

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE»

COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD)

(2013/C 271/15)

Rapporteur général: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 25 février 2013 et le 12 mars 2013 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE»

COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD).

Le 12 février 2013, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de la nature urgente des travaux, le Comité économique et social européen a décidé lors de sa 490^e session plénière des 22 et 23 mai 2013 (séance du 22 mai 2013) de nommer M. HERNÁNDEZ BATALLER rapporteur général et a adopté le présent avis par 120 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve l'approche de la Commission d'établir un cadre juridique qui garantisse un niveau de protection élevé aux consommateurs et exige que les produits de consommation soient sûrs.

1.2 Le Comité considère qu'un règlement est l'instrument juridique approprié pour cette consolidation de textes juridiques existants, afin de les adapter au nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits. Le règlement permettra d'établir un même niveau de sécurité dans tous les pays de l'UE en définissant des critères communs.

1.3 Le règlement étant l'unique instrument permettant l'adoption des mêmes mesures avec le même appui pour les mêmes niveaux de risque dans tous les pays de l'UE, il est approprié que les termes de la proposition à l'examen puissent être interprétés avec la même portée dans tous les pays de l'Union.

1.4 Le CESE estime, qu'au vu de l'importance de la normalisation pour garantir la sécurité des produits, la Commission devrait accroître le soutien à la participation des consommateurs au CEN et à d'autres organismes similaires.

1.5 Dans la perspective de la pleine réalisation du marché intérieur, le Comité estime que la proposition représente une mesure de protection très importante pour les consommateurs dans la mesure où elle réduit les risques de blessures et de décès, permettant de rétablir la confiance; dans le même temps il voit la nécessité de transparence et d'équité dans les transactions commerciales, de sorte que ceux qui cherchent à produire et à vendre des produits dangereux ne disposent pas d'un avantage

déloyal par rapport aux concurrents qui acceptent les coûts encourus pour rendre leurs produits sûrs.

2. Introduction

2.1 La protection de la sécurité des consommateurs suppose que les biens et les services mis à leur disposition soient tels que, utilisés dans des conditions normales ou prévisibles, ils ne présentent pas de dangers pour la sécurité des consommateurs et que, s'ils présentent de tels dangers, ils puissent être retirés du marché par des procédures rapides et simples. Ceci constitue l'un des principes fondamentaux de la politique européenne de protection des consommateurs depuis son programme préliminaire de 1975 ⁽¹⁾. Suite à la résolution du Conseil du 23 juin 1986 ⁽²⁾ sur la protection et la promotion des intérêts des consommateurs, une «nouvelle approche» a été engagée en matière d'harmonisation technique et de normalisation ⁽³⁾.

2.2 La première directive relative à la sécurité générale des produits qui a été approuvée en 1992 ⁽⁴⁾ a été remplacée par la directive 2001/95/CE du Parlement et du Conseil du 3 décembre 2001 ⁽⁵⁾, laquelle est entrée en vigueur le 15 janvier 2002. Le délai pour sa transposition dans le droit national par les États membres était fixé au 15 janvier 2004. En son temps, le CESE s'est prononcé ⁽⁶⁾ favorablement sur l'approche proposée par la Commission, tout en émettant des réserves concernant certains aspects.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil, du 14.4.1975, concernant un programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs (JO C 92 du 25.4.1975, p. 1).

⁽²⁾ JO C 167 du 5.7.1986, p. 1.

⁽³⁾ Qui est basée sur la résolution du Conseil du 7.5.85 (JO C 136 de 4.6.1985, p. 1).

⁽⁴⁾ JO L 228 du 11.8.1992, p. 24.

⁽⁵⁾ JO L 11 du 15.1.2002, p. 4.

⁽⁶⁾ JO C 367 du 20.12.2000, p. 34.

2.3 La création du système d'alerte rapide pour les produits de consommation non alimentaires (RAPEX) a permis d'établir la circulation des informations entre la Commission et les autorités des États membres sur les mesures adoptées par les autorités des États membres et les opérateurs économiques concernant les produits qui présentent un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs, afin de faire face aux «situations d'urgence». La Commission a approuvé en 2004 ⁽⁷⁾ des lignes directrices spécifiques pour garantir le bon fonctionnement de RAPEX.

