

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.1.2009
COM(2008) 905 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur l'application de la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du
3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits**

(présentée par la Commission)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
1.1.	Portée du rapport	3
1.2.	Présentation générale	4
2.	Transposition	5
3.	Évolution de l'application et de la réglementation.....	6
3.1.	Fonctionnement de la surveillance du marché	6
3.2.	Fonctionnement de RAPEX.....	7
3.3.	Traçabilité des produits	9
3.4.	Mesures communautaires au titre de l'article 13 de la directive.....	9
3.5.	Normalisation.....	10
3.6.	Sécurité des services	13
4.	Conclusions	14
4.1.	Généralités.....	14
4.2.	Transposition.....	14
4.3.	Fonctionnement de la surveillance du marché	14
4.4.	Fonctionnement de RAPEX.....	14
4.5.	Traçabilité des produits	15
4.6.	Mesures communautaires fondées sur l'article 13 de la directive	15
4.7.	Normalisation.....	15

1. INTRODUCTION

La directive relative à la sécurité générale des produits (ci-après, «la directive»)¹ a été adoptée le 3 décembre 2001; elle est entrée en vigueur le 15 janvier 2002, et le délai pour sa transposition par les États membres était fixé au 15 janvier 2004. Elle remplaçait une précédente directive sur la sécurité générale des produits datant de 1992².

1.1. Portée du rapport

Le présent rapport a été rédigé en application de l'article 19, paragraphe 2, de la directive et fournit des informations sur:

- la sécurité des produits de consommation, en particulier l'amélioration de la traçabilité des produits;
- le fonctionnement de la surveillance du marché et du système RAPEX;
- la normalisation;
- les mesures prises au titre de l'article 13 de la directive.

Bien que la directive ne s'applique pas à la sécurité des services, certaines de ses dispositions traitent de cet aspect afin d'assurer «la réalisation des objectifs de protection» qu'elle poursuit. Par conséquent, le présent rapport exposera aussi les principales évolutions vers des services plus sûrs en Europe.

En 2007, à la suite de rappels massifs de produits de consommation à travers le monde, la Commission a passé en revue³ le cadre de l'Union européenne pour la sécurité des produits et conclu que le système communautaire, dont fait partie la directive en question, était à même d'assurer aux citoyens européens un niveau élevé de protection contre les produits de consommation dangereux⁴, pour autant que les règles de ce système soient correctement appliquées. L'analyse interne a toutefois mis en évidence certains domaines à améliorer, et l'adoption de la décision de la Commission sur les aimants dans les jouets⁵ s'inscrit directement dans le sillage de cette analyse. Par ailleurs, la proposition de révision de l'actuelle directive européenne relative à la sécurité des jouets⁶ et le «nouveau cadre législatif»⁷ pour la commercialisation des produits permettront de renforcer le niveau de protection existant. Le présent rapport relève encore d'autres points sur lesquels le système instauré par la directive pourrait être amélioré.

¹ Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits (JO L 11 du 15.1.2002, p. 4).

² JO L 228 du 11.8.1992, p. 24.

³ http://ec.europa.eu/consumers/safety/news/stocktaking_%20execsum_fr.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/eurobar_298_summary_fr.pdf

⁵ Voir point 3.4.

⁶ COM(2008) 9 et http://ec.europa.eu/enterprise/toys/2008_108_directive.htm

⁷ Voir point 3.1.2 et http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/index_en.htm

1.2. Présentation générale

1.2.1. Objectifs et champ d'application

Le but de la directive est de faire en sorte que seuls des produits de consommation sûrs soient introduits sur le marché communautaire. Cette directive s'applique aux produits de consommation non alimentaires. Lorsque ces produits sont couverts par des prescriptions de sécurité spécifiques imposées par d'autres législations communautaires, la directive s'applique uniquement aux aspects et aux risques, ou catégories de risques, qui ne sont pas couverts par ces prescriptions⁸.

La sécurité des services se situe en dehors du champ d'application de la directive, mais en vue d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, les dispositions de la directive s'appliquent aussi aux produits qui sont fournis aux consommateurs ou mis à leur disposition pour utilisation dans le contexte d'un service. La sécurité de l'équipement utilisé par les fournisseurs de services, en particulier l'équipement utilisé par le consommateur pour se déplacer ou voyager, est néanmoins exclue. Toutefois, les produits activement utilisés par le consommateur dans les locaux d'un fournisseur de services, tels que les sèche-cheveux mis à la disposition des clients dans les chambres d'hôtel ou les bancs solaires dans les solariums, sont soumis aux dispositions de la directive⁹.

