

Non classifié

DSTI/CP(2008)18/FINAL

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

27-Jul-2009

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE ET DE L'INDUSTRIE
COMITE DE LA POLITIQUE A L'EGARD DES CONSOMMATEURS**

RAPPORT D'ANALYSE SUR LA SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION

JT03268247

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



**DSTI/CP(2008)18/FINAL
Non classifié**

Français - Or. Anglais

AVANT PROPOS

Le présent rapport d'analyse a été rédigé par l'Australie, avec l'aide du Secrétariat de l'OCDE, et par la France afin de faciliter la discussion à la Table ronde sur la sécurité des produits de consommation organisée par le Comité de la Politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE, tenue le 23 octobre 2008. Il ne reflète pas les opinions de tous les pays participants.

Des informations supplémentaires sur les régimes en matière de sécurité des produits de consommation sont disponibles dans l'Addendum à ce rapport [DSTI/CP(2008)18/ADD/FINAL].

TABLE OF CONTENTS

AVANT PROPOS	2
RESUME	4
INTRODUCTION	6
A. Sujet de la Table ronde : la sécurité des produits de consommation non alimentaires.....	6
B. Contexte.....	7
SECTION I. REGIMES NATIONAUX GOUVERNANT LA SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION	14
A. Institutions responsables de la sécurité des produits	14
B. Outils employés par les organismes compétents en matière de sécurité des produits.....	17
C. Défis à relever pour l’action répressive en matière de sécurité des produits.....	21
D. Le rôle des entreprises et de la société civile	23
SECTION II. CADRES INTERNATIONAUX ET REGIONAUX ENTOURANT LA SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION	26
A. Organismes internationaux et régionaux traitant de la sécurité des produits de consommation	26
B. Défis de la coopération pour l’action répressive au niveau international et régional.....	28
SECTION III : TRAITER PLUS EFFICACEMENT LES PROBLEMES TRANSFRONTIERES CONCERNANT LA SECURITE DES PRODUITS.....	30
A. Mécanismes de coopération et de coordination transfrontières.....	30
B. Rôle de l’OCDE	35
CONCLUSION.....	37
BIBLIOGRAPHIE.....	38
ANNEXE I. INSTRUMENTS DE L’OCDE EN MATIERE DE SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION	40
ANNEXE II. ORGANISATIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX	42

RESUME

Au cours de la préparation de la Table ronde de l'OCDE sur la sécurité des produits de consommation, organisée le 23 octobre 2008, les membres de l'OCE et un certain nombre d'économies non membres ont fourni des informations détaillées sur leurs régimes nationaux et sur les initiatives internationales en matière de sécurité des produits de consommation, dans leur réponses au Questionnaire de l'OCDE relatif à la sécurité des produits de consommation (le « Questionnaire de l'OCDE »). La nécessité d'une amélioration de la coopération internationale a été mise en évidence, pour lutter plus efficacement contre le nombre croissant d'incidents liés à la sécurité des produits.

Quels sont les défis à relever pour améliorer l'action répressive à l'échelle internationale en matière de sécurité des produits de consommation ?

Dans leurs réponses au Questionnaire de l'OCDE, les pays ont indiqué divers défis particuliers à relever :

- Manque de cohérence entre les sanctions et réparations imposés par les différents pays dans le domaine de la sécurité des produits.
- Manque de cohérence entre les normes de produits de différents pays.
- Tension persistante sur les ressources des autorités réglementaires compétents en raison de la diversité croissante des produits manufacturés.
- Complexité des réglementations nationales, qui entraîne une hausse des coûts de mise en conformité pour les entreprises, et complexité de l'action répressive menée pour les faire respecter.
- Nécessité d'un renforcement de la coordination de l'action répressive.
- Manque de cohérence entre les obligations des entreprises au niveau international.

Qu'attendent les différents pays de la coopération et de la coordination internationales en matières de sécurité des produits ?

A travers l'utilisation des mécanismes internationaux de coopération et de coordination, les pays cherchent à répondre à plusieurs préoccupations et objectifs relatifs à la sécurité des produits :

- Une protection réelle des consommateurs.
- Une plus grande sensibilisation aux risques émergents et aux problèmes du moment.
- Le renforcement de leur capacité de résoudre les problèmes de manière efficace avant et après la commercialisation.

- Une meilleure normalisation internationale des procédés et des produits

Quels sont les résultats escomptés de la coopération et de la coordination internationales en matière de sécurité des produits ?

Dans le domaine de la sécurité des produits, la coopération et la coordination internationales visent les résultats généraux suivants :

- Echange d'informations au sujet de l'élaboration des politiques, des questions relatives à l'action répressive et des préoccupations et problèmes émergents des consommateurs.
- Avertissements et alertes en cas de menaces potentielles contre la sécurité et la santé public.
- Harmonisation internationale des normes de fabrication et de sécurité des produits.
- Coopération et coordination dans l'action répressive.

Où allons-nous ? Les prochaines étapes

Il conviendrait de s'attaquer rapidement aux défis que les pays ont mis en lumière concernant l'action menée pour faire respecter au niveau internationales les règles relatives à la sécurité des produits de consommation, afin de renforcer l'efficacité de la coopération dans ce domaine et de tirer parti de l'expérience acquise dans le traitement des incidents internationaux récents en matière de sécurité des produits de consommation. La Table ronde offrira un forum pour examiner ces questions et les aspects connexes, fournissant une base pour les travaux de l'OCDE dans cet important domaine pour la période 2009-2010.

Le Comité de la politique à l'égard des consommateurs (CPC) de l'OCDE ayant mandat pour examiner les questions concernant les consommateurs et leur sécurité, il serait possible de commencer la coopération avec *l'International Consumer Product Safety Caucus* (ICPSC) afin d'accroître le degré actuel d'interaction au niveau international entre les organismes chargés de la politique de la sécurité des produits de consommation et de l'action menée pour la faire respecter. Cette collaboration pourrait inclure :

La mise au point d'une stratégie cohérente de collaboration internationale.

La mise en commun et la diffusion de données et d'informations sur les accidents corporels.

La création d'un site web accessible au public et à la société civile ;

Une participation à la préparation des conférences sur la sécurité des produits de consommation.

INTRODUCTION

Le présent rapport d'analyse a été rédigé pour servir de document de base à la Table ronde sur la sécurité des produits de consommation (la « Table ronde ») organisée par l'OCDE le 23 octobre 2008 à Paris. Il repose sur des informations tirées de diverses sources, parmi lesquelles les réponses au Questionnaire de l'OCDE relatif à la sécurité des produits de consommation (le « Questionnaire de l'OCDE »)¹ distribué en juin 2008 aux pays membres et à un certain nombre d'économies non membres.

Ce rapport examine un éventail de questions prévues pour être abordées à la Table ronde par différents protagonistes internationaux tels que les responsables de l'élaboration des politiques en matière de sécurité des produits, les autorités réglementaires, les entreprises et industries et la société civile, notamment sur les aspects suivants :

- Portée, objectifs et nature de la réglementation sur la sécurité des produits de consommation.
- Défis actuels pour l'élaboration des politiques et l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation à l'échelle internationale.
- Approches actuelles pour l'élaboration des politiques et pour l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation à l'échelle nationale et internationale.
- Actions futures susceptibles de renforcer les politiques relatives à la sécurité des produits de consommation au niveau international, y compris par le biais des travaux de l'OCDE.

L'objectif de la Table ronde était d'apporter un éclairage sur l'évolution de la politique à l'égard des consommateurs et sur les approches réglementaires, en présentant des exemples des problèmes rencontrés et en examinant comment les systèmes nationaux et internationaux relatifs à la sécurité des produits pourraient y répondre.

A. Sujet de la Table ronde : la sécurité des produits de consommation non alimentaires

Le présent document porte sur les produits de consommation non alimentaires, qui constituent aussi le sujet de la Table ronde. La sécurité des produits aussi bien alimentaires que non alimentaires a été une source de préoccupations ces dernières années mais, étant donné la complexité et la diversité des problèmes, le Comité a décidé de limiter le sujet de la Table ronde, et de l'analyse servant de base aux débats, aux produits non alimentaires. Il aurait été difficile de fixer un champ plus étendu, eu égard aux questions particulières relatives aux produits alimentaires, qui sont généralement soumis à des régimes réglementaires normatifs spécifiques axés sur les préoccupations de santé publique.

On notera que la définition des produits non alimentaires couverts par les organismes officiels peut sensiblement varier d'un pays à l'autre. La responsabilité des questions de sécurité pour ces produits

¹ Pour une compilation des réponses, voir DSTI/CP(2008)18/ADD/FINAL.

dans les pays de l'OCDE se répartit en général entre différents organismes ayant compétence sur des biens ou services spécifiques.²

B. Contexte

Quels sont les résultats attendus de la politique de la sécurité des produits de consommation ?

L'objectif fondamental de la politique de la sécurité des produits de consommation est d'empêcher que les consommateurs subissent des dommages corporels dus à l'utilisation de produits présentant un risque déraisonnable d'accident. La sécurité des produits de consommation est un domaine d'intervention majeur des gouvernements sur le marché, motivé par le souci fondamental de l'Etat de protéger le bien-être physique des citoyens. Cela constitue aussi un objectif social visant à réduire au minimum le coût social des conséquences des accidents dus aux produits de consommation. Même si ces motivations sociales revêtent une grande importance, il faut prendre en compte les effets économiques de l'intervention sur le marché dans l'élaboration des politiques en matière de sécurité des produits.

On pense généralement que les marchés fonctionnent le mieux quand les consommateurs peuvent agir rationnellement dans leur meilleur intérêt, sur la base d'une information symétrique et de marchés concurrentiels. Sur cette base, la demande des consommateurs détermine les produits qui réussissent ou qui échouent. Toutefois, pour que cela se passe ainsi, il faudrait que les consommateurs aient connaissance des conséquences nocives potentielles de l'utilisation de produits présentant un risque déraisonnable. Cependant, les consommateurs ont de grandes difficultés à évaluer la sécurité relative des produits, à cause des asymétries de l'information, ce qui signifie que, souvent, les consommateurs n'ont pas de moyen d'apprécier « rationnellement » la sécurité des produits au-delà de la confiance qu'ils leur accordent spontanément. La réglementation de la sécurité des produits de consommation a pour rôle de traiter les défaillances de marché effectives ou potentielles.

Le caractère interventionniste de la politique de la sécurité des produits peut fausser les fonctions du marché. D'un côté, si elle est trop interventionniste, la réglementation de sécurité des produits peut inutilement réduire la concurrence, étouffer l'innovation et limiter le choix des consommateurs. D'un autre côté, une réglementation insuffisante peut générer des risques accrus et un manque de confiance de la part des consommateurs, ce qui, à son tour, peut réduire l'efficacité des marchés. Eu égard à cela, on peut considérer la politique de la sécurité des produits comme un moyen de permettre aux marchés des produits de consommation de fonctionner de manière efficace, en conciliant la sécurité des consommateurs avec les pratiques et les incitations établies du côté des entreprises.

La décision quant à l'orientation des politiques dépend d'un certain nombre de considérations. De même qu'il est impossible pour un gouvernement d'affirmer que chaque produit de consommation présent sur le marché est sûr, il est tout autant impossible pour le gouvernement de garantir que tous les risques en matière de sécurité des produits sont identifiés et quantifiés ou que tous les consommateurs peuvent

² Par exemple, aux Etats-Unis, la Loi sur la sécurité des produits de consommation régit les jouets, les berceaux, les piscines et bassins et les équipements de terrain de jeux. En Europe, la Directive relative à la sécurité générale des produits et un certain nombre de directives sectorielles régissent des produits de consommation non alimentaires tels que les jouets, les appareils électriques ou les cosmétiques. Au Japon, trois principales lois régissent les produits non alimentaires. La Loi sur la sécurité des produits de consommation couvre un large éventail de produits vendus au grand public pour l'usage quotidien, à l'exception des automobiles, des piscines et équipements de terrain de jeux et de certains autres produits. Elle couvre aussi la réglementation des produits d'occasion. La Loi sur le contrôle des produits ménagers contenant des substances nocives régit l'habillement, les tissus d'ameublement, les détergents et les autres produits chimiques ménagers. La Loi sur l'hygiène alimentaire régit les jouets, les ustensiles alimentaires, les récipients et les matériaux d'emballage.

apprécier ces risques rationnellement. Un point essentiel pour trouver un équilibre entre ces considérations est de fournir aux consommateurs les outils nécessaires pour discerner les risques, tout en prenant des mesures pour les réduire ou les éliminer.