2.4 Si les 27 États membres ont bien transposé la directive dans leurs droits nationaux respectifs, les modalités d'application ne sont pas les mêmes partout. Certains actes de transposition présentent des divergences, notamment:

- les aspects relatifs à l'évaluation de la sécurité, que prévoit l'article 3 de la directive;
- en matière de traçabilité, certains États membres exigent que soient indiquées sur le produit ou son emballage l'identité et les caractéristiques du produit, voire de l'importateur, alors que d'autres considèrent ces informations comme facultatives;
- par ailleurs, 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.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de règlement fait partie de l'*«ensemble de mesures en matière de sécurité des produits et de surveillance du marché»* qui comprend également une proposition de règlement unique sur la surveillance du marché et un plan d'action pluriannuel en matière de surveillance du marché pour la période 2013-2015.

3.2 La proposition de règlement vise à compléter le cadre juridique de la sécurité des produits de consommation et de la commercialisation des produits, approuvé au cours des dernières années, qui porte sur les produits manufacturés non alimentaires, à l'exception de certains produits comme les antiquités. Elle exige que les produits de consommation soient «sûrs» et fixe des obligations précises aux opérateurs économiques. Elle contient également des dispositions sur l'élaboration de normes à l'appui de l'obligation générale de sécurité. La base juridique à laquelle la Commission a recours est l'article 114 du TFUE, qui s'applique aux mesures visant l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, et sert de fondement à l'exercice des compétences partagées entre l'Union et les États membres.

3.3 La Commission change d'instrument législatif en présentant une proposition de règlement au lieu d'une directive, avec l'objectif de parvenir au même niveau de sécurité dans tous les pays de l'UE et d'harmoniser la législation régissant cette

matière, en définissant pour cela une série de critères communs, et sous réserve de la législation sectorielle. La proposition de règlement impose des normes claires et détaillées qui s'appliqueront de manière uniforme et simultanée dans l'ensemble de l'Union.

3.4 La Commission entend maintenir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, en rationalisant et en simplifiant le fonctionnement du système de sécurité et son interaction avec d'autres actes législatifs de l'Union.

3.5 La proposition vise à abroger les directives 87/357/CE et 2011/95/CE dont le contenu est réparti entre les deux propositions de règlement en cours d'élaboration. De cette manière, les dispositions relatives à la surveillance du marché et au système RAPEX, figurant actuellement dans la directive relative à la sécurité générale des produits sont transférées dans la proposition établissant un nouveau règlement unique relatif à la surveillance du marché, qui réunira toutes les dispositions sur cette matière dans un instrument unique, faisant de RAPEX le système d'alerte spécifique pour les produits qui présentent des risques.

3.6 D'autre part, la proposition à l'examen définit les obligations fondamentales des opérateurs économiques concernés (fabricants, importateurs et distributeurs) intervenant dans la chaîne d'approvisionnement des produits de consommation, pour autant qu'ils ne soient pas soumis à des exigences analogues au titre de la législation sectorielle d'harmonisation de l'Union. Sa fonction est donc restreinte à une application dans les situations qui ne sont pas réglées de manière sectorielle ou qui présentent un caractère résiduel par rapport à ces situations.

3.7 Elle part du principe général que tous les produits de consommation non alimentaires destinés à être commercialisés ou introduits sur le marché de l'Union doivent être sûrs. Les obligations plus détaillées relatives aux opérateurs économiques s'appliquent uniquement à ceux qui ne sont pas soumis aux obligations correspondantes définies par la législation d'harmonisation applicable au secteur d'un produit déterminé.

3.8 La proposition a été simplifiée grâce à l'établissement d'un lien clair avec la législation sectorielle et à la simplification des normes. Les produits de consommation qui respecteront les dispositions de la législation sectorielle d'harmonisation de l'Union visant à préserver la santé et la sécurité de la population seront aussi présumés sûrs en vertu du règlement proposé.

3.9 Par ailleurs, les définitions ont été actualisées et mises en concordance avec le nouveau cadre législatif sur la commercialisation des produits. En outre, la procédure permettant de déterminer si une norme européenne existe ou de demander l'élaboration d'une nouvelle norme européenne permettant de déterminer qu'un produit est présumé sûr a été considérablement simplifiée et alignée sur les dispositions du cadre général de normalisation.

