TFUE et va à l'encontre de la directive 2009/28/CE précitée²⁸. Les systèmes volontaires doivent être acceptés dans tous les Etats membres, après approbation par la Commission européenne. Aucune condition supplémentaire ne peut être imposée.

- [26] D'autres membres²⁹ du Conseil estiment au contraire que le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne viole en rien le TFUE dans la mesure où l'Annexe II du projet d'arrêté royal soumis pour avis met en œuvre une obligation de rapportage prévue à l'article 17, § 7, de la directive 2009/28/CE précitée. Ces mêmes membres précisent en outre que cette directive institue une obligation de résultat et non de moyen et que la Belgique a dès lors le choix des moyens qui lui semblent adéquats pour mettre en œuvre les obligations qui lui incombent en vertu de cette directive. De surcroît, et dès lors que la Belgique se trouve dans une procédure de notification auprès de la Commission européenne, une potentielle infraction au marché intérieur se verrait *de facto* mise en évidence par les services de la Commission et n'a dès lors pas lieu d'être mis en évidence dans le présent avis.

Ces mêmes membres du Conseil notent que l'obligation faite aux opérateurs économiques de transmettre à l'autorité compétente les informations prévues à l'Annexe II est la transposition des articles 17, § 7, et 18, § 3, de la directive 2009/28/CE précitée. Ces informations doivent être transmises par les Etats membres à la Commission européenne qui en publie un résumé sur la plate-forme publique de transparence en ligne, en préservant la confidentialité des informations commercialement sensibles.

Cependant, certains éléments mentionnés dans la directive manquent dans le projet d'arrêté royal en préparation, à savoir le rapportage relatif « à l'incidence de l'augmentation de la demande en biocarburants sur la viabilité sociale dans la Communauté et les pays tiers, à l'incidence de la politique communautaire en matière de biocarburants sur la disponibilité alimentaire à un prix abordable, en particulier pour les personnes vivants dans les pays en développement, et à d'autres questions générales liées au développement. Les rapports traitent du respect d'usage des sols ». Ces mêmes membres du Conseil estiment que ces éléments devraient faire partie de l'Annexe II du projet d'arrêté royal soumis pour avis. Des indicateurs appropriés sont de plus nécessaires.

Il importe de noter que la directive prévoit également en son article 17, § 7, que, suite à son premier rapport qui sera présenté en 2012, « la Commission propose[ra], s'il y a lieu, des mesures correctives, en particulier s'il y a des éléments attestant que la production des biocarburants a un impact important sur le prix des denrées alimentaires ».

Ces mêmes membres notent d'ailleurs que le récent rapport³⁰ conjoint de la Banque mondiale, du F.M.I., de l'O.M.C. et de la F.A.O. sur la volatilité des prix agricoles et la sécurité alimentaire aboutit à des conclusions sans équivoque : il recommande aux Etats industrialisés d'abandonner les objectifs de consommation obligatoire car ceux-ci sont un facteur majeur de volatilité des prix agricoles sur les marchés internationaux³¹.

²⁸ Cf. alinéa 1^{er} et point 94 du préambule de la directive 2009/28/CE.

²⁹ Membres qui soutiennent cette position : Mme Anne Panneels, M. Jan Turf – vice-présidents ; M. Roland de Schaetzen (Natagora), Mme Lieze Cloots (BBL), Mme Jacqueline Miller (IEW), Mme Sabien Leemans (WWF) – représentants des ONG pour la protection de l'environnement ; M. Bert De Wel (CSC), M. Claude Rolin (CSC), Mme Diana Van Oudenhoven (CGSLB), M. Daniel Van Daele (FGTB), M. Sébastien Storme (FGTB) – représentants des syndicats ; M. Marc Vandercammen (CRIOC), M. Christian Rousseau (Test-Achats) – représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs ; M. Gert Vandermosten (VODO), M. Jo Dalemans (Broederlijk Delen), M. Nicolas Van Nuffel (CNCD) – représentants des ONG pour la coopération au développement ; Mme Monique Carnol (ULg), Mme Lieve Helsen (KUL), M. Edwin Zaccāi (ULB) – représentants du monde scientifique.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. Theo Rombouts – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

³⁰ Voy. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf.

³¹ Cf. p. 13 du rapport.

Dans la procédure, telle que définie par la directive, les Etats membres ont accès à une série d'informations avant la Commission. Il importe donc que les autorités belges utilisent au mieux les informations disponibles, notamment les nombreuses études scientifiques récentes, et anticipent les modifications qui pourraient avoir lieu, notamment dans le but d'atténuer l'insécurité juridique pour les opérateurs économiques.