La nature des risques en matière de sécurité des produits de consommation

Les risques en matière de sécurité des produits de consommation se répartissent en deux catégories : les risques liés au fait que le consommateur utilise un produit d'une manière dangereuse et les risques associés à un produit qui ne satisfait pas à des normes de sécurité acceptables. Par exemple, une tronçonneuse est un objet intrinsèquement dangereux à utiliser même quand on l'utilise avec précaution. Un souci de la politique de la sécurité des produits est de faire en sorte que les consommateurs aient des informations sur les risques de l'utilisation d'une tronçonneuse qui leur permettent de s'en servir en sécurité. Un autre souci essentiel de la politique de la sécurité des produits est de faire en sorte que le produit soit sûr. Les consommateurs ne sont pas en général capables de déterminer valablement si une tronçonneuse contient des pièces défectueuses ou si elle a été mal conçue du point de vue de la sécurité et, de ce fait, une réglementation de la sécurité des produits est nécessaire.

Définitions : produits sûrs ou non sûrs³

On peut considérer des produits comme sûrs s'ils satisfont à la norme requise et/ou qu'ils n'ont pas causé de dommages.⁴ La plupart des pays appliquent des principes généraux à la question de savoir si on peut définir un produit comme sûr. Par exemple, dans certains pays, tous les produits doivent satisfaire à une norme positive : qu'ils soient sûrs dans l'utilisation ou la consommation par les consommateurs. Dans d'autres pays, ils ne doivent pas contrevenir à une norme négative : qu'ils ne comportent pas un risque déraisonnable de blessure ou de mort. Outre l'imposition de sanctions en cas de non-conformité à ces règles exprimées de manière générale, les gouvernements s'appuient sur ces principes pour utiliser des outils *avant commercialisation*, pour régir les pratiques des entreprises et faire en sorte que leurs produits soient sûrs, et des outils *après commercialisation*, sous la forme d'actions répressives.

Un modèle répandu, employé dans l'Union européenne (UE), au Chili, en Israël, au Japon, au Mexique, aux Etats-Unis et dans d'autres pays, consiste à imposer aux producteurs une obligation générale *ex ante* selon laquelle on ne peut mettre sur le marché que des produits « sûrs ».⁵ Dans le cadre d'une obligation de ce genre, souvent désignée par le terme d'« obligation générale de sécurité » (OGS), les entreprises qui vendent des produits non sûrs peuvent faire l'objet d'une action réglementaire, que le produit ait ou non causé un accident, une blessure ou des dommages particuliers à un consommateur.

³ Le Tableau 2 de l'Annexe II présente des définitions des « produits sûrs ou non sûrs ».

⁴ Les approches gouvernementales diffèrent suivant la catégorie de produits. Il y a souvent une intervention sur le marché dans le cas des produits alimentaires ou thérapeutiques, où la réglementation est généralement très normative, avec une forte action pour la faire respecter et l'exigence d'un haut degré de conformité démontrée. En ce qui concerne au contraire les lois sur la sécurité générale des produits, elles ont un champ d'application général, l'action pour les faire respecter est souvent menée de manière aléatoire ou circonstancielle et elles ne requièrent pas du tout le même degré de conformité démontrée.

⁵ Voir par exemple l'Article 3(1) de la *Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits*, aux termes duquel « les producteurs sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs ».

D'autres pays, comme l'Australie et le Canada, ont une approche différente, suivant laquelle un produit est défini comme « non sûr » s'il a causé ou est susceptible de causer un accident corporel.⁶ Dans ce genre d'approche de responsabilité *ex post*, les producteurs sont tenus pour responsables des effets dommageables de leurs produits après la commercialisation de ces derniers. Un lien causal direct entre le produit non sûr et le dommage au consommateur doit être prouvé pour que des actions judiciaires soient intentées. La responsabilité du producteur peut s'appliquer non seulement au dommage causé directement à un consommateur mais aussi au public en général quand la nocivité peut être prouvée. Dans certains pays, les gouvernements ont adopté une approche mixte reposant à la fois sur des obligations positives et sur une responsabilité négative.

Dans la plupart des pays qui ont répondu au Questionnaire de l'OCDE, on utilise des normes ou directives de sécurité détaillées pour juger de la sécurité des produits de consommation. Dans les systèmes réglementaires où l'on impose aux producteurs une obligation positive au moyen, par exemple, d'une « obligation générale de sécurité », ces normes visent à étoffer l'obligation générale de manière à spécifier plus clairement ce en quoi consiste la conformité. Dans les systèmes où on impose aux producteurs une responsabilité négative, les normes servent de guides sur les circonstances dans lesquelles des actions réglementaires ou autres peuvent être intentées en cas de violation de ces obligations. En elles-mêmes, les normes encouragent la conformité de la part des entreprises et contribuent à renforcer la confiance des consommateurs à l'égard de la sécurité des produits de consommation et à l'égard de ces marchés. Les normes peuvent être indicatives ou prescriptives et peuvent être mises en œuvre sur une base facultative ou obligatoire.

Les orientations réglementaires qui sont données illustrent aussi la tension sous-jacente à toute la politique de la sécurité des produits de consommation, c'est-à-dire entre les impératifs d'une garantie de la sécurité et un fonctionnement ouvert des marchés de produits. Si une autorité se lance trop énergiquement dans la réglementation ou la fixation de normes, cela peut entraîner sur le marché concerné une restriction de la concurrence et un ralentissement de l'innovation. D'un autre côté, l'absence d'orientations peut conduire à une moindre conformité de la part des entreprises et à une attitude réservée à l'égard de l'innovation de produit et, pour les consommateurs, à une moindre confiance et à un moindre choix.

Les politiques de la sécurité des produits à l'échelle internationale

Quand ils élaborent leurs politiques de la sécurité des produits de consommation dans un contexte national, les gouvernements s'efforcent aussi de traiter les questions transfrontières. L'OCDE, par exemple, s'est fixé l'objectif d'améliorer les approches des pouvoirs publics à l'égard de la sécurité des produits de consommation en aidant les gouvernements nationaux à partager les connaissances et l'expérience qu'ils ont acquises dans leur pays et en élaborant des principes d'action communs pour les approches réglementaires nationales. Un Groupe de travail sur la sécurité des produits de consommation a été créé en 1972 sous l'égide du Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE pour traiter les questions relatives à la sécurité des produits de consommation non alimentaires. Ce Groupe de travail, rebaptisé ensuite Groupe de travail sur la sécurité des consommateurs, a produit des rapports et des propositions d'action qui ont conduit dans de nombreux cas à l'adoption de Recommandations de l'OCDE (voir l'Annexe I pour une description des instruments de l'OCDE en matière de sécurité des produits de consommation). Les accords internationaux généraux régissant le commerce international jouent aussi un rôle important dans le développement de la politique de la sécurité des produits de consommation au niveau national. Les Accords sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, qui spécifient des règles pour la préparation, l'adoption et l'application des règlements techniques, des normes et des procédures

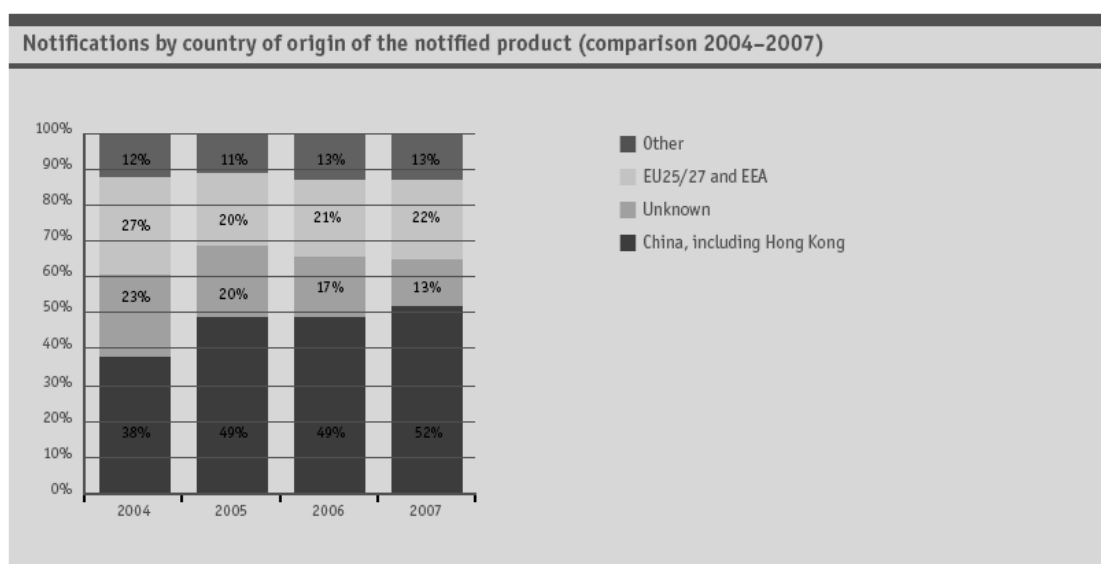
⁶ Voir par exemple la section 65B (1) du *Trade Practices Act 1974* australien qui prévoit des investigations « pour déterminer si les produits causeront ou pourraient causer un accident corporel à une personne quelconque ».

d'évaluation de conformité, contribuent à encourager l'uniformité et la prévisibilité des régimes nationaux gouvernant la sécurité des produits de consommation.

Champ et ampleur du problème

D'après les réponses au Questionnaire de l'OCDE, le volume croissant des produits de consommation échangés à l'échelle internationale est un grand sujet de préoccupation pour les responsables de l'élaboration des politiques en matière de sécurité des produits de consommation et pour les autorités réglementaires concernées. Parmi les produits particuliers mentionnés figurent les jouets, les articles de puériculture et les appareils électriques, ainsi que l'utilisation de produits chimiques nocifs dans les produits non alimentaires. Dans l'Union européenne, jusqu'à 78 % des notifications RAPEX⁷ en 2007 concernaient des produits provenant de l'extérieur de l'Espace économique européen⁸ (Figure 1).

Figure 1. Notifications par pays d'origine, 2004-2007



Nouveaux éléments, tendances et questions émergentes

Ces dernières années, les efforts des gouvernements nationaux visant les problèmes transfrontières en matière de sécurité des produits se sont intensifiés face à un large éventail d'incidents internationaux dans ce domaine. Parmi les nouveaux éléments récents, on peut mentionner, par exemple :

- Une amélioration de la surveillance des marchés et des activités répressives par les autorités nationales et une coopération renforcée avec les consommateurs, les organismes notificateurs et les détaillants, distributeurs et courtiers. Cela a contribué à une meilleure détection des produits dangereux. Par exemple, le nombre total de produits dangereux détectés et notifiés à la

⁷ Le RAPEX (système communautaire d'information rapide) est un système européen d'alerte rapide pour les produits de consommation dangereux. La Directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits établit le cadre légal du RAPEX.

⁸ L'Espace économique européen comprend les 27 Etats membres de l'Union européenne, l'Islande, le Lichtenstein et la Norvège.

Commission européenne a plus que triplé ces dernières années, passant de 468 en 2004 à 1 605 en 2007.