1.2.2. Obligations incombant aux opérateurs économiques et aux autorités des États membres

La directive soumet les opérateurs économiques à l'obligation générale de n'introduire sur le marché que des produits sûrs et de fournir des informations aux consommateurs ainsi qu'aux autorités des États membres sur la traçabilité des produits et sur l'application de mesures, telles que les retraits ou rappels de produits¹⁰.

Les autorités des États membres doivent veiller à ce que les produits mis sur le marché soient sans danger et, à cette fin, contrôler le respect par les producteurs et les distributeurs des obligations leur incombant en vertu de la directive.

1.2.3. Cadre institutionnel et exécutoire

La directive prévoit un système d'alerte rapide pour les produits de consommation non alimentaires («RAPEX»). Ce système permet la circulation, entre la Commission et les autorités des États membres, d'informations relatives aux mesures adoptées par les autorités et les opérateurs économiques des États membres en rapport avec les produits présentant un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs. RAPEX permet aussi d'échanger des informations sur des risques mineurs (moins de 1 % de l'ensemble des notifications). Le système

⁸ Pour obtenir des éclaircissements sur l'application de la directive en question et des directives couvrant la sécurité des produits dans des secteurs spécifiques, consulter la page suivante:
http://ec.europa.eu/consumers/safety/prod_legis/index_en.htm

⁹ Voir l'avis du comité scientifique des produits de consommation (CSPC) à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_sccp/sccp_opinions_en.htm#3

¹⁰ Lignes directrices à l'intention des opérateurs économiques, décision 2004/905/CE de la Commission (JO L 381 du 28.12.2004, p. 63).

RAPEX reste ouvert aux pays tiers moyennant un accord spécifique entre la Communauté et le pays demandeur. À ce jour, seul un pays tiers (la Chine) a obtenu un accès partiel et indirect aux données RAPEX.

Conformément à l'article 15 de la directive, la Commission est assistée dans ses tâches de mise en œuvre par un comité composé de représentants des États membres (le «comité DSGP»). En outre, l'article 10 de la directive prévoit un réseau informel d'autorités des États membres visant à renforcer encore la coopération administrative (le «réseau pour la sécurité des consommateurs»).

Étant donné que la directive fait partie de l'accord EEE¹¹, les mêmes règles et mécanismes ont également été mis en place dans les pays de l'AELE qui appliquent l'accord EEE, à savoir la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

2. TRANSPOSITION

Les vingt-sept États membres ont notifié leurs mesures de transposition¹². Cependant, la méthode de mise en œuvre n'est pas identique dans tous les États membres¹³. La Commission et les États membres mènent encore des discussions bilatérales pour clarifier certains aspects.

En particulier, les aspects relatifs à l'évaluation de la sécurité contenus dans certains actes de transposition s'écartent des règles établies à l'article 3 de la directive. Certains États membres n'ont pas transposé la totalité des critères figurant à l'article 3, tandis que d'autres ont modifié ces critères ou défini les leurs.

En matière de traçabilité, certains États membres exigent que soient indiqués sur le produit ou son emballage l'identité et les coordonnées du producteur (ou de l'importateur), alors que d'autres considèrent ces informations comme facultatives. En conséquence, les obligations des producteurs peuvent différer en pratique d'un État membre à l'autre.

Dans certains États membres, la notification par les producteurs n'est requise qu'en cas de risque connu, et il n'existe pas d'obligation de notification lorsque le producteur «devrait connaître» le risque compte tenu des informations disponibles.

Enfin, bien que les États membres soient tenus de prendre des dispositions pour se conformer aux mesures que la Commission peut adopter en vertu de l'article 13, certains d'entre eux n'ont pas établi de dispositions nationales spécifiques pour mettre en œuvre ces mesures.

¹¹ Décision 9/2003 (JO L 94 du 10.4.2003, p. 59).

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72001L0095:FR:NOT>

¹³ Un état des lieux comparatif des transpositions est disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/consumers/safety/prod_legis/index_en.htm.

3. ÉVOLUTION DE L'APPLICATION ET DE LA RÉGLEMENTATION

3.1. Fonctionnement de la surveillance du marché

La plupart des autorités de surveillance des marchés dans les États membres basent leurs travaux sur des programmes d'inspection annuels, qui tiennent compte des expériences et des constatations précédentes, des produits qui font fréquemment l'objet de notifications dans le système RAPEX et des plaintes des consommateurs. En cas de nécessité, tous les États membres effectuent des contrôles et des tests qui ne sont pas nécessairement prévus dans leur programme, par exemple dans les situations d'urgence.