⁽⁷⁾ Décision 2004/418/CE de la Commission (JO L 151 du 30.4.2004, p. 84).

3.10 Les obligations des opérateurs économiques portent entre autres sur l'étiquetage, l'identification des produits, les mesures correctrices à prendre en cas de produits non sûrs et l'information des autorités compétentes.

3.10.1 La proposition exige des opérateurs économiques qu'ils soient en mesure de préciser l'identité des opérateurs qui les fournissent et de ceux auxquels eux-mêmes fournissent un produit. La Commission est habilitée à adopter des mesures imposant aux opérateurs économiques la mise en place d'un système de traçabilité électronique ou l'adhésion à un tel système.

4. Observations générales

4.1 Le CESE est favorable à l'existence d'une réglementation assurant un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs et, en particulier, de la sécurité des produits, et considère que la proposition de la Commission peut contribuer à la renforcer. Il souhaite néanmoins qu'il soit tenu compte des remarques formulées dans le présent avis en vue de clarifier la proposition.

4.2 Le CESE attire l'attention sur le fait que les informations détaillées figurant dans l'exposé des motifs de la proposition ne sont pas reprises ensuite dans le dispositif du règlement proposé. Ainsi, ses considérants mentionnent notamment que la nouvelle proposition s'applique à toutes les techniques de vente, notamment les ventes à distance, alors qu'elle omet cette question par la suite dans son dispositif. Compte tenu de l'instrument juridique envisagé, qui impose d'unifier les critères au préalable afin que la norme soit interprétée de manière uniforme dans tous les pays de l'UE, le CESE recommande d'insérer au moins une référence succincte à ces éléments dans le dispositif de la proposition de règlement.

4.2.1 Le CESE considère que la proposition par voie de règlement est pertinente et proportionnée, car c'est le seul instrument qui permet l'adoption des mêmes mesures avec le même appui pour les mêmes niveaux de risque dans tous les pays de l'UE. Il constitue le vecteur approprié pour abroger les directives 87/357/CEE et 2001/95/CE, pour autant que le niveau de protection établi dans les deux directives soit maintenu en ce qui concerne le degré de sécurité requis.

4.2.2 Cet instrument contribue à garantir la sécurité juridique du marché et des consommateurs. En plus de la simplification des mesures, il permet de réduire le coût économique de son adoption et de faire en sorte que ses termes soient interprétés avec la même portée dans tous les pays de l'Union.

4.2.3 Il importe de souligner que la proposition de règlement délimite son champ d'application par rapport à la législation sectorielle d'harmonisation de l'Union. C'est pourquoi il conviendrait aussi de mettre en évidence, dans son article

premier, le caractère «général» et transversal du reste de la législation sectorielle relative à la sécurité des produits de consommation.

4.3 Comme la directive, la proposition de règlement exige que les produits de consommation soient «sûrs». Elle impose certaines obligations aux agents économiques et contient également des dispositions sur l'élaboration de normes, à l'appui de l'obligation générale de sécurité. Toutefois, le «principe de précaution», qui doit régir la sécurité des produits, ne figure pas dans le dispositif. Il conviendrait de l'y inclure expressément.

4.4 Définitions de la proposition

4.4.1 En ce qui concerne les définitions de la proposition, le CESE estime que certaines d'entre elles devraient être révisées car elles pourraient causer des problèmes dans le futur, à l'appui de l'application du règlement que ce soit pour des raisons de terminologie, de traduction ou de traditions juridiques différant d'un État membre à l'autre.

4.4.2 La notion de produits «sûrs» est adéquate et couvre les différents aspects qui permettent d'évaluer la sécurité que les produits offrent concernant les caractéristiques que le consommateur doit connaître comme leur durée de vie, leur nature ou leur composition. Toutefois, le terme de «produit» devrait être complété par l'expression «manufacturé».

4.4.3 De même, les termes «normales» et «raisonnablement prévisibles» peuvent induire une certaine confusion dans la mesure où on pourrait déduire du critère relatif au caractère raisonnable qu'il permet d'inclure n'importe quel produit même s'il n'est pas sûr à condition qu'il soit utilisé de manière adéquate.