- En 2005, les membres de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ont adopté le *Cadre de normes SAFE* qui permet aux administrations des douanes d'effectuer des contrôles en amont dans la chaîne de l'approvisionnement, par exemple quand l'administration d'un pays importateur demande à l'administration du pays exportateur de réaliser un examen pour son compte.
- Les entreprises ont aussi une meilleure connaissance de leurs obligations dans le cadre des législations nationales et elles ont amélioré les mécanismes qu'elles possèdent pour assurer la sécurité de leurs produits. Par exemple, dans le monde, les importateurs veillent de plus en plus à ce que les jouets satisfassent aux normes requises, telles que la série EN 71 de normes européennes harmonisées pour la sécurité des jouets.
- Des pays ont adapté leur législation et le régime appliqué pour la faire respecter. Au Chili, par exemple, une procédure standard gouvernant les rappels de produits a été élaborée et depuis 2004 les citoyens chiliens peuvent demander réparation par des actions de groupe.⁹ En Estonie et en Finlande, les consommateurs sont maintenant légalement protégés contre la fourniture de services dangereux (par exemple, des services qu'on ne peut évaluer qu'après consommation comme les activités équestres ou des leçons de natation).
- Certains pays mettent en œuvre de nouveaux systèmes pour collecter des informations sur les accidents corporels. Au Chili, par exemple, les autorités travaillent à un projet de collecte d'informations sur les accidents corporels dus à des produits pour enfants, notamment les jouets. Au Danemark et en Belgique, les systèmes existants ont été révisés et seront renforcés.

Toutefois, des problèmes persistent. Les pays qui ont répondu indiquent que la liaison entre les organismes compétents en matière de sécurité des produits de consommation doit être améliorée, de même que la collecte d'informations :

- Actuellement, les informations sur les accidents corporels dus à des produits de consommation sont collectées au moyen de systèmes comme la Base de données européenne sur les blessures (IDB) et le *National Electronic Injury Surveillance System* (NEISS) des Etats-Unis.
- Il existe souvent des obstacles à l'accès aux données sur les accidents corporels du fait que certains organismes gouvernementaux ont restreint l'accès à ces informations ou bien ne peuvent eux-mêmes y accéder directement (par exemple, au Portugal).
- En outre, dans certains pays qui ont répondu, il n'existe pas de système pour collecter les statistiques sur les accidents corporels dus aux produits de consommation. Au Mexique, en Norvège, en Estonie et en Finlande, par exemple, on ne collecte pas d'informations à ce sujet.
- Une majorité de rappels de produits de consommation ont lieu à l'initiative spontanée des entreprises, et beaucoup d'entre eux reposent sur des accords entre l'autorité répressive et les entreprises aux termes desquels le processus de rappel suit certains protocoles convenus

⁹

Une « action de groupe » (« class action ») est un procès où un grand nombre de personnes ayant des revendications juridiques similaires se réunissent dans un groupe pour intenter une action en justice contre quelqu'un, habituellement une entreprise ou organisation. Les actions de groupe concernent souvent des cas où un produit a causé des dommages corporels à de nombreuses personnes, ou dans lesquels un groupe de personnes a été victime d'une discrimination de la part d'une organisation. (Voir *31 juillet 2008*, <http://legalcatch.wordpress.com/2006/10/24/class-action-law-definition>).

mutuellement. Dans certains cas, les autorités ne jouent qu'un rôle limité dans ces actions volontaires.

- Pour des types particuliers de produits, certains pays s'inquiètent du manque de cohérence des lois gouvernant la sécurité des produits de consommation, à l'intérieur du pays et entre les pays. En Australie, par exemple, ces préoccupations ont été mises en lumière en novembre 2007 par un incident où un jouet d'enfant dangereux n'a pas été interdit en même temps dans tous les États et territoires, avec un risque potentiel pour les consommateurs. Cela a attiré l'attention sur les failles dont souffrent les arrangements de coordination existants dans l'action répressive.¹⁰

¹⁰

A la suite de cet incident, le gouvernement national australien et les gouvernements des États et territoires ont convenu de changements majeurs dans la façon dont les lois sur la sécurité des produits sont mises à exécution, avec une fonction d'action répressive très renforcée au niveau national, ce qui devrait résoudre ces problèmes.

Encadré 1. Exemples récents de produits de consommation et de produits chimiques dangereux

Jouets

- *Risques d'étouffement* : L'étouffement dû à des petites pièces, des petites boules ou des ballons reste une cause majeure des décès ou lésions liés aux jouets.
- *Aimants* : Les petits aimants à l'intérieur des jouets présentent un risque et ont entraîné des décès. Si plusieurs aimants ou bien un aimant et un objet métallique sont ingérés, ces éléments peuvent s'attirer mutuellement, entraînant des perforations ou des occlusions intestinales, qui peuvent être mortelles.
- *Produits chimiques toxiques* : Des enfants ont avalé des jouets contenant des produits chimiques toxiques, avec des effets tels que des étourdissements, vomissements, maladies graves et décès.

Produits de puériculture

- *Berceaux* (bébés/petits enfants) : Aux Etats-Unis, d'après la CPSC, les berceaux sont la première cause d'accident mortel de jeunes enfants parmi tous les produits de puériculture. Des boules décoratives ou des montants d'angle ont été à l'origine d'accidents entraînant des lésions cérébrales ou des décès par strangulation.
- *Sièges ou anneaux de baignoire* : Certains sièges ou anneaux de baignoire ont trois ou quatre pieds munis de ventouses qui adhèrent au fond de la baignoire. Il peut arriver que les ventouses se détachent brusquement et que le siège et le bébé se renversent. Le bébé peut aussi glisser entre les pieds du siège et se retrouver emprisonné sous le siège ou se noyer. Il existe aussi des sièges de bain intégrés à la baignoire avec le risque que l'enfant glisse du siège et se noie.
- *Tétines/anneaux de dentition* : Les sucettes (tétines)/anneaux de dentition peuvent entraîner des accidents par suffocation. On rapporte des cas d'étouffement de petits enfants par des sucettes (tétines) ou anneaux ou de strangulation par des cordons de sucettes ou anneaux, rubans, cordon de clés ou autres cordes enroulés autour du cou. Des cordons de sucettes/anneaux de dentition se sont accrochés par accident à des montants de berceau, jouets ou portiques de berceau, meubles ou même des boutons de porte. Des accidents par suffocation qui auraient pu être mortels ont été causés par des tétines, qui se détachent facilement ou que les enfants arrachent en les mordant. Il conviendrait d'améliorer la conception des trous de ventilation et de la collerette des sucettes pour renforcer la sécurité.

Appareils électriques

- Les appareils électriques mal conçus peuvent présenter divers risques (choc électrique, incendie, brûlures).

Produits chimiques dangereux dans des produits ménagers courants

- *Retardateurs de flammes* : Les retardateurs de flammes sont utilisés dans le mobilier, les matelas et les équipements électroniques courants dans la maison ou au bureau. Ils contribuent à prévenir les blessures par le feu, mais ils peuvent aussi avoir de graves conséquences pour la santé. Des études réalisées ces dix dernières années indiquent que les retardateurs de flammes peuvent entraîner des troubles de l'apprentissage et de la mémoire, retarder la puberté, produire des cancers ou des atteintes au système immunitaire.
- *Phtalates* : Les phtalates sont une famille de produits chimiques employés pour modifier les caractéristiques de produits comme les emballages alimentaires, les jouets, les vêtements, le savon ou le vernis à ongle en améliorant leur souplesse ou leur douceur. D'après *l'Environment California Research & Policy Center* (2005), l'exposition à de grandes quantités de phtalates dans les produits de consommation non alimentaires peut porter atteinte au développement génital des garçons avant la naissance et être une cause de naissance prématurée et de cancer.
- *Formaldéhyde* : L'industrie textile utilise des résines à base de formaldéhyde comme apprêt pour rendre les tissus infroissables. Le contact de cette substance avec la peau peut entraîner des éruptions cutanées et des réactions allergiques de la peau, notamment chez les enfants en bas âge ou plus âgés.
- *Diéthylène glycol* : Le diéthylène glycol est utilisé comme antigel et comme solvant. Avec des concentrations pouvant atteindre 3 ou 4 % dans les produits de soins personnels (dentifrices, crèmes et lotions dermiques, déodorants), le diéthylène glycol est considéré comme un poison, en particulier si on l'ingère. De ce fait, dans la fabrication de produits de consommation, le diéthylène glycol est souvent remplacé par des éthers de diéthylène glycol, beaucoup moins toxiques.

SECTION I. REGIMES NATIONAUX GOUVERNANT LA SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION

A. Institutions responsables de la sécurité des produits

La présente section donne une vue d'ensemble sur les différentes institutions et approches nationales en matière de sécurité des produits de consommation.

Fonctions d'un système pour la sécurité des produits

Elaboration et mise en œuvre des politiques pour le cadre gouvernant la sécurité des produits

Les fonctions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques concernent la formulation et la gestion du cadre gouvernant la sécurité des produits et elles prennent en compte les questions économiques générales ou sectorielles, en considérant également les questions que pose l'action répressive. Ces fonctions consistent notamment à :

- Identifier les préoccupations émergentes sur un marché et apporter des changements fondés à l'action gouvernementale et à la législation. Cela implique de rester informé de la situation des marchés et des questions touchant à la consommation et d'évaluer les risques potentiels pour les consommateurs, ce qui peut alors conduire à modifier le cadre de l'action gouvernementale et de la législation. Les pays utilisent différents outils, tels que des cadres conceptuels, des évaluations stratégiques des risques et des mécanismes de réglementation et de consultation publique.
- Identifier les dangers pour les consommateurs et élaborer des réponses sur le plan de l'action gouvernementale et de la législation. Cette fonction implique d'aborder les dangers spécifiques à un niveau plus élevé que celui de l'action répressive, et peut conduire à apporter des modifications à la réglementation de la sécurité des produits parce que l'action répressive ne peut traiter de manière adéquate un problème particulier. Les outils utilisés dans l'exercice de cette fonction sont notamment la réglementation des produits et services (pouvant inclure la spécification légale de normes ou d'interdictions de produits permanentes) ou l'imposition d'obligations spécifiques aux fournisseurs afin de répondre à une préoccupation particulière sur le marché (par exemple, avertissements spécifiques ou exigences en matière d'emballage).
- Identifier les défauts du cadre de l'action gouvernementale existant et apporter des changements fondés à la législation. Cette fonction implique d'examiner les cadres réglementaires et légaux existants pour déterminer s'ils atteignent leurs objectifs et de recommander au gouvernement les changements appropriés.

Action répressive et surveillance du marché

Ces fonctions consistent à :

- Assurer la conformité par la surveillance du marché. Les organismes officiels surveillent la conformité aux règles régissant la sécurité des produits par divers moyens : surveillance des

activités des entreprises par des investigations sur les violations possibles de la législation, tests systématiques ou au hasard des produits et services de consommation et exigences spécifiques de communication d'informations par les fournisseurs, évaluation des procédés de production, déclarations périodiques par les entreprises et traitement des plaintes des consommateurs.

- Mise à exécution des lois sur la sécurité des produits en cas de violation. Dans les investigations sur une violation de la législation, l'organisme compétent peut recourir à une gamme d'interventions réglementaires post-commercialisation pour traiter le problème en question. Alors que les fonctions qui s'attachent aux politiques traitent principalement les problèmes qui se posent au niveau de l'ensemble de l'économie et au niveau sectoriel, les questions relatives à l'action répressive visent des problèmes spécifiques. L'action répressive peut consister à conduire des investigations, à imposer des sanctions administratives, à émettre des avertissements publics ou une contre-publicité, à mettre en œuvre des interdictions de produits, à ordonner des rappels de produits, à imposer des normes de produit, à intenter des actions en justice contre des fournisseurs, à demander des sanctions civiles et pénales contre toutes les parties responsables et à demander des réparations au nom des consommateurs. Une fonction clé dans l'action répressive consiste à être en liaison avec les responsables de l'élaboration des politiques et à les tenir informés des questions et difficultés émergentes sur le marché.