3.1.1. Actions communes

Afin de favoriser la mise sur pied d'un réseau européen d'autorités des États membres compétentes en matière de sécurité des produits¹⁴, la Commission a cofinancé plusieurs actions transfrontalières de surveillance et de mise à exécution communes à ces autorités¹⁵ au cours des cinq dernières années. Ces actions communes avaient trait aux accidents de suffocation impliquant des enfants, à la sécurité des équipements d'aires de jeux, aux briquets, aux guirlandes lumineuses et aux rallonges électriques. Deux actions concernaient la coopération transfrontalière: l'une portait sur la collaboration avec les autorités douanières de la région de la mer Baltique et l'autre, connue comme le projet «EMARS», visait à renforcer la surveillance du marché grâce aux bonnes pratiques. Ce dernier projet a réuni quinze États membres et a abouti à la création d'une base de connaissances, d'un système de conseils rapide, d'un manuel de bonnes pratiques et d'un document de stratégie sur la surveillance du marché dans le futur¹⁶.

3.1.2. Nouveau cadre législatif

Le 9 juillet 2008, un nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits comprenant le règlement (CE) n° 765/2008¹⁷ ainsi que la décision 768/2008/CE¹⁸ a été adopté. Ces mesures ont entre autres pour objectif de renforcer la structure de surveillance du marché pour les produits couverts par la législation communautaire d'harmonisation et la traçabilité des produits. En outre, le règlement établit l'obligation, pour les autorités compétentes des États membres, d'effectuer des contrôles adéquats en ce qui concerne les caractéristiques des produits à une échelle appropriée sur le marché communautaire, et ce avant que les produits concernés ne soient mis en libre pratique. La Commission prépare actuellement des lignes directrices afin de clarifier le lien entre la directive et le cadre de surveillance du marché que représente le règlement.

Par ailleurs, l'article 42 du règlement (CE) n° 765/2008 modifie le libellé de l'article 8, paragraphe 3, de la directive afin de rendre ses dispositions plus

¹⁴ Article 10 de la directive et, pour les aspects budgétaires, décision 1926/2006/CE (JO L 404 du 30.12.2006, p. 39).

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/index_en.htm#ongoing_projects

¹⁶ <http://www.emars.eu/>

¹⁷ JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

¹⁸ Ibid., p. 82.

impérieuses pour les États membres et d'aligner les termes de la directive sur les dispositions du règlement.

3.2. Fonctionnement de RAPEX

3.2.1. Transmission des alertes concernant les produits dangereux

Le système RAPEX est conçu pour assurer une diffusion efficace d'informations à tous les États membres, de manière à permettre une réaction rapide face aux produits de consommation détectés sur le marché qui présentent un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs. Pour faire face aux situations dites «d'urgence», les mécanismes instaurés garantissent la transmission immédiate de l'information d'alerte à tous les États membres en vue d'une action de suivi.

Les services de la Commission publient chaque semaine sur l'internet des informations utiles concernant toutes les notifications RAPEX¹⁹.

3.2.2. Lignes directrices RAPEX

En 2004, la Commission a adopté des lignes directrices spécifiques («lignes directrices RAPEX») pour garantir le bon fonctionnement du système RAPEX²⁰. Ces lignes directrices définissent le champ d'application de l'obligation de notification qui incombe aux États membres, en décrivant les critères applicables à la définition de «risque grave» et en prodiguant des conseils sur le type de mesures et de produits devant faire l'objet d'une notification. Elles contiennent aussi des orientations en matière d'évaluation des risques. En 2008, la Commission a entamé la révision des lignes directrices RAPEX, jugée nécessaire en raison des divers éléments qui ont modifié la situation depuis 2004.

3.2.3. Tendances statistiques 2004-2008

Le nombre de notifications validées par la Commission a connu une nette augmentation ces dernières années. En 2007, la Commission a validé 1 605 notifications, contre 1 051 en 2006, 847 en 2005 et 468 en 2004. Le nombre de mesures notifiées relatives à un risque grave a plus que triplé entre 2004 et 2007, passant de 388 à 1 355. Cette tendance à la hausse s'est maintenue en 2008. Cette augmentation du nombre de notifications peut être attribuée à un contrôle plus efficace du respect de la sécurité des produits par les autorités des États membres, à une plus grande responsabilisation des entreprises, aux élargissements successifs de l'Union européenne en 2004 et 2007 et aux mesures de mise en réseau coordonnées par la Commission²¹. Par ailleurs, l'écart entre le pays enregistrant le plus grand nombre de notifications et celui qui en enregistre le moins se resserre de plus en plus.