4.4.4 Quant au terme «normal», il conviendrait peut-être de le remplacer par le terme «habituel»; le cas échéant, cette notion ambiguë devrait être associée au consommateur à qui est destiné le produit. À cet effet, le CESE recommande de remplacer le terme en question par la formule «produit non sûr», car cela permettrait d'aligner ce concept avec celui qui figure dans la directive sur la responsabilité civile du fait des produits défectueux⁽⁸⁾. Il conviendrait d'uniformiser le cadre juridique dans les États membres à cet égard, même si dans le contexte de la directive à l'examen la notion de produit est plus large.

4.4.5 En ce qui concerne la définition du terme «mandataire», il convient de signaler que la référence au «mandat écrit» pourrait donner lieu à des litiges à l'avenir dans les pays qui exigent que soit conclu au préalable un contrat de mandat. C'est pourquoi il y aurait lieu de le remplacer par la formule «commande écrite», qui laisse le champ libre aux États membres pour choisir la forme contractuelle la plus appropriée à leur droit national, tout en évitant que des problèmes de nature contractuelle se posent éventuellement à l'avenir.

⁽⁸⁾ JO L 210 du 7.8.1985, p. 29.

4.4.6 Quant à la définition de «risque grave», le CESE conseille de l'étendre à toute «exposition, circonstance ou péril», ce qui renforce la protection des consommateurs; en d'autres termes, le «risque grave» devrait être lié à la nécessité d'action immédiate et d'adoption de mesures dès la prise de connaissance du risque.

5. Observations spécifiques

5.1 La proposition de règlement accorde une attention particulière à la nécessité de regrouper et de simplifier les obligations qui s'appliquent aux opérateurs économiques. Le CESE y souscrit pleinement au vu de la confusion à laquelle sont confrontés ces opérateurs économiques et les autorités nationales.

5.2 À l'article 4, il conviendrait d'ajouter les mots «dans les conditions définies dans la suite du présent règlement», étant donné que le concept de sécurité employé ici peut ne pas coïncider avec les dispositions arrêtées dans d'autres normes sectorielles.

5.3 Il y a lieu de clarifier dans le dispositif la portée de la proposition en ce qui concerne l'inclusion des services dans le champ d'action du règlement. Le CESE espère toutefois que la Commission présentera une proposition complète sur la sécurité des services dans l'UE.

5.4 En ce qui concerne la mention des consommateurs «vulnérables» à l'article 6, lettre d), il conviendrait de préciser si la notion de consommateur vulnérable est définie sur la base d'un critère général (âge, santé, etc.) ou en fonction des caractéristiques du produit (manque de connaissances suffisantes). Le CESE estime que pour assurer une plus grande cohérence du droit de l'Union, il conviendrait d'utiliser des notions autonomes propres à l'ensemble de la réglementation de l'UE et de ne pas définir des concepts aux fins de chaque proposition législative.

5.5 L'article 6, paragraphe 2, lettre h), se réfère aux attentes légitimes des consommateurs en matière de sécurité. La notion de «légitimité» devrait être précisée avec des termes tels que «selon leur nature, leur composition et leur destination», qui donneraient davantage de sécurité juridique au dispositif.

5.6 Le CESE estime que les consommateurs ont le droit de disposer d'une information claire et précise sur l'origine des produits, qui devrait en toutes circonstances fournir leur provenance concrète, dans le respect des dispositions du droit de l'UE.

5.7 En outre, il conviendrait de revoir le libellé de cette disposition de telle sorte que les fabricants et importateurs soient tenus de «garantir» le respect des obligations prévues dans cette disposition.

5.8 Obligation des fabricants et des autres opérateurs

5.8.1 La proposition de règlement prévoit une réglementation relative à l'élaboration de la documentation par les fabricants et aux mesures qu'ils doivent prendre pour assurer la sécurité des consommateurs, que le Comité juge pertinente.

5.8.2 Ces obligations spécifiques consistent à mettre à l'essai des échantillons de produits commercialisés qu'ils prélèvent au hasard, à examiner les réclamations, à conserver un registre des réclamations, des produits non conformes et des rappels de produits et, le cas échéant, à tenir le fabricant et les distributeurs informés du suivi effectué.

5.8.3 Toutefois, la proposition ne précise pas les modalités de mise en œuvre en laissant à la discrétion de chaque État membre le soin d'arrêter les mesures qu'ils doivent prendre (comme la création d'un registre spécial). Il serait préférable d'harmoniser ces mesures afin de garantir l'existence d'un système d'alerte qui permette de tenir informé le marché à un stade suffisamment précoce pour prendre des mesures efficaces avant que des dommages ne soient causés.