Information des consommateurs sur les risques relatifs à la sécurité des produits

Une fonction clé des organismes ayant compétence sur la sécurité des produits consiste à sensibiliser les consommateurs au sujet des risques relatifs à la sécurité des produits et à leur permettre de faire des choix judicieux. Les éléments essentiels à cet égard sont les suivants :

- Sensibiliser les consommateurs au sujet de la sécurité des produits de manière générale et aussi de manière spécifique relativement aux produits dangereux, de manière à réduire le risque d'accident corporel dû à un produit. A cette fin, les organismes ayant compétence sur la sécurité des produits peuvent utiliser divers outils : campagnes d'éducation et de sensibilisation du public (au moyen de divers médias) sur des sujets précis, avertissements publics ou contre-publicité.
- Développer la capacité des consommateurs d'identifier et de gérer les risques liés aux produits. De cette manière, les consommateurs peuvent faire des choix plus éclairés au sujet des produits, ce qui réduit le potentiel de dommages résultant de l'asymétrie de l'information. Cela peut se faire par des campagnes d'éducation et de sensibilisation du public ou des dispositifs d'information sur les produits et d'étiquetage, qui donnent aux consommateurs le moyen de prendre des décisions éclairées en matière de sécurité.

Structures institutionnelles pour la sécurité des produits

Même si les éléments exposés ci-dessus sont communs à tous les systèmes pour la sécurité des produits, la façon dont la responsabilité de ces éléments est gérée à l'intérieur d'un système donné varie d'un pays à l'autre. Sur la base des réponses au Questionnaire de l'OCDE, on distingue quatre modèles institutionnels de base :

- Institutions ayant la responsabilité à la fois des politiques et de l'action répressive.
- Organismes chargés de l'action répressive jouant un rôle notable au niveau des politiques.
- Arrangements institutionnels qui séparent les fonctions relatives aux politiques et à l'action répressive.

- Arrangements institutionnels avec des fonctions réglementaires à orientation régionale.

Dans beaucoup de pays, les systèmes présentent des aspects de chacun des modèles énumérés ci-dessus, reflétant la diversité des facteurs politiques, historiques et constitutionnels qui déterminent la forme de la structure administrative propre au pays considéré (voir le Tableau 1 de l'Addendum qui présente les arrangements institutionnels dans chacun des pays qui ont répondu).

Institutions ayant la responsabilité à la fois des politiques et de l'action répressive

Certains pays ont un modèle à « organisme unique », qui combine les fonctions d'élaboration des politiques, d'action répressive, d'information et d'éducation en matière de sécurité des produits de consommation. Ces organismes sont généralement soumis à une supervision gouvernementale et parlementaire et les politiques sont habituellement élaborées en collaboration avec d'autres organes gouvernementaux. Au Danemark, par exemple, la DSTA coordonne l'élaboration de la politique générale de la sécurité des produits, conseille le ministre sur ces questions et est aussi responsable de la coordination de l'action répressive. Il existe des modèles similaires au Chili, où le SERNAC a une double fonction au niveau des politiques et de l'action répressive, et au Canada, où Santé Canada a compétence sur les politiques nationales et sur l'action répressive. Dans ce modèle, les fonctions relatives aux politiques et à l'action répressive sont en liaison directe dans le cadre de l'organisme unique, et les questions émergentes se communiquent facilement à l'intérieur de cet organisme et sont traitées soit par des changements apportés aux politiques soit par l'adoption de priorités ou d'outils différents dans l'action répressive. Bien qu'il soit une source d'efficacité, ce modèle peut aussi, dans certaines circonstances, conduire à une situation où les politiques deviennent sensibles aux priorités et préoccupations de l'action répressive avec une attention insuffisante à l'égard des coûts et avantages réels du changement réglementaire.

Organismes chargés de l'action répressive jouant un rôle au niveau des politiques

Dans d'autres pays, la relation entre les politiques et l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation est plus lâche, bien qu'il subsiste clairement une liaison entre ces deux fonctions, qui peut résulter du désir de faire en sorte que la politique de la sécurité des produits de consommation présente une réponse aux questions touchant à l'action répressive et vice versa. Aux États-Unis, par exemple, la CPSC est responsable des politiques et de l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation à l'intérieur du pays, mais divers autres organismes, tels que le *National Institute of Standards and Technology* et le *Department of Commerce*, jouent un rôle dans ces politiques. Dans ce modèle, les fonctions de l'action répressive, y compris des activités quasi-politiques comme l'élaboration d'interdictions ou de normes, sont concentrées dans un unique organisme, mais d'autres agences de l'exécutif jouent un rôle dans l'adaptation du cadre des politiques en matière de consommation. Là encore, ce modèle peut éventuellement conduire à une situation où l'élaboration des politiques devient trop sensible aux priorités et préoccupations de l'action répressive.

Arrangements institutionnels qui séparent les fonctions relatives aux politiques et à l'action répressive

Dans de nombreux pays, les fonctions relatives aux politiques et à l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation sont clairement séparées, ce qui assure une plus grande transparence institutionnelle et la prise en compte de considérations économiques, sociales et juridiques plus larges. La séparation structurelle des fonctions relatives aux politiques et à l'action répressive peut répondre à des besoins pratiques. Cela permet de protéger l'activité relative aux politiques contre les pressions quotidiennes des préoccupations de l'action répressive, la rendant moins sensible à ces pressions. Toutefois, cela peut aussi signifier que les processus d'élaboration des politiques sont insuffisamment réactifs aux préoccupations pratiques, et suivent avec trop de retard l'évolution et les problèmes du marché. Certaines fonctions quasi-politiques – touchant à l'action répressive – peuvent aussi être séparées des

questions relatives au cadre des politiques. Ces fonctions sont notamment l'établissement de normes et d'interdictions de produits et les activités concernant les dangers des produits.

Dans certains cas, la politique de la sécurité des produits de consommation a pour lieu un organe gouvernemental chargé des questions de politique économique générale, comme le Trésor en Australie, le ministère fédéral de l'économie au Mexique, le ministère du Développement économique en Nouvelle-Zélande ou le Service Public Fédéral Economie en Belgique. Dans d'autres pays, cette politique a pour lieu un organe gouvernemental spécifiquement chargé de la réglementation des entreprises, comme le *Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform* au Royaume-Uni, ou chargé des questions de politique sociale comme le ministère de l'Enfance et de l'Egalité en Norvège ou le ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs en Allemagne. La localisation de l'élaboration de la politique de la sécurité des produits dans un organe gouvernemental spécifique peut faire craindre que la politique se concentre sur des préoccupations et des résultats spécifiques au détriment d'autres préoccupations pertinentes. Dans un autre modèle, la responsabilité des politiques est dispersée entre divers organes gouvernementaux chargés d'une réglementation sectorielle, avec une fonction coordinatrice centrale dans un organe central tel que le Bureau du Cabinet au Japon.

Arrangements institutionnels avec des fonctions réglementaires à orientation régionale

Dans certains pays, il existe des structures à orientation régionale pour les politiques et l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation, reflétant la répartition des pouvoirs entre les autorités centrales et les Etats, provinces ou régions, comme dans le cas de l'Australie, (dans une certaine mesure) du Canada et de l'Union européenne, et des responsabilités historiques conférées aux autorités locales comme dans le cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Pour remédier aux risques d'inefficacité de ce genre d'arrangements (double emploi ou lacunes potentielles), certains pays ont établi des dispositifs administratifs pour coordonner les politiques et l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation. La division des responsabilités peut poser d'importants problèmes dans l'action menée pour faire respecter la législation de la consommation, tels que le manque d'efficacité, la duplication des efforts et le manque de cohérence entre les juridictions infranationales. En Australie, le partage des responsabilités entre le gouvernement australien et les différents Etats et territoires a entraîné un manque de cohérence croissant entre leurs législations respectives et entre les pratiques employées pour les faire respecter. En juillet 2008, ces différents gouvernements se sont mis d'accord sur une législation cohérente à l'échelle nationale en Australie et sur de nouveaux arrangements pour l'action répressive, qui doivent être mis en place d'ici 2010. Au Royaume-Uni, les autorités locales jouent un rôle clé dans l'action menée pour faire respecter la législation de la sécurité des produits, dans le cadre de leur fonction historique de réglementation des poids et mesures et des pratiques commerciales. Il en résulte qu'il existe plus de 250 organes locaux compétents (*Trading Standards*), avec une fonction d'action répressive nationale plus limitée confiée à l'*Office of Fair Trading* britannique.

B. Outils employés par les organismes compétents en matière de sécurité des produits

Comme on l'a noté précédemment, les organismes chargés des politiques et de l'action répressive en matière de sécurité des produits, quelles que soient leurs structures institutionnelles, emploient une combinaison d'outils pré-commercialisation et d'interventions post-commercialisation pour gérer efficacement les questions relatives à la sécurité des produits :

Interventions pré-commercialisation

Dans l'utilisation des outils pré-commercialisation, les gouvernements doivent trouver un équilibre entre les risques potentiels associés à une intervention insuffisante (avec un risque accru de dommages au consommateur et de non-conformité) ou à une intervention excessive (avec une réduction du choix des

consommateurs, et un étouffement de la concurrence et de l'innovation). Les gouvernements ont diverses options à leur disposition :

- *Réglementation* : Dans les pays appuyant leur approche sur un ensemble de principes, la réglementation repose souvent sur une « obligation générale de sécurité » qui impose aux entreprises l'obligation générale de fournir des produits sûrs (ou au moins de pas fournir des produits dangereux) (voir le Tableau 3 de l'Addendum [DSTI/CP(2008)18/ADD/FINAL]). A certains égards, cela écarte la nécessité d'une réglementation plus détaillée, étant donné que tous les fournisseurs dans l'économie sont soumis à l'obligation générale d'assurer la sécurité. En conséquence, des approches plus flexibles peuvent être adoptées à l'égard de l'élaboration des normes, du fait qu'il incombe aux entreprises de déterminer dès le départ si elles satisfont à l'obligation générale. Dans d'autres pays, l'entreprise s'expose à des sanctions après que les dommages se sont produits, ou s'il existe une probabilité non négligeable que des dommages se produisent en conséquence de la vente de produits dangereux. Ces sanctions peuvent être demandées par une autorité réglementaire ou par un consommateur. Dans ce genre d'approche, il n'y a pas d'obligation générale de vendre des produits sûrs, bien que l'on s'attende certainement de manière implicite à ce que les entreprises ne vendent pas de produits dangereux afin d'être en conformité avec la loi et d'éviter les sanctions.
- *Surveillance avant commercialisation* : Certains gouvernements surveillent la sécurité des produits de consommation avant l'introduction d'un produit sur le marché. C'est en grande partie un moyen de contrôler la sécurité et la qualité des produits importés dans le pays et cela fait souvent intervenir les autorités douanières en plus des autorités réglementaires compétentes en matière de sécurité des produits. La surveillance avant commercialisation peut aussi s'appliquer de manière abusive, conduisant à des pratiques qui, même si elles apportent une certaine protection aux consommateurs, peuvent aussi être un moyen de limiter l'impact de la concurrence des importations sur un marché intérieur par une application excessivement stricte de la législation de la sécurité des produits.
- *Normes et organismes de normalisation* : Les normes de sécurité des produits visent à fournir une information technique complète à l'usage des entreprises qui veulent être en conformité avec la loi, et elles contribuent ainsi à protéger les consommateurs. En général, l'élaboration des normes s'appuie sur l'expérience technique des entreprises concernant les produits de consommation. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les normes sont déterminées par des organismes de normalisation nationaux et internationaux, dont beaucoup ne sont pas des organes financés par les fonds publics mais reposent entièrement sur les entreprises et leur financement. Quand ces organismes sont publics, ils bénéficient souvent d'un haut degré de participation des entreprises. Ils ont aussi habituellement des contacts étroits avec les représentants des consommateurs, pour que les intérêts de ces derniers soient pris en compte.
- *Les normes de produit s'appliquent de diverses manières* : elles peuvent être obligatoires ou facultatives et elles peuvent exiger divers degrés de conformité. Les décisions sur le caractère obligatoire ou facultatif d'une norme sont souvent réservées au gouvernement, qui peut souhaiter fixer une norme particulière pour tous les produits d'un type donné disponibles dans l'économie. Dans d'autres cas, les entreprises peuvent choisir de ne pas suivre la norme considérée, bien qu'il existe souvent de puissantes incitations à le faire, comme le droit à un label de qualité, la publicité ou l'objectif d'acquiescer la confiance des consommateurs.
- *Information des consommateurs* : Les gouvernements, les entreprises et les associations de consommateurs mènent souvent des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public pour que les consommateurs aient connaissance des risques potentiels relatifs à la sécurité des produits

et sachent les identifier et les gérer. Par exemple, les organismes gouvernementaux ayant compétence sur la sécurité des produits, souvent en coopération avec les entreprises et les associations de consommateurs, émettent des avertissements à l'intention des consommateurs sur des questions spécifiques touchant à la sécurité et font connaître leurs actions répressives. Souvent, à des moments particuliers de l'année, on informe les consommateurs sur des questions de sécurité spécifiques (par exemple, des avertissements sur les jouets dangereux à Noël ou sur les pataugeoires ou les jouets de bain en été).