En ce qui concerne les catégories de produits faisant l'objet de mesures correctives en raison de la gravité des risques impliqués, les articles destinés aux enfants (jouets

¹⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm. L'importance de ce portail informatif se reflète dans le nombre de visites enregistrées en 2007 (en moyenne 35 200 consultations par mois).

²⁰ Décision 2004/418/CE de la Commission (JO L 151 du 30.4.2004, p. 84).

²¹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm

et équipements pour enfants) ainsi que les articles électriques (par exemple, l'électroménager, le matériel d'éclairage) enregistrent le plus grand nombre de notifications; ensemble, ces catégories représentent plus de 50 % de toutes les notifications RAPEX.

Les risques les plus couramment observés sont les blessures, l'étouffement et les chocs électriques, suivis des brûlures, des incendies, de la suffocation et des risques chimiques. Les risques à long terme, tels que ceux émanant de l'exposition à certaines substances chimiques, sont plus difficiles à détecter et à évaluer, car les effets néfastes ne sont pas immédiatement perçus²².

Le nombre de notifications concernant des mesures correctives volontaires adoptées par les entreprises augmente d'année en année: en 2007, il représentait 50 % du nombre total de notifications relatives à des produits présentant un risque grave.

3.2.4. *Formation*

La Commission a organisé des séances de formation pour les autorités des États membres responsables de la sécurité des produits, en vue de renforcer leur capacité à prendre part au réseau RAPEX. Entre 2006 et 2008, vingt-deux États membres au total ont bénéficié de ces séminaires. La Commission accueille également les réunions des points de contact RAPEX à Bruxelles. En outre, les administrations douanières et les autorités de surveillance du marché de tous les États membres ont convenu de la nécessité de renforcer la coopération, d'améliorer la gestion du risque et de partager davantage les connaissances et les bonnes pratiques²³.

3.2.5. *RAPEX-Chine*

Vu la proportion très élevée de notifications RAPEX concernant des produits d'origine chinoise (pas moins de 56 % entre janvier et septembre 2008, 52 % en 2007, 49 % en 2006, 49 % en 2005 et 38 % en 2004), les relations avec les autorités chinoises au sujet de la sécurité des produits se sont intensifiées. En janvier 2006, la direction générale de la santé et des consommateurs, pour la Commission, et le Bureau d'État chargé de la supervision de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ) de la République populaire de Chine ont signé un protocole d'accord. Ce protocole a été mis à jour en novembre 2008 pour refléter le renforcement de la coopération.

Par l'intermédiaire d'un système informatique spécifique, l'AQSIQ a accès aux notifications de produits dangereux d'origine chinoise enregistrées dans RAPEX («RAPEX-Chine»). Les autorités chinoises font rapport à la Commission tous les trimestres sur les actions de suivi entreprises en réaction aux données RAPEX. À ce jour, l'AQSIQ a soumis sept rapports à la Commission. Entre septembre 2006 et mai 2008, l'AQSIQ a mené des investigations et, au besoin, a pris des mesures concernant 599 notifications RAPEX. Dans 51 % des cas, ces investigations ont abouti

²² La Commission a élaboré un assortiment d'outils, disponible en ligne, permettant d'évaluer l'exposition, afin de renforcer la cohérence de l'évaluation des risques: <http://www.jrc.ec.europa.eu/eis%2Dchemrisks/>

²³ Conclusions du séminaire sur la prévention des importations de produits dangereux (*Preventing Imports of Dangerous Products*), avril 2008, financé par le programme «Douane 2013».

à l'adoption de mesures préventives ou restrictives soit par l'AQSIQ, soit par les fabricants (ou exportateurs) chinois concernés, sur une base volontaire. Ces mesures consistaient en des actions correctives, des interdictions d'exportation, un renforcement de la surveillance des entreprises chinoises en cause et une suspension ou un retrait des licences d'exportation. Dans 49 % des cas examinés, aucune mesure n'a été prise, principalement en raison du manque d'informations disponibles concernant le fabricant ou l'exportateur chinois.

3.3. Traçabilité des produits

La traçabilité permet d'identifier les opérateurs économiques impliqués dans le processus de production et de distribution. Avec ces données, des mesures correctives peuvent être mises en place de manière efficace. Des alertes très médiatisées relatives à des biens de consommation non alimentaires à l'échelle mondiale ont récemment épinglé la nécessité de disposer de procédures de rappel efficaces qui ne soient pas excessivement onéreuses pour les opérateurs économiques.