5.9 Documentation technique

5.9.1 L'obligation d'informer les consommateurs doit concerner uniquement les questions liées à l'utilisation et à la nature des produits et ne pas s'étendre à la documentation dite technique pouvant contenir des données relatives à des secrets commerciaux et d'autres données confidentielles des fabricants qui doivent, quant à elles, être à la disposition des autorités; il y a lieu de définir à cet effet des règles communes claires qui ne sont pas énoncées dans la proposition.

5.9.2 Dans la mesure où il semble ressortir du texte que le fabricant est responsable des dommages occasionnés par un produit en raison de son manque de sécurité, il serait plus opportun de prévoir que le contenu de la documentation technique doit être valable pendant dix ans. Pour plus de clarté, il conviendrait qu'à l'article 8, paragraphe 6, la formule «Les fabricants s'assurent que» soit remplacée par «Il incombe aux fabricants de faire en sorte que», qui est plus conforme à l'obligation qui leur échoit. Le même changement devrait s'appliquer mutatis mutandis aux importateurs et à leur responsabilité, ainsi que l'obligation de mettre à jour la documentation technique pendant dix ans, au même titre que les autres opérateurs économiques.

5.9.3 Afin que les consommateurs puissent exercer leur droit à l'information sur un produit donné sans aucun type d'obstacle, il est recommandé de préciser qu'à l'article 8, paragraphe 7, qui impose au fabricant d'indiquer un lieu d'information unique où il peut être joint, que ce point de contact ne s'avère pas coûteux pour le consommateur afin d'éviter qu'il n'entraîne une pénalisation implicite de celui qui l'utilise.

5.10 Quant aux produits n'ayant pas l'apparence de ce qu'ils sont, le CESE demande un niveau maximal de protection, en particulier pour les articles ayant l'apparence de jouets, qui devraient être soumis aux règles de la directive relative à la sécurité des jouets pour atteindre un niveau élevé de protection des mineurs.

5.11 Le CESE est partisan de la traçabilité des produits tout au long de la chaîne d'approvisionnement dans la mesure où cela facilite l'identification des opérateurs économiques et les mesures correctrices contre les produits dangereux, comme les mesures de rappel ou, le cas échéant, de retrait du marché.

5.12 S'agissant des normes européennes dont le respect confère une présomption de conformité, le CESE considère que la proposition améliore le fonctionnement actuel du système. Toutefois, il conviendrait de clarifier les dispositions transitoires et la présomption de conformité pour garantir une plus grande sécurité juridique.

5.12.1 Au vu de l'importance de la normalisation, le CESE estime que les organismes européens de normalisation doivent se doter des ressources nécessaires pour augmenter leur productivité et garantir une qualité élevée. De même, les consommateurs doivent être représentés plus efficacement.

5.13 En principe, les règles relatives aux actes délégués semblent raisonnables, bien qu'il ne paraisse pas logique que la délégation soit octroyée pour une durée indéfinie. En outre, il importe que les actes délégués ne portent pas sur des questions essentielles et soient circonscrits aux limites de l'acte déléguant. Ils devraient être utilisés principalement en cas de

commercialisation de produits dangereux. C'est pourquoi l'adoption d'actes délégués dans les cas visés à l'article 15, paragraphe 3, lettre a) de la proposition est raisonnable, tandis qu'elle est discutable pour les actes délégués envisagés à la lettre b) du même article.

5.14 En ce qui concerne les sanctions, il convient de rappeler que le CESE est partisan d'une harmonisation des types d'infraction et des sanctions à appliquer, par exemple, en fonction de l'infraction commise⁽⁹⁾, car la simple mention générique du fait que les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives pourrait donner lieu à des distorsions dans le fonctionnement du marché.

5.14.1 Enfin, le CESE estime que les États membres devraient disposer de voies de recours et de réparation appropriées et efficaces devant les juridictions compétentes afin de mettre en œuvre les dispositions du règlement dans l'intérêt général des consommateurs.

Bruxelles, le 22 mai 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Comme le prévoit par exemple le règlement (CE) n° 1071/2009 (JO L 300 du 14.11.2009, p. 51).