Un autre mécanisme pour améliorer l'information des consommateurs est l'étiquetage et l'apposition d'avertissements sur les produits. Par exemple, le symbole de la « tête de mort » est internationalement reconnu comme la marque que le produit contient un poison. Il faut aussi que le public comprenne l'étiquetage et beaucoup de pays imposent aux entreprises des obligations précises concernant la présentation de l'information, comme sa visibilité, la langue et le détail des informations requises. En Finlande, bien que beaucoup de consommateurs finlandais comprennent l'anglais, la loi exige que les étiquettes d'avertissement des produits soient en finnois et en suédois, langues officielles de la Finlande.¹¹ Tous les autres pays de l'Union européenne exigent aussi que les avertissements soient dans leurs langues officielles.

Outils post-commercialisation

On peut considérer les outils réglementaires pré-commercialisation comme le moyen le plus efficace pour promouvoir la protection des consommateurs étant donné qu'ils sont conçus pour prévenir les dommages.¹² Toutefois, la réussite des interventions de pré-commercialisation est renforcée par la capacité des outils post-commercialisation de créer une dissuasion suffisante contre les comportements susceptibles d'entraîner des dommages pour le consommateur. Dans l'utilisation d'outils post-commercialisation, les gouvernements disposent de diverses options :

- *Actions d'investigation* : Des investigations sont souvent menées en réponse aux plaintes de consommateurs, mais les organismes chargés de l'action répressive dans la plupart des pays considérés effectuent aussi indépendamment des tests de sécurité sur les produits. Certains pays exigent aussi des déclarations périodiques par les entreprises sur les éléments relatifs à la sécurité des produits (voir le Tableau 4 de l'Addendum). Les investigations sont essentielles à l'efficacité des activités menées pour faire respecter la législation de la sécurité des produits, étant donné que les entreprises ont d'autant plus tendance à se mettre en conformité avec la loi que la possibilité d'une intervention des autorités réglementaires est plus grande. Les pouvoirs à la disposition des organismes chargés de l'action répressive varient d'une juridiction à l'autre (voir les Tableaux 4 et 7 de l'Addendum), de la simple demande d'informations jusqu'au pouvoir de délivrer des mandats de perquisition et de les exécuter en cas de violation présumée.
- *Avertissements publics et action corrective* : Un des outils clés pour assurer une sécurité effective des produits et réduire au minimum les dommages au consommateur consiste à communiquer rapidement au public les risques potentiels. Pour cette raison, la plupart des organismes chargés de l'action répressive disposent de pouvoirs précis pour émettre des avertissements publics, afin d'alerter le public et les entreprises sur la nocivité potentielle de certains produits. Certains régimes réglementaires leur confèrent le pouvoir spécifique de stigmatiser publiquement et nommément les entreprises ayant un comportement particulièrement flagrant et aussi le pouvoir

¹¹ Voir la section 9 du décret : *Government Decree on information to be supplied in respect of consumer products and services* (613/2004) à : www.kuluttajavirasto.fi/Page/22b91260-286f-4d10-a4af-24a29bd57a04.aspx.

¹² Cseres, K. J., (2005), 156.

d'exiger que les entreprises prennent des mesures correctives, de manière à informer les consommateurs des problèmes de sécurité des produits (voir le Tableau 7 de l'Addendum). Au-delà de sa fonction immédiate, le pouvoir d'émettre des avertissements publics remplit aussi une fonction utile d'éducation et de sensibilisation, permettant de mieux faire connaître aux consommateurs les risques des produits dangereux.

- *Interdictions temporaires ou permanentes* : Quand un produit présente un risque déraisonnable pour les consommateurs, les gouvernements peuvent décider d'en interdire l'offre. Ces interdictions peuvent être temporaires, donnant aux organismes répressifs le temps d'apprécier les risques associés à l'offre du produit et de décider s'il convient de prononcer une interdiction permanente ou d'appliquer d'autres formes de réglementation. Dans la pratique, les interdictions temporaires peuvent, de fait, s'avérer permanentes, du fait que le produit est retiré de la vente et que la demande s'évapore. L'interdiction permanente d'un produit dangereux constitue une intervention drastique sur le marché, du fait qu'elle a « pour effet de déterminer définitivement la question de savoir si le fournisseur visé [par l'interdiction] pourra ou non offrir le produit ». ¹³ Presque toutes les juridictions considérées ont le pouvoir de prononcer des interdictions contre les produits présentant un risque déraisonnable (voir les Tableaux 7 et 10 de l'Addendum). Dans la plupart des cas, l'exercice de ce pouvoir se limite aux produits susceptibles de causer des blessures importantes ou la mort.

Les circonstances dans lesquelles s'applique une interdiction temporaire ou permanente peuvent varier. Dans certains cas, elle peut être prononcée par l'organisme chargé de l'action répressive selon des conditions spécifiques ; dans d'autres cas, le rôle de cet organisme se limite à demander qu'un ministre ou un tribunal prononce cette interdiction. Les interdictions peuvent s'appliquer individuellement à un fournisseur particulier ou s'imposer globalement à la totalité de l'offre du bien considéré. Toute violation de l'interdiction est habituellement une infraction, pour laquelle l'entreprise ou le dirigeant d'entreprise fautif est passible d'une amende ou éventuellement d'une peine de prison pour les personnes physiques impliquées (voir le Tableau 10 de l'Addendum).

- *Rappels de produits* : Du fait que les dangers pour la sécurité passent souvent inaperçus, des produits dangereux peuvent être entre les mains des consommateurs avant que l'on ne se rende compte qu'ils présentent un risque déraisonnable. En général, les lois sur la sécurité des produits spécifient des règles pour le rappel volontaire des produits par les entreprises, qui les obligent à informer les autorités réglementaires de leurs actions et des mesures qu'elles se proposent de prendre. Ces rappels volontaires sont relativement courants et les entreprises y recourent pour éviter la détérioration de leur réputation qui découlerait de la vente de produits non sûrs ou d'une action répressive officielle. L'interdiction de l'offre d'un produit peut en elle-même être insuffisante et le pouvoir de rappeler les produits dans l'ensemble du marché peut être indispensable aux autorités pour protéger de manière adéquate les consommateurs. Presque tous les pays qui ont répondu ont le pouvoir de rappeler les produits (voir le Tableau 7 de l'Addendum). Par exemple, la Directive de l'Union européenne relative à la sécurité générale des produits demande que les Etats membres aient le pouvoir de rappeler les produits dangereux, mais de n'exercer ce pouvoir qu'en dernier ressort. Un autre problème est la mise en place d'une surveillance efficace pour améliorer le taux effectif de rappel des produits dangereux sur le marché.
- *Engagements opposables* : Dans certains pays, notamment en Australie, les engagements opposables devant les tribunaux sont des résultats essentiels dans l'action répressive. Ces engagements comprennent habituellement une action corrective pour remédier aux dangers des

¹³

Hodges, C., Tyler, M. et Abbot, H. (1996), 150.

produits et l'obligation pour l'entreprise de mettre en œuvre un programme de mise en conformité. Cet outil peut être efficace pour prévenir les infractions répétées et il a un effet de répercussion à travers les secteurs du marché.

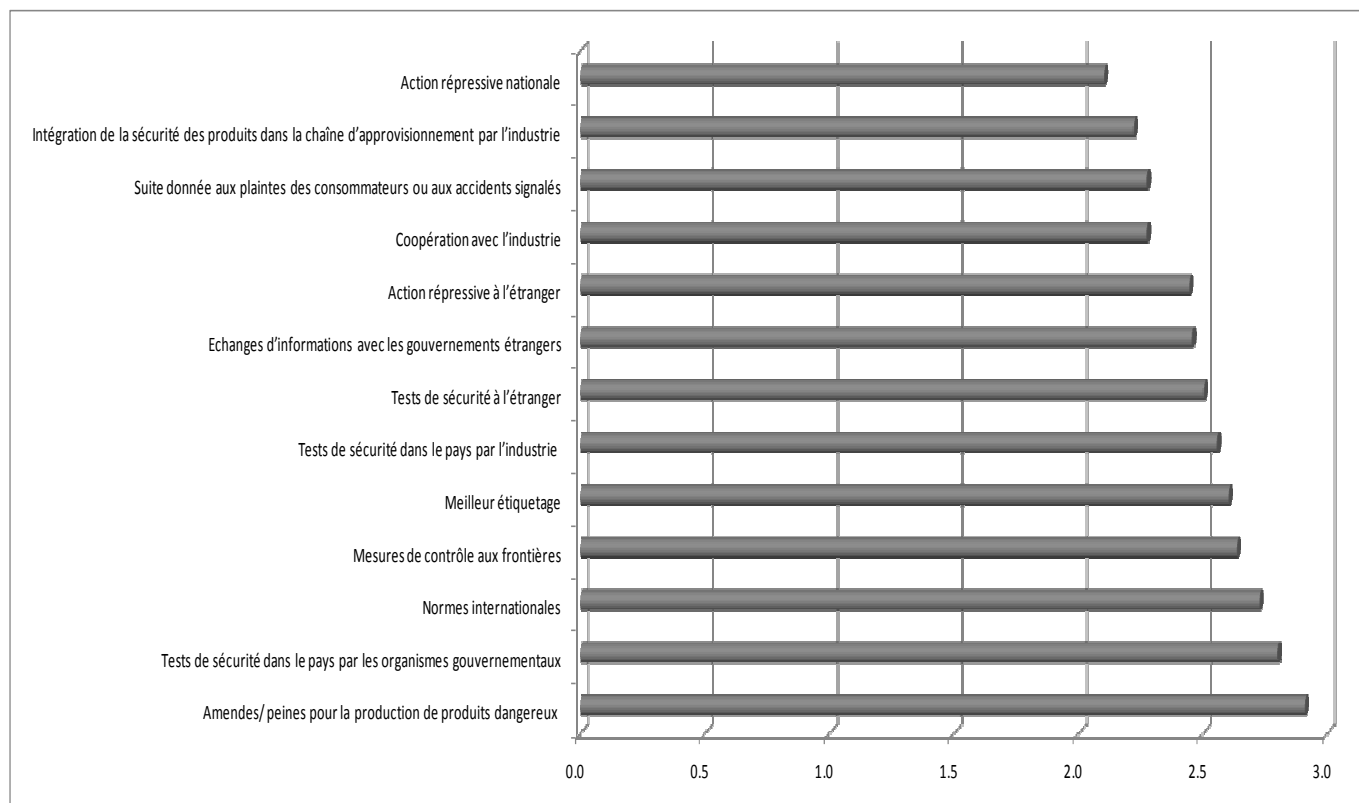
- *Actions en justice au civil ou au pénal* : Ces actions peuvent avoir un double aspect : remède visant à imposer des sanctions pour les infractions à la loi ; débat public sur une question touchant à la sécurité des produits, attirant l'attention du grand public. Ces actions peuvent être intentées par une autorité réglementaire, qui peut demander des peines précises spécifiées par la loi, ou par des consommateurs (individuellement ou en groupe), pour demander une indemnisation des dommages subis.
- *Sanctions civiles et pénales* : Les pays ont diverses sanctions destinées à punir les infractions aux lois sur la sécurité des produits (voir le Tableau 10 de l'Addendum). Dans certains cas, les pays prévoient une gamme de sanctions du civil au pénal conçues pour punir de manière proportionnée les actes fautifs. Dans certains cas, ces sanctions légales ne peuvent être obtenues que par les autorités réglementaires, et les consommateurs ne peuvent pas y recourir mais ne peuvent s'appuyer que sur la responsabilité civile générale des dommages (par exemple, droit des délits civils dans les pays de « common law ») (voir le Tableau 10A de l'Addendum). Les sanctions pénales sont généralement réservées aux infractions les plus graves à la législation de la sécurité des produits ; elles peuvent inclure des amendes infligées à des personnes physiques ou à des entreprises et elles peuvent permettre de faire retomber la responsabilité sur les dirigeants de l'entreprise, même s'ils n'ont pas participé directement à une infraction, et de leur infliger des sanctions telles que l'interdiction de gérer des entreprises ou des peines de prison. Les peines civiles requièrent un moindre degré de preuve que les peines pénales et peuvent ainsi offrir un moyen d'appliquer aux infractions à la législation de la sécurité des produits des sanctions plus proportionnées. Cela donne aux autorités chargées de l'action répressive un plus grand potentiel de succès, qui peut conduire à des taux de conformité plus élevés. La plupart des pays qui ont répondu indiquent que les sanctions qu'ils appliquent couramment dans le cas de l'offre de produits dangereux sont notamment les ordonnances de rappel de produit, les peines et réparations civiles et les amendes pénales. Seuls la Belgique, le Chili, la Suède et les Etats-Unis ont institué des peines d'emprisonnement pour les dirigeants d'entreprise concernés parmi leurs options répressives.