L'article 5, paragraphe 1, de la directive prévoit l'obligation générale pour les producteurs de fournir aux consommateurs les informations nécessaires pour retrouver l'origine du produit et d'afficher l'identité du producteur ou les références du lot de production sur l'emballage du produit. Cependant, il incombe aux États membres d'adopter des mesures concrètes pour faire respecter ces obligations. Le nombre de notifications faisant référence à des produits sans traçabilité a diminué par rapport aux années précédentes. Toutefois, comme les produits qui présentent un risque grave et dont le pays d'origine demeure inconnu représentent 10 % des notifications²⁴, des progrès peuvent encore être accomplis.

Des améliorations sont également attendues de par la décision 768/2008/CE récemment adoptée, qui exige la mention du nom et de l'adresse du fabricant et, pour les produits importés, du fabricant ainsi que de l'importateur, en tant que principe général de la législation communautaire d'harmonisation²⁵.

3.4. Mesures communautaires au titre de l'article 13 de la directive

À ce jour, la Commission a appliqué à trois reprises la procédure prévue à l'article 13 de la directive. D'abord, elle y a recouru pour étendre l'interdiction des phtalates dans les jouets²⁶ durant la période précédant l'adoption de l'interdiction permanente au titre de la directive 2005/84/CE²⁷.

²⁴ Situation au mois de septembre 2008. Source: statistiques RAPEX janvier – septembre 2008. http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm.

²⁵ Décision 768/2008/CE, annexe I, article R2, paragraphe 6, et article R4, paragraphe 3.

²⁶ Décision 2004/178/CE de la Commission (JO L 55 du 24.2.2004, p. 66), décision 2004/624/CE de la Commission (JO L 280 du 31.8.2004, p. 34) et décision 2004/781/CE de la Commission (JO L 344 du 20.11.2004, p. 35).

²⁷ Directive 2005/84/CE (JO L 344 du 27.12.2005, p. 40).

La deuxième mesure adoptée en vertu de cet article était la décision du 11 mai 2006²⁸ exigeant des États membres qu'ils veillent à ce que les briquets mis sur le marché communautaire présentent des caractéristiques de sécurité enfants et qu'ils interdisent la mise sur le marché de briquets ressemblant à d'autres objets particulièrement attrayants pour les enfants (les briquets dits «fantaisie»). Les briquets répondant à certains critères techniques sont exclus du champ d'application de cette décision. Les États membres étaient tenus de se conformer à la décision pour le 11 mars 2007 au plus tard. Ladite décision a été prolongée jusqu'au 11 mai 2008 par une décision du 12 avril 2007²⁹, qui interdisait aussi la fourniture aux consommateurs de briquets dépourvus de sécurité enfants et de briquets fantaisie à partir du 11 mars 2008. Une nouvelle prolongation, jusqu'au 11 mai 2009, a été décidée le 18 avril 2008³⁰.

La dernière mesure en date fondée sur l'article 13 était la décision du 21 avril 2008³¹ imposant aux États membres de faire en sorte que les jouets magnétiques mis sur le marché ou mis à disposition sur le marché portent un avertissement sur les risques qu'ils présentent pour la santé et la sécurité. Les aimants utilisés dans les jouets sont devenus plus puissants mais se détachent aussi plus facilement, exposant donc les enfants qui les ingéreraient à un danger de mort, par une éventuelle perforation de leur estomac ou de leurs intestins. En l'absence de dispositions spécifiques dans la législation actuelle et dans la norme de sécurité applicable (toutes deux en cours de révision), la Commission a adopté cette mesure provisoire, qui a cours jusqu'au 21 avril 2009.

L'application des mesures fondées sur l'article 13 de la directive a montré que leur nature provisoire posait problème. D'une part, la validité limitée de ces mesures et leurs renouvellements répétés sont source d'incertitude pour les opérateurs économiques et, d'autre part, leur nature provisoire les empêche d'attaquer à la racine les problèmes de sécurité concernés.

3.5. Normalisation

3.5.1. Procédure et intervenants

En l'absence de législation communautaire se référant aux législations nationales et aux normes européennes établies par les organismes européens de normalisation (OEN)³², la directive définit des critères permettant d'évaluer la sécurité des produits. Selon son article 3, paragraphe 2, un produit est considéré comme sûr quand il est conforme aux normes nationales non obligatoires transposant des normes européennes

²⁸ Décision 2006/502/CE de la Commission (JO L 198 du 20.7.2006, p. 41).

²⁹ Décision 2007/231/CE de la Commission (JO L 99 du 14.4.2007, p. 16).

³⁰ Décision 2008/322/CE de la Commission (JO L 109 du 19.4.2008, p. 40). Un groupe de travail composé d'experts des administrations douanières et des autorités de surveillance du marché des États membres a été créé dans le but d'améliorer la coordination des activités de contrôle.