2.2.3. Déclaration de produits

- [27] Le CFDD suppose qu'il faut rajouter un point 15° à l'article 5 du projet d'arrêté royal soumis pour avis, reprenant les conditions visées à l'article 16 de ce texte et rédigé comme suit : « *si les matières premières ont été cultivées et récoltées en Belgique ou dans les autres Etats membres de l'Union européenne sous le régime des conditionnalités* ».
- [28] Le Conseil se pose de plus la question de savoir si le numéro de référence unique protège l'acheteur et le consommateur en évitant la mise sur le marché de biocarburants non durables, car cela ne semble pas être le cas³².

2.2.4. Eléments à préciser

- [29] Le Conseil estime que la personne ou l'entité qui *met le biocarburant sur le marché* n'est pas clairement déterminée et pense que ce point devrait être clarifié au niveau des articles 3 et 5 du projet d'arrêté royal soumis pour avis, tout en veillant à garantir la confidentialité des informations qui doivent être fournies. La notion de « mise sur le marché » devrait aussi être précisée.
- [30] Le CFDD pense qu'il serait également utile de préciser qui est responsable de la transmission aux autorités compétentes des informations visées à l'article 5 du projet d'arrêté royal soumis pour avis.
- [31] Le Conseil souhaite aussi savoir dans quel délai les autorités compétentes vont informer les producteurs concernés qu'un lot de biocarburant est réputé non durable³³, afin d'éviter sa mise sur le marché, et demande qu'une communication aux autorités compétentes des informations visées à l'article 5 et à l'Annexe II du projet d'arrêté royal sous revue soit prévue à l'article 9, § 3, de ce projet de texte.
- [32] Le CFDD pense enfin que le sous-titre du projet d'arrêté royal sous revue devrait être « En application des articles 9, § 3, 10, § 3, et 15, § 2 ».

³² Cf. rédaction de l'article 19 du projet d'arrêté royal soumis pour avis qui stipule que l'autorité compétente délivre une attestation de durabilité des biocarburants « *au plus tard le 30 avril de l'année qui suit la mise sur le marché des lots de biocarburants* ».

³³ Cf. art. 17, § 3, du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

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

- Le président et 3 vice-présidents :
T. Rombouts, I. Callens, J. Turf, A. Panneels
- 4 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement :
R. de Schaetzen (Natagora), J. Miller (IEW), S. Leemans (WWF), L. Cloots (BBL)
- 3 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement :
N. Van Nuffel (CNCD), G. Vandermosten (VODO), J. Dalemans (Broederlijk Delen)
- Les 2 représentants des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs :
M. Vandercammen (CRIOC), Chr. Rousseau (Test-Achats)
- 5 des 6 représentants des organisations des travailleurs :
B. De Wel (CSC), Claude Rolin (CSC), D. Van Oudenhoven (CGSLB), D. Van Daele (FGTB), Sébastien Storme (FGTB)
- 5 des 6 représentants des organisations des employeurs :
A. Defourny (FEB), I. Chaput (Essenscia), A. Nachtergaele (FEVIA), P. Vanden Abeele (UNIZO), M.-L. Semaille (FWA)
- 1 des 2 représentants des producteurs d'énergie :
H. De Buck (Electrabel)
- 3 des 6 représentants des milieux scientifiques :
L. Helsen (KUL), M. Carnol (ULg), E. Zaccà (ULB)

Total : 27 des 38 membres ayant voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « normes de produit » s'est réuni les 2 et 30 septembre 2011 pour préparer cet avis.

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

- Prof. Luc LAVRYSEN (UGent, président du groupe de travail)

Membres avec voix délibérative et leurs représentants

- M. Mathias BIENSTMAN (Bond Beter Leefmilieu)
- M. Bernard CLAEYS (BPF)
- M. Stéphane DESGAIN (CNCD)
- Mme Anaïs DEVILLE (CRIOC-OIVO)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam)
- Mme Florence KROFF (FIAN)
- Mme An LAMBRECHTS (Greenpeace)
- M. Noé LECOCQ (IEW)
- M. Hendrik LEMAHIEU (BBA)
- M. Fons MAES (Belgian Biodiesel Board)
- Mme Lara MERTENS (Valbiom)

- M. François POLET (CETRI)
- Mme Marie TELLER (FIAN)
- M. Olivier VAN DER MAREN (FEB)
- Mme Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB)
- Mme Valérie XHONNEUX (IEW)

Experts invités

- M. Michel DEGAILLIER (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement)
- Mme Anne-France RIHOUX (Cabinet Magnette)

Secrétariat

- M. Jan DE SMEDT
- M. Alexis DALL'ASTA