C. Défis à relever pour l'action répressive en matière de sécurité des produits

Dans leurs réponses au Questionnaire de l'OCDE, les pays donnent des informations concernant une série de défis pour l'action répressive en matière de sécurité des produits aussi bien au niveau national qu'international (voir les Tableaux 7A et 8 de l'Addendum) :

- *Efficacité de la détection des produits dangereux* : les autorités réglementaires nationales doivent répondre à des besoins croissants avec des ressources limitées, tels que la nécessité de surveiller les produits de consommation (et en particulier les biens importés) et la nécessité de l'action répressive qui en résulte. Tous les pays qui ont répondu ont de fortes activités de surveillance des produits, notamment en testant les produits de consommation fabriqués dans le pays et en surveillant la conformité aux normes de produit. Les organismes chargés de l'action répressive conduisent aussi des formes de surveillance plus passives, reposant sur les plaintes des consommateurs et sur les préoccupations exprimées par les organisations de consommateurs. L'efficacité des activités de surveillance nécessite des réponses coordonnées de tous les niveaux des pouvoirs publics.

- *Participation des douanes nationales* : Avec la croissance du commerce international, les autorités douanières nationales participent aussi de plus en plus à la surveillance des produits de consommation importés, en coordination avec les organismes chargés de l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation et avec les réseaux de coordination de cette action au niveau national et international (voir le Tableau 8 de l'Addendum et la Section II du présent rapport).
- *Capacité de faire respecter au niveau national des normes nationales et internationales divergentes* : Les autorités réglementaires nationales rencontrent des difficultés dans l'action répressive transfrontière qui résultent du manque de cohérence entre les législations nationales de la sécurité des produits de consommation, notamment en ce qui concerne leurs pouvoirs réglementaires et les différences dans les mécanismes de partage des informations. Les entreprises participent aussi activement à l'élaboration des normes de produit nationales, apportant à la fois leur expertise pratique d'entreprise et des informations techniques au processus de formulation et de mise en œuvre de ces normes. La principale préoccupation est toutefois qu'elles interviennent en général trop tardivement dans le processus d'élaboration des normes.
- *Les difficultés d'opérer au sein d'un marché mondial* : La croissance du commerce international entraîne une distribution et une disponibilité plus larges des produits de consommation à travers le monde. En outre, les nouvelles tendances de la distribution et de la commercialisation des produits, notamment en conséquence du développement des transactions Internet, nécessitent des approches nouvelles à l'égard de l'action répressive au niveau national et des ressources accrues à des fins de surveillance de manière à répondre aux préoccupations émergentes concernant les risques en matière de sécurité créés sur le plan national par les biens échangés dans le commerce international. Un échange d'informations plus efficace pourrait contribuer au renforcement de l'action répressive nationale, notamment avec l'établissement de réseaux efficaces pour l'échange d'informations sur la sécurité des produits de consommation. Il existe de tels réseaux sur une base multilatérale ou bilatérale (on développe cette question dans la Section II du rapport).
- *Arrangements constitutionnels* : Dans certains pays, les arrangements constitutionnels posent des problèmes pour l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation, du fait qu'il peut exister différents organismes nationaux et infranationaux chargés de cette action avec des responsabilités complémentaires ou qui se chevauchent dans ce domaine. En Australie, par exemple, il existe une base de données pour l'action répressive (AUZSHARE) permettant une mise en commun des informations entre les autorités réglementaires nationales et des Etats en matière de consommation, notamment concernant la sécurité des produits, qui est aussi reliée au site national sur les rappels de produits (www.recalls.gov.au).
- *Insuffisance de la mise en commun des informations sur les accidents corporels à travers les frontières* : Comme le montrent les réponses au Questionnaire de l'OCDE, les approches à l'égard du recueil de données varient d'un pays à l'autre, ce qui complique ou même empêche la mise en commun des informations à travers les frontières. Dans leurs réponses au Questionnaire de l'OCDE, beaucoup de pays soulignent la nécessité d'une amélioration du partage de l'information entre les gouvernements à l'échelle internationale.

Figure 2. Traiter plus efficacement les questions relatives à la sécurité des produits sur le plan national

1 - Très urgent ; 2 - Forte priorité ; 3 - Non urgent ; 4 - Non nécessaire.

Ce graphique représente l'opinion de 13 pays sur 21 qui ont répondu.

D. Le rôle des entreprises et de la société civile

Comme le montrent les réponses au Questionnaire de l'OCDE, les gouvernements travaillent en coopération avec les entreprises et la société civile pour améliorer l'efficacité de la réglementation de la sécurité des produits de consommation.

Le rôle des entreprises dans la sécurité des produits de consommation

Les entreprises ont de puissantes incitations à assurer la sécurité des produits de consommation. Il peut exister des incitations financières à court terme poussant à faire des économies et à vendre des produits moins sûrs, mais elles sont contrebalancées par l'éventualité à moyen ou long terme d'une perte de confiance des consommateurs sur un marché, ce qui pourrait entraîner des pertes financières bien plus importantes pour toute une industrie ou toute une économie.¹⁴ Pour cette raison, beaucoup d'entreprises

¹⁴ Jarrell, G. et Peltzman, S. (1985), « The Impact of Product Safety Recalls on the Wealth of Sellers », *The Journal of Political Economy*, vol. 93, n° 3, p. 512-236. Note : l'étude repose sur des résultats concernant

acceptent un degré relativement fort d'intervention du gouvernement sur les marchés des biens et services pour assurer la sécurité des produits de consommation.

L'autoréglementation ou la coréglementation de l'industrie est aussi un outil permettant de limiter la réglementation gouvernementale et de renforcer la confiance des consommateurs sur les marchés. Les entreprises peuvent aussi accroître l'innovation dans les produits par des transferts de connaissances, des technologies normalisées et des coûts de fabrication réduits, et améliorer ainsi la concurrence avec un choix accru pour les consommateurs. Toutefois, elles peuvent aussi utiliser des normes de produit de manière à réduire ou gérer la concurrence des importations, empêchant ou limitant ainsi les nouvelles entrées potentielles sur les marchés nationaux.

La participation des entreprises à la régulation revêt un certain nombre de formes :

- *Actions volontaires.* Dans leurs réponses au Questionnaire de l'OCDE, les pays notent que les entreprises sont de plus en plus disposées à lancer des rappels volontaires quand des produits dangereux sont identifiés. Dans certains pays, comme aux Etats-Unis, les entreprises ont renforcé les mesures de contrôle dans la fabrication et la commercialisation pour assurer la conformité aux normes de sécurité. D'après la CPSC des Etats-Unis, certaines de ces mesures de contrôle, comme une meilleure traçabilité, un étiquetage amélioré et la réalisation de tests par des tiers, sont devenues des exigences fédérales. Pour beaucoup de marchés de produits de consommation en Finlande, les organismes gouvernementaux ont élaborés des lignes directrices (facultatives) en coopération avec les associations d'industrie.
- *Processus visant à réduire les incidents en matière de sécurité des produits de consommation.* Eu égard à l'augmentation ressentie des produits dangereux ces dernières années dans le monde, les entreprises ont travaillé avec les gouvernements, les organismes internationaux et les organisations de consommateurs à améliorer leurs propres processus afin de réduire les incidents en matière de sécurité des produits de consommation. En faisant en sorte que toutes les parties de la chaîne de l'approvisionnement soient responsables de la sécurité des produits de consommation, on obtient un moyen efficace d'assurer l'attachement des entreprises à rester en conformité. Dans certains pays, comme l'Australie et le Chili, tous les participants de la chaîne de l'approvisionnement (fabricants, importateurs, grossistes, distributeurs et détaillants) sont responsables des défauts de sécurité des produits « conjointement et solidairement », ce qui implique que les consommateurs peuvent intenter des poursuites contre un ou la totalité d'entre eux en cas d'infraction. Dans d'autres pays, comme au Japon, l'application de la loi est plus restreinte, avec une tendance à concentrer la responsabilité sur les fabricants ou les importateurs).
- *Codes de conduite.* L'industrie utilise des codes de conduite pour réguler le comportement des entreprises. Ces codes peuvent être élaborés indépendamment des gouvernements, par le biais d'associations d'industrie, ou en coopération avec les gouvernements. En Australie, par exemple, les *Procedures for the Recall of Vehicles and Associated Products with Safety Related Defects* (pour l'industrie automobile) sont un code volontaire qui décrit les procédures à suivre quand un fournisseur est informé (ou s'aperçoit) qu'un véhicule, une pièce, un accessoire ou un service peut avoir un défaut de sécurité (qui sera ou pourra être cause d'accident corporel). Les organismes de normalisation appliquent aussi des codes de conduite pour maintenir l'intégrité de leur industrie.
- *Adhésion à des normes volontaires.* On utilise couramment des normes pour réglementer la sécurité des produits et la qualité des produits et, dans de nombreux cas, les entreprises appliquent des normes élaborées par des associations d'industrie ou par des organismes de normalisation afin

l'industrie automobile et l'industrie pharmaceutique, mais les conclusions de ces auteurs s'appliquent plus généralement à tous les marchés de produits.

d'offrir des garanties de qualité pour leurs produits. La plupart des régimes réglementaires reconnaissent le rôle des normes volontaires et beaucoup prévoient aussi l'élaboration de normes obligatoires, ce qui est une intervention notable sur le marché mais est plus souple qu'une réponse législative formelle.

- *Participation aux processus d'élaboration de normes.* Dans la plupart des pays de l'OCDE, les entreprises, étant donné leur expertise technique, jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des normes de produit. Dans certains pays, les organismes de normalisation font partie de l'administration publique (par exemple, *Standards New Zealand* qui est un organe du *Standards Council* de Nouvelle-Zélande, agence de la Couronne autonome). Dans d'autres pays, les organismes de normalisation sont des organisations indépendantes dans lesquelles le gouvernement peut toutefois être engagé dans une certaine mesure directement ou indirectement (par exemple, *Dansk Standard* (Danemark) et *Norge Standard* (Norvège), qui ont des membres nommés par le gouvernement).