³¹ Décision 2008/329/CE de la Commission (JO L 114 du 26.4.2008, p. 90).

³² Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunications). Voir également: <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/stdbody.html>

dont les références ont été publiées au Journal officiel de l'Union européenne («JOUE»).

Conformément à l'article 4, la Commission adopte, par la procédure de comitologie, des décisions spécifiant les exigences de sécurité que les futures normes devraient refléter. Ensuite, sur la base des décisions précitées, la Commission confère des mandats aux OEN concernés afin qu'ils élaborent des normes satisfaisant à ces exigences de sécurité.

Dès lors qu'une norme a été rédigée et adoptée par un OEN, la Commission adopte une décision – par la procédure de comitologie – confirmant que la norme a été élaborée dans le respect de la procédure susvisée et publie la référence de la norme au JOUE. Cette publication assure aux produits fabriqués dans le respect de cette norme (ou des versions nationales équivalentes) la présomption de conformité avec l'obligation générale de sécurité prévue par la directive, conformément à l'article 3, paragraphe 2.

La décision initiale qui définit les exigences de sécurité spécifiques ne crée pas, en tant que telle, une présomption de sécurité au regard des produits conformes auxdites exigences ni une série d'obligations et de droits directement applicables pour les tierces parties. Néanmoins, ces décisions peuvent servir d'outil supplémentaire pour évaluer si un produit est conforme à l'obligation générale de sécurité visée à l'article 3, paragraphe 3, de la directive.

En ce qui concerne les intérêts représentés lors de l'élaboration des normes, l'accès des divers intervenants de la société et leur participation effective au processus de normalisation peuvent être entravés par de nombreux facteurs, tels qu'un manque de ressources, une expertise insuffisante et une coordination inefficace. C'est pourquoi la Commission apporte un soutien financier aux organisations de consommateurs et de défense de l'environnement, aux syndicats et aux PME. S'agissant de la représentation des consommateurs, la Commission apporte une contribution financière au fonctionnement des organisations européennes de consommateurs qui défendent les intérêts de ces derniers dans l'élaboration des normes relatives aux produits et services au niveau communautaire³³.

3.5.2. *Décisions relatives aux exigences de sécurité et aux mandats*

Au cours de la période de référence de ce rapport, trois décisions définissant des exigences de sécurité ont été adoptées et les mandats de normalisation correspondants ont été confiés conformément aux points a) et b) de l'article 4, paragraphe 1).

Le 21 avril 2005, la Commission a adopté la décision 2005/323/CE sur les exigences de sécurité que les normes européennes doivent remplir concernant les articles de loisirs flottants à utiliser dans ou sur l'eau³⁴. Sur la base de cette décision, la

³³ Pour de plus amples informations, voir http://ec.europa.eu/consumers/tenders/information/grants/support_en.htm

³⁴ JO L 104 du 23.4.2005, p. 39.

Commission a délivré le mandat M/372 au CEN. Sept normes sont en cours d'élaboration au titre de ce mandat³⁵.

Le 25 mars 2008, la Commission a adopté la décision 2008/264/CE relative aux prescriptions de sécurité incendie auxquelles doivent satisfaire les normes européennes concernant les cigarettes³⁶. Sur la base de cette décision, la Commission a confié le mandat M/425 au CEN en vue de l'élaboration d'une norme destinée à réduire la propension des cigarettes à l'inflammation.

Le 23 avril 2008, la Commission a adopté la décision 2008/357/CE concernant des exigences spécifiques en matière de sécurité enfants pour les briquets³⁷. Le mandat M/427 donné en conséquence consiste à réviser la norme EN 13869 existante sur les briquets de sécurité enfants.

3.5.3. *Publication des références des normes*

Au cours de la période de référence du rapport, la Commission a adopté trois décisions sur la conformité de certaines normes avec l'obligation générale de sécurité prévue par la directive³⁸. Ces décisions ont été adoptées conformément à l'article 4, paragraphe 2, deuxième et quatrième alinéas, de la directive. Chaque publication a remplacé la précédente et, dès lors, la liste actualisée des normes auxquelles se réfère la directive est celle figurant en annexe de la publication la plus récente, qui date de 2006³⁹.