Le rôle des consommateurs dans la sécurité des produits de consommation

Des organisations très variées ont été créées dans de nombreux pays pour représenter les intérêts des consommateurs. Ces organisations ont établi divers outils pour faire en sorte que les produits de consommation sur le marché soient sûrs et pour préserver le choix des consommateurs, notamment :

- *Défense des consommateurs* : dans la plupart des économies à base de marché où la société civile est bien développée, il existe des organisations de défense des consommateurs, dans certains cas financées par le gouvernement (comme le *Consumer Focus* au Royaume-Uni (qui comprend l'ancien *National Consumer Council*) et le BEUC et l'ANEC au niveau de l'Union européenne). Ces organisations ont pour but de représenter les intérêts des consommateurs, tout en tenant compte des intérêts de entreprises, dans l'élaboration de la politique gouvernementale et le processus législatif, et dans l'élaboration des normes d'industrie.
- *Tests de produits* : Les organisations de consommateurs effectuent des comparaisons de produits et des tests pour permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés sur le marché sur la base des comparaisons de coûts, des différences de qualité et de la sécurité. Ces informations peuvent être disponibles gratuitement ou sur abonnement. Cette fonction est assumée dans différents pays par un certain nombre d'associations de consommateurs, comme CHOICE (*Australian Consumers Association*) en Australie, WHICH? (*Consumers' Association*) au Royaume-Uni et la Consumers Union aux Etats-Unis, qui sont toutes des organisations privées de type associatif. En Norvège, cette fonction est assumée par l'Institut national de recherche sur la consommation (SIFO), qui est un organisme public.
- *Education et information des consommateurs* : Beaucoup d'associations nationales de consommateurs publient des magazines et sont actives dans les médias, pour mieux faire connaître les questions et préoccupations relatives à la consommation. Les gouvernements travaillent aussi avec les organisations de consommateurs pour que les consommateurs soient mieux en mesure de prendre des décisions éclairées, en finançant des initiatives de recherche, d'éducation et d'information.

SECTION II. CADRES INTERNATIONAUX ET REGIONAUX ENTOURANT LA SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION

Au cours des dernières décennies, la croissance du commerce international des produits de consommation a entraîné un développement des accords et organisations au niveau multilatéral et bilatéral visant à traiter les questions relatives à la sécurité des produits. Dans la présente Section, on décrit ces arrangements et on considère leur efficacité. Les incidents internationaux récents concernant la sécurité des produits montrent qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer ces arrangements internationaux afin de résoudre les problèmes que pose la sécurité des produits de consommation.

A. Organismes internationaux et régionaux traitant de la sécurité des produits de consommation

Diverses organisations internationales traitent spécifiquement de la sécurité des produits de consommation :

- *L'International Consumer Product Health and Safety Organization (ICPHSO)* s'intéresse aux questions de santé et de sécurité liées aux produits de consommation commercialisés dans le monde. L'ICPHSO tient des symposiums annuels réunissant des consommateurs et des défenseurs des consommateurs, des organismes gouvernementaux, des entreprises, des cabinets de juristes et des universitaires. L'ICPHSO poursuit le but de réduire les accidents et décès de consommateurs et de fournir aux professionnels les informations les plus récentes concernant par exemple la façon de se conformer aux réglementations de la sécurité des produits ou de conduire des rappels de produits et les interprétations juridiques récentes de la législation.
- *L'International Consumer Product Safety Caucus (ICPSC)*, créé en mai 2006 à l'occasion de l'*ICPHSO Annual Meeting and Training Symposium*. L'ICPSC vise à faciliter les échanges d'informations concernant les politiques, la législation et la surveillance des marchés au niveau gouvernemental. Il s'attache à renforcer la coopération internationale entre les gouvernements et organismes réglementaires.
- Le *Comité pour la politique en matière de consommation de l'ISO (ISO-COPOLCO)*, qui réunit 89 organismes de normalisation nationaux, est un forum pour l'échange d'information et d'expérience sur les normes et les questions relatives à l'évaluation de conformité intéressant les consommateurs. L'ISO-COPOLCO identifie les domaines de normalisation prioritaires et s'attache à promouvoir et coordonner la représentation des consommateurs dans ces domaines. Il apporte aussi des contributions aux travaux de l'ISO en proposant de nouveaux domaines de normalisation quand il existe un besoin perceptible de renforcer la protection des consommateurs. L'ISO-COPOLCO n'élabore pas de normes mais produit des guides pour l'élaboration des normes, des déclarations d'orientation et des publications informatives sur les questions importantes pour les consommateurs.
- *Le Product Safety Enforcement Forum of Europe (PROSAFE)*, a été établi au début de la décennie 1990 par des agents de la force publique européens compétents en matière de sécurité des produits de consommation. Le projet PROSAFE a pour principal objectif d'assurer la

pratique d'un ensemble fondamental de techniques modèles et de favoriser la mise en commun des informations et de l'expertise dans la surveillance des marchés parmi les pays de l'EEE. Les membres de PROSAFE conduisent un projet intitulé *Enhancing Market Surveillance through Best Practice* (EMARS) visant à assurer un niveau de base d'expertise et d'expérience pratique dans la plupart des organisations de surveillance des marchés des pays de l'EEE. PROSAFE participe aussi à l'ICPSC.

Il existe un large éventail d'autres organisations et accords multilatéraux traitant des questions relatives à la sécurité des produits de consommation. Ils font partie du système du commerce international moderne et leur succès est dû, pour une part, à l'efficacité de la coordination et des mécanismes de liaison qui existent entre les autorités nationales et les organismes internationaux. Ces mécanismes visent à assurer une meilleure harmonisation des règlements et normes de sécurité dans le monde et d'encourager la coopération dans l'action répressive.

Le développement des accords de libre échange bilatéraux et multilatéraux a aussi accru le degré d'engagement international concernant la sécurité des produits de consommation. Des travaux visant à renforcer la sécurité des consommateurs sont en cours dans un certain nombre d'institutions et organisations ou réseaux internationaux et régionaux (pour plus de détails, voir l'Annexe II du présent rapport).

Des organismes des Nations Unies tels que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) participent aussi à la mise en place de réseaux d'information de telle sorte que les pays en développement puissent remédier à leur manque d'information et décider en connaissance de cause s'ils peuvent autoriser l'importation de tel ou tel produit.¹⁵

Un engagement international intégré : protection des consommateurs, douanes et commerce international

Les tarifs douaniers dans le monde ont été abaissés ou supprimés à la suite de la mise en œuvre, en 1995, de l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* (OTC) de l'OMC. Beaucoup de marchés nationaux ont ainsi ouvert leurs portes à de plus grands volumes de produits de consommation fabriqués à l'étranger. En acceptant l'Accord OTC, les membres de l'OMC ont convenu de faire en sorte que leurs organismes de normalisation relevant de l'administration centrale adhèrent et se conforment au *Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes* et acceptent aussi de prendre des mesures raisonnables pour que les organismes de normalisation régionaux, ou non gouvernementaux ou relevant des autorités locales en fassent autant. L'Accord OTC, ainsi que les accords de libre échange régionaux et bilatéraux, ont non seulement joué un rôle majeur dans la promotion de la normalisation, mais ont aussi été un des rares mécanismes à l'époque à stabiliser le commerce international et à donner des moyens d'action aux consommateurs dans le monde.

Les arrangements bilatéraux sont de plus en plus courants. Dans certains cas, ils font partie d'arrangements plus larges de libre échange ou de coopération économique, tels que ceux du *Closer Economic Relations Treaty* entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et dans d'autres cas ils portent spécifiquement sur la sécurité des produits de consommation. Les *Accords de reconnaissance mutuelle* (ARM) concernant l'évaluation de conformité et concernant les données de tests ont facilité la croissance du commerce et l'amélioration de la protection des consommateurs. Les ARM entre les gouvernements, entre les organismes d'évaluation de conformité et entre les organismes d'accréditation ont permis aux opérateurs du commerce international de se mettre en conformité plus facilement et à moindre coût avec

¹⁵ Micklitz, H. W., *Internationales Produktsicherheitsrecht*, (Nomos, 1995), p. 62-65.

toutes les exigences réglementaires applicables. Les Etats-Unis, le Canada et l'Union européenne, en particulier, ont signé des mémorandums d'entente et/ou des accords opérationnels avec de nombreux pays avec lesquels ils commercent et coopèrent, comprenant la mise en commun d'informations. Les accords bilatéraux sont bénéfiques aux pays concernés, mais il existe un risque qu'ils conduisent à la formation de blocs commerciaux, limitant les échanges et la concurrence et entraînant un manque d'harmonisation des normes à l'échelle internationale.

La simplification et l'harmonisation des procédures du commerce international nécessitent que l'on prenne en compte toute la gamme des outils disponibles pour protéger les consommateurs contre les produits dangereux. Les contrôles réalisés par les organismes douaniers ou sous la supervision des douanes jouent un rôle important en soutien des activités de surveillance des marchés des autres organismes réglementaires compétents en matière de sécurité des produits de consommation. Dans l'Union européenne, par exemple, la Direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière de la Commission européenne travaille en liaison étroite avec la Direction Générale « Santé et protection des consommateurs » (DG SANCO) et la Direction générale des entreprises et de l'industrie, pour assurer une politique cohérente dans la réglementation et l'action répressive en matière de sécurité des produits.

La conformité aux procédures douanières et commerciales exige aussi une grande coordination entre les diverses entités commerciales participant aux échanges de biens. A chaque étape de l'itinéraire d'un bien entre le fabricant et le consommateur, différents types de données sont générés et différents types d'informations (souvent contenant les mêmes données ou des données similaires) sont soumis aux autorités douanières et autres organismes gouvernementaux.

B. Défis de la coopération pour l'action répressive au niveau international et régional

Une série d'incidents internationaux récents touchant à la sécurité des produits de consommation a soulevé de sérieuses questions quant à l'adéquation des normes de produit et à l'action menée pour les faire respecter au niveau international. Par exemple :

- En 2007, la Commission européenne a été informée de deux notifications RAPEX concernant des rappels volontaires de produits par la société Mattel. Les jouets contenaient de petits aimants puissants et des concentrations de plomb illégales. La Commission a immédiatement transmis les notifications RAPEX aux autorités compétentes des 30 pays européens participant à ce système. Au total, 436 000 jouets ont été rappelés dans le monde.
- En 2007, la *Food and Drug Administration* (FDA) des Etats-Unis a averti les consommateurs au sujet de risques liés aux pâtes dentifrices étiquetées « *Made in China* ». Cet incident résultait du fait que l'on avait trouvé chez des détaillants des produits contenant du diéthylène glycol sans que ce composé chimique soit mentionné sur l'étiquette. En conséquence, la FDA a lancé une alerte sur les importations pour empêcher l'entrée aux Etats-Unis de pâtes dentifrices chinoises contenant du diéthylène glycol et a demandé aux compagnies étrangères de prouver que leurs pâtes dentifrices ne contenaient pas des concentrations nocives de ce composé chimique.
- En 2006, des consommateurs japonais ont été victimes de brûlures causées par la surchauffe et l'éclatement des batteries de certains ordinateurs portables ou téléphones mobiles. Ces incidents ont conduit au plus grand rappel de produits jamais effectué au Japon dans le domaine de l'électronique grand public. A la suite de cela, le gouvernement japonais s'est déclaré préoccupé de n'avoir pu informer rapidement les autres pays et empêcher ainsi la distribution de ces batteries à l'étranger.

- Les accords de l'OMC ont donné aux parties intéressées des possibilités accrues d'influer sur les mesures proposées concernant les normes et l'évaluation de conformité au niveau national et international. Toutefois, il y a peu de collaboration horizontale entre les différentes organisations en raison du manque de participation sur des questions spécifiques des parties intéressées comme l'industrie, les consommateurs et les autorités de surveillance des marchés, dans le cadre du processus de normalisation. D'après les réponses au Questionnaire de l'OCDE, on constate souvent l'absence de mécanismes de consultation formels dans l'élaboration des normes, les parties concernées étant habituellement impliquées à un stade tardif du processus.
- Une autre question soulevée par les pays qui ont répondu est le large manque d'harmonisation entre les normes nationales et internationales ainsi que dans la façon dont on les fait respecter. Les pays ont des structures différentes pour assurer le respect de normes, qui reflètent les pratiques et mécanismes légaux et administratifs en vigueur. Les autorités infranationales et locales, qui ont généralement une moindre préoccupation des questions relatives au marché mondial et à son efficacité, peuvent imposer des exigences qui s'ajoutent à celles établies par les gouvernements centraux et par les institutions internationales. Le manque de cohérence des législations et de l'action menée pour les faire respecter a conduit à une régionalisation des normes, d'où il résulte un manque de cohérence des normes et de l'action répressive en matière de sécurité des produits.