3.5.4. *Préparation des futurs mandats de normalisation*

La Commission a l'intention d'améliorer la sécurité des articles de puériculture destinés à l'accompagnement du sommeil, à l'alimentation, à la toilette ou au transport des bébés et des très jeunes enfants (généralement de la naissance jusqu'à l'âge de 4 ou 5 ans). De nombreux accidents, parfois mortels, impliquant ces articles se produisent en effet chaque année en Europe⁴⁰. Au titre de la directive, plusieurs normes de sécurité relatives aux articles de puériculture ont été publiées. Cependant, il subsiste beaucoup de produits pour lesquels il n'existe pas encore de normes de sécurité, tandis que pour certains produits, les normes existantes ne couvrent pas tous les risques. Une étude commandée en 2006 a permis d'établir et de classer une liste de produits qui devraient être normalisés en priorité. L'étude comprend une évaluation des risques préliminaire et un projet de prescriptions de sécurité. Les décisions établissant les exigences de sécurité devraient être adoptées dans le courant de l'année 2009.

³⁵ Voir www.cen.eu

³⁶ JO L 83 du 26.3.2008, p. 35.

³⁷ JO L 120 du 7.5.2008, p. 11.

³⁸ Décision du 23 avril 2004, C(2004) 1493 (non publiée), décision 2005/718/CE (JO L 271 du 15.10.2005, p. 51) et décision 2006/514/CE (JO L 200 du 22.7.2006, p. 35).

³⁹ Communication 2006/C 171/04 de la Commission (JO C 171 du 22.7.2006, p. 23).

⁴⁰ Blessures touchant des enfants (0-14 ans), données 2002-2004. Voir <https://webgate.ec.europa.eu/idb>

En matière d'accidents et de blessures dus aux incendies et aux flammes, la Commission poursuit le développement d'une stratégie visant à renforcer la sécurité incendie des environnements résidentiels. Elle étudie les moyens d'améliorer la sûreté des surfaces et matériaux inflammables utilisés dans les foyers, tels que les meubles, les objets mobiliers divers, les vêtements et les postes de télévision. Il existe plusieurs normes européennes volontaires dans ces domaines, mais les discussions qui se sont tenues avec les États membres ont abouti au constat que les solutions offertes par ces normes n'étaient pas totalement satisfaisantes, notamment en ce qui concerne l'usage des retardateurs de flamme. Il convient donc au préalable d'acquérir une connaissance approfondie des substances chimiques utilisées comme retardateurs de flamme, en vue de parvenir à un compromis satisfaisant entre la sécurité incendie, la santé et la protection de l'environnement, que les normes de sécurité refléteront.

3.6. Sécurité des services

En ce qui concerne la sécurité des services aux consommateurs, la Commission note l'absence de consensus entre les États membres sur le niveau approprié d'action communautaire. Parallèlement, l'opinion publique et la pression politique exercée par le Parlement européen suggèrent qu'une action s'impose, au niveau européen, pour traiter les risques et accidents généraux, par exemple en matière de sécurité incendie dans les hôtels.

La nécessité d'améliorer le système européen existant pour le suivi des accidents et des blessures, y compris ceux liés aux services, a été reconnue dans plusieurs propositions de la Commission visant à prévenir les blessures et à promouvoir la sécurité⁴¹.

En 2007, la Commission a adopté une proposition de règlement-cadre relatif aux statistiques communautaires de la santé publique ainsi que de la santé et de la sécurité au travail⁴². Le manque de données comparables n'a cependant pas empêché la Commission de poursuivre de nouvelles initiatives, centrées sur la sensibilisation, et d'encourager les parties concernées à aborder les domaines prioritaires pour l'action de la Communauté, tels que la sécurité dans les hôtels.

En réponse au mandat M/371 qui lui a été confié par la Commission dans le domaine des services, le CEN a réalisé une étude dans le but de déterminer la faisabilité d'un programme de normalisation des exigences applicables à la fourniture de services, y compris dans ses aspects de sécurité⁴³.

⁴¹ COM(2006) 328 et 329.

⁴² COM(2007) 46.

⁴³ Voir <http://www.cen.eu/cenorm/sectors/nbo/value/chesss/index.asp>

4. CONCLUSIONS

4.1. Généralités

La directive s'est révélée un puissant outil pour assurer aux consommateurs un niveau élevé de protection. Elle a aidé à déceler et à éliminer du marché européen un grand nombre de produits dangereux. RAPEX, mis en place par la directive, a complété le cadre réglementaire existant pour certains grands produits de consommation, tels que les jouets, les cosmétiques, les appareils électriques et les luminaires, les équipements de protection individuelle et les véhicules, par un système spécifique d'échange rapide d'informations et d'alerte rapide.

4.2. Transposition

Si la transposition de la directive par les États membres est adéquate dans l'ensemble, quelques incohérences subsistent néanmoins. Les services de la Commission coopèrent avec les États membres pour déterminer si de plus amples mesures doivent être appliquées par certains États membres, mais la Commission se réserve le droit de lancer au besoin des procédures en manquement, en particulier en cas de non-respect des délais de mise en œuvre des mesures adoptées en vertu de l'article 13 de la directive.

4.3. Fonctionnement de la surveillance du marché

La multiplication des notifications RAPEX au cours des quatre dernières années indique clairement que la surveillance du marché en application de la directive a porté ses fruits. Cependant, sur un marché toujours plus mondialisé où aboutissent de plus en plus de produits provenant de pays extérieurs à l'Union européenne, une meilleure coordination des États membres dans leurs activités de surveillance du marché paraît nécessaire, y compris dans la coopération avec les autorités douanières.

Une telle coordination serait facilitée par l'application de bonnes pratiques arrêtées de commun accord (comme celles résultant du projet EMARS), par le renforcement des échanges d'informations entre les autorités des États membres au moyen des technologies existantes, par une application adéquate du dispositif établi par le nouveau cadre législatif et par un rôle plus appuyé de la Commission dans la détermination des priorités communes pour la surveillance du marché.

4.4. Fonctionnement de RAPEX

Bon nombre de pays considèrent la directive, et le système RAPEX en particulier, comme une référence, et plusieurs organisations nationales, régionales et internationales ont exprimé leur intérêt pour une participation au système ou pour une assistance en vue de se doter de systèmes comparables.

Si l'augmentation du nombre de notification pèse quelque peu sur le système, elle traduit néanmoins un renforcement de la protection des consommateurs au niveau européen. Les notifications plus nombreuses de mesures adoptées directement par les opérateurs économiques pour contenir les risques présentés par les produits de consommation montrent aussi que les entreprises responsables prennent la sécurité des produits au sérieux et respectent les obligations qui leur incombent en vertu de la directive.

4.5. Traçabilité des produits

L'identification du producteur sur le produit ou son emballage est un élément important pour assurer la traçabilité⁴⁴. Toutefois, cette exigence n'est pas impérative dans la législation de tous les États membres et cette situation génère des résultats peu satisfaisants. Si l'autorité chargée de la surveillance du marché n'est pas en mesure de retrouver le fabricant ou l'importateur d'un produit avéré dangereux, elle ne sera pas à même d'adopter des mesures totalement efficaces. La situation pourrait s'améliorer si la nature obligatoire de l'exigence d'identification était clarifiée et si tous les produits comportaient une indication concernant l'opérateur économique responsable de la sécurité du produit en question. Cette démarche permettrait aussi de s'aligner davantage sur les dispositions de la décision relative au nouveau cadre législatif, qui rend obligatoire l'indication sur le produit du nom, de la raison sociale ou de la marque déposée du fabricant ou de l'importateur, de même que leur adresse⁴⁵.

4.6. Mesures communautaires fondées sur l'article 13 de la directive

Si des mesures provisoires sont effectivement nécessaires dans certaines circonstances, la directive ne contient aucune disposition spécifique permettant explicitement d'interdire de façon permanente des produits non harmonisés dès lors que leur dangerosité a été démontrée sans équivoque⁴⁶.

4.7. Normalisation

Il conviendrait de simplifier les dispositions régissant la normalisation en vue de permettre une plus grande flexibilité. Il devrait être possible d'établir des exigences de sécurité pour une certaine catégorie de produits (par exemple, les articles de puériculture, les meubles, les vêtements) et, sur cette base, de confier des mandats «cadres» ou «permanents» aux OEN. Cette démarche simplifierait la très longue procédure nécessaire pour arrêter les exigences de sécurité pour chaque produit distinct. Par ailleurs, les progrès technologiques et les nouveaux risques pourraient ainsi être traités rapidement.

La Commission devrait aussi avoir la possibilité de publier la référence d'une norme adoptée par un OEN sans mandat correspondant si le produit couvert par la norme s'inscrit dans une catégorie prédéfinie de produits pour laquelle la Commission a défini des exigences de sécurité valables, et pour autant que cette norme la satisfasse. Ainsi, la présomption de conformité avec l'obligation générale de sécurité qui en résulterait encouragerait le respect de la norme par les entreprises et aboutirait à une meilleure protection des consommateurs.

⁴⁴ Article 5, paragraphe 1, quatrième alinéa, point a), de la directive.

⁴⁵ Décision 768/2008/CE, annexe I, article R2, paragraphe 6, et article R4, paragraphe 3.

⁴⁶ Voir le rapport annuel 2007 RAPEX et le rapport Eurobaromètre d'octobre 2008:

http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/rapex_annualreport2008_fr.pdf
http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/fl224%20eurobar_cbs_analrep.pdf