Le manque de cohérence et de transparence résultant de la diversité institutionnelle touche aussi les activités de surveillance des marchés. Les pays qui ont répondu notent que l'inégalité de la participation et de l'échange d'information entre les parties concernées, ainsi que le caractère limité des ressources pour l'action répressive, sont des obstacles majeurs à une surveillance efficace des marchés aussi bien au niveau national qu'international. En outre, les méthodes et priorités en vue d'un contrôle efficace des marchés varient d'un pays à l'autre et souvent d'une région à l'autre et la surveillance des produits de consommation s'effectue habituellement au hasard.

Une des difficultés majeures pour l'efficacité de la surveillance des marchés et de l'action répressive en ce qui concerne les biens échangés à l'échelle mondiale est l'ampleur et la dynamique du marché mondial. Les autorités de surveillance ont maintenant affaire à des produits complexes dont les composants sont fabriqués dans de nombreux pays différents (et souvent sur des continents différents). Ces biens sont ensuite distribués et vendus dans le monde. En outre, la consommation passe de plus en plus par le biais de l'Internet, ce qui alourdit la tâche des autorités réglementaires du fait que les produits entrent sur les marchés en des points très variés. Parmi les pays qui ont répondu, un certain nombre expriment des préoccupations concernant l'incapacité des cadres de la législation et de l'action répressive d'imposer une responsabilité à la totalité de la chaîne économique.

De manière générale, des produits jugés dangereux dans un pays et dont, en conséquence, la distribution et la vente sont interdites ou réglementées peuvent aussi être considérés comme nocifs pour les consommateurs dans les autres pays. Eu égard à la sensibilisation croissante des consommateurs et à l'intérêt porté par les médias aux questions touchant à la consommation et à la sécurité des produits, une amélioration de l'échange d'information en temps réel est nécessaire au niveau international.

SECTION III : TRAITER PLUS EFFICACEMENT LES PROBLEMES TRANSFRONTIERES CONCERNANT LA SECURITE DES PRODUITS

On peut apporter des améliorations à l'action transfrontière, en ce qui concerne divers problèmes relatifs aux politiques et à l'action répressive que les pays ont spécifiquement mentionnés dans leurs réponses au Questionnaire de l'OCDE, en accroissant la sensibilisation et les capacités à travers les frontières. Ces problèmes sont notamment : le manque d'informations sur les accidents corporels causés par les produits de consommation ; un manque d'expertise en matière de sécurité des produits chimiques ; un manque de ressources pour la surveillance des marchés et pour la réponse aux plaintes des consommateurs ; le manque de contrôles sur la distribution des produits ; le manque de coopération avec l'industrie ; un mauvais étiquetage des produits ; et un manque d'uniformité dans la conformité des produits aux normes.

A. Mécanismes de coopération et de coordination transfrontières

Au cours des dernières décennies, les pays ont établi divers mécanismes multilatéraux et bilatéraux pour la mise en commun des informations sur les questions touchant à la sécurité des produits (voir le Tableau 8 de l'Addendum), aussi bien au niveau des politiques que de l'action répressive (décrits dans la Section II ci-dessus). Ces mécanismes constituent pour les autorités réglementaires compétentes en matière de sécurité des produits un moyen revêtant une importance critique pour échanger des informations sur les produits dangereux détectés sur divers marchés, et aussi pour coordonner l'action à l'échelle internationale afin de traiter et de prévenir les problèmes concernant la sécurité des produits de consommation. Ces dernières années, on a observé une série d'incidents internationaux touchant la sécurité des produits, concernant notamment des jouets d'enfant, des équipements de terrain de jeux, des produits chimiques dans les vêtements et des briquets, qui ont été traités grâce aux mécanismes internationaux d'action répressive en matière de sécurité des produits et qui ont aussi contribué au développement de ces mécanismes.

Questions et problèmes potentiels concernant les mécanismes de coopération et de coordination internationaux

La croissance du volume du commerce international, la mobilité de la fabrication à travers le monde et à l'intérieur des pays, en particulier dans des économies en expansion rapide comme la Chine et l'Inde, la concentration de la fabrication dans certains pays et l'efficacité toujours plus grande de la distribution sont autant de facteurs contribuant à une distribution large et rapide des produits de consommation à travers la planète. Pour ces raisons, il est de plus en plus important que les systèmes destinés à assurer des alertes et des échanges d'information précoces deviennent plus réactifs, efficaces et complets. Les mécanismes de coopération et de coordination transfrontières se sont avérés efficaces à l'occasion des incidents internationaux précédents concernant la sécurité de produits, mais leur fonctionnement pourrait néanmoins être considérablement amélioré. Ces réseaux peuvent dans certains cas manquer d'efficacité ou présenter des défaillances. Des circonstances de base comme le décalage horaire, les jours fériés ou les changements de personnel peuvent entraîner des retards dans la communication internationale d'informations susceptibles de sauver des vies. Il peut aussi y avoir des problèmes systémiques, les réseaux ayant des objectifs divergents ou des canaux de communication peu clairs, ce qui peut entraîner des retards ou des lacunes dans l'échange d'information.

Quels sont les objectifs assignés aux mécanismes de coopération et de coordination internationaux et qu'en attendent les pays ?

Quand on examine comment les organismes de coopération et de coordination au niveau international en matière de sécurité des produits pourraient être rendus plus efficaces, il importe de garder à l'esprit les objectifs assignés à la coopération internationale, en considérant également les motivations et préoccupations diverses des pays participant à ces mécanismes de coopération. Les organismes de coopération et de coordination au niveau international en matière de sécurité des produits ont les principaux objectifs suivants :

- *Echange d'information* : échanger des informations sur l'élaboration des politiques, les questions relatives à l'action répressive et les préoccupations et problèmes émergents touchant les consommateurs.
- *Avertissements et alertes* : informer les autorités réglementaires à travers le monde sur les menaces potentielles pour la sécurité et la santé du public liées aux préoccupations et problèmes en matière de sécurité des produits.
- *Harmonisation internationale des normes de fabrication et de sécurité des produits* : échanger des informations et collaborer en vue d'établir de meilleures normes de fabrication et de qualité des produits de consommation, de manière à réduire les risques en matière de sécurité que présentent ensuite les produits mis sur le marché.
- *Coopération et coordination dans l'action répressive* : collaborer avec les organismes compétents des autres pays afin d'échanger des informations et de coordonner l'action répressive concernant des incidents particuliers en matière de sécurité des produits de consommation.

Dans l'utilisation des mécanismes internationaux de coopération et de coordination en matière de sécurité des produits, chaque pays est animé par un ensemble de motivations et de préoccupations :

- *Protection des consommateurs* : en exerçant un contrôle avant commercialisation (pour empêcher l'entrée de produits dangereux sur le marché intérieur) et des interventions post-commercialisation (en ayant connaissance des dangers potentiels et en étant capable de déclencher promptement une action répressive).
- *Sensibilisation aux problèmes* : avoir connaissance des problèmes émergents en matière de sécurité des produits au niveau des politiques et de l'action répressive, à mesure qu'ils se manifestent dans d'autres pays et avant qu'ils ne touchent le marché intérieur.
- *Développement des capacités* : développer les compétences et les connaissances afin de traiter plus efficacement les questions relatives à la sécurité des produits et d'accroître la prise de conscience et la capacité de décision des consommateurs.
- *Normalisation des procédés et des produits* : le développement de réseaux internationaux permet aussi aux pays de s'engager plus complètement en faveur d'une bonne fabrication et pour l'harmonisation des normes de sécurité des produits, entraînant des gains d'efficacité et ouvrant des possibilités dans le commerce international.

Questions liées au développement d'un système d'échange d'informations international

Un des principaux buts de la Table ronde est d'envisager les actions futures susceptibles d'améliorer et de développer les politiques de la sécurité des produits de consommation à l'échelle internationale, notamment les travaux qui pourraient être entrepris par le biais de l'OCDE. On considère dans la présente section les questions que l'on peut prendre en compte dans l'élaboration d'un système d'échange d'informations international, comme base des débats pour la Table ronde.

Objectifs d'un système d'échange d'informations international

Pour examiner le potentiel d'un système renforcé pour l'échange international d'informations en matière de sécurité des produits, il importe de considérer quels pourraient être les objectifs pratiques essentiels d'un tel système. Ils pourraient être les suivants :

- *Echange rapide d'avertissements et d'alertes sur les produits*, pouvant couvrir différents aspects informationnels importants concernant le produit :
 - Rappels obligatoires de produits : informations sur les rappels obligatoires de produits ordonnés par les gouvernements.
 - Information technique détaillée : description du problème de sécurité du produit avec des images détaillées aussi bien du produit que du problème. Cela peut inclure les résultats de tests du produit réalisés par diverses juridictions.
 - Information sur la fabrication : renseignements sur le fabricant, date et lieu de fabrication, information sur le lot.
 - Information sur la distribution : renseignements sur la distribution du produit à l'échelle internationale, y compris les importations/exportations et les distributeurs (dans la mesure où on connaît ces détails).
 - Information sur les détaillants : renseignements sur les détaillants concernés (ou potentiellement concernés) en relation avec un problème de sécurité du produit (si on les connaît).
- *Echange rapide d'information sur les rappels volontaires par les entreprises* : cela peut inclure des informations sur les rappels volontaires de produits à l'intérieur des juridictions (où les entreprises sont tenues de déclarer publiquement ces actions).
- *Echanges sur les interventions réglementaires* : cela peut inclure des informations sur :
 - Les normes de produit obligatoires : couvrant les nouvelles normes imposées dans des pays particuliers ainsi que les informations auxiliaires sur ces normes de produit.
 - Les changements de législation : cela peut inclure des informations sur les changements législatifs concernant des produits dans des secteurs spécifiques ou bien des changements plus généraux de la législation d'un pays en matière de sécurité des produits.

La mise en œuvre d'un tel système nécessiterait que les juridictions s'engagent de manière formelle à se fournir mutuellement des informations, ainsi que la volonté d'assurer l'exactitude et la promptitude des mécanismes de livraison de l'information, avec des conséquences sur le plan des coûts. Cependant, cela

apporterait aussi des bienfaits aux consommateurs du point de vue de la sécurité des produits sur le marché.

Il existe actuellement un certain nombre d'exemples pouvant servir de modèles pour l'élaboration d'un mécanisme d'échange d'information international plus complet :

- Echange d'information Etats-Unis/Union européenne : les *Guidelines for information exchange and on administrative co-operation*¹⁶ entre la CPSC des Etats-Unis et la DG SANCO de l'Union européenne fournissent un cadre pour l'échange d'information volontaire.¹⁷ Ces lignes directrices définissent des engagements pour : l'échange d'informations scientifiques, techniques et réglementaires ; les questions émergentes touchant de près à la santé et à la sécurité ; les activités de normalisation ; la surveillance des marchés et l'action répressive ; les risques identifiés et les mesures prises à l'égard de produits identifiés provenant de certaines zones ; les informations relatives aux opérations de retrait et de rappel et les informations sur l'évaluation des risques et les tests de produits. Toutefois, elles ne spécifient pas de quelle façon ces informations doivent s'échanger.
- RAPEX : Le système européen d'alerte rapide pour les produits de consommation non alimentaires (RAPEX) permet un échange rapide d'informations entre les Etats membres de l'Union européenne et la Commission européenne sur les mesures prises pour empêcher ou restreindre la commercialisation ou l'utilisation de produits présentant un risque sérieux pour la santé et la sécurité des consommateurs. Le RAPEX signale les mesures ordonnées par les autorités nationales et les mesures prises volontairement par les producteurs et distributeurs.¹⁸
- AUZSHARE : AUZSHARE est une base de données informatisée utilisée par les organismes nationaux et infranationaux chargés de faire respecter la législation de la consommation et de la sécurité des produits en Australie et en Nouvelle-Zélande pour mettre en commun des informations relatives à leur action répressive. AUZSHARE est basée sur l'Internet mais son accès est limité aux organismes membres. AUZSHARE a été dotée récemment d'une capacité graphique, utile pour les questions touchant à la sécurité des produits.

Avantages d'un système d'échange d'information international

Dans l'action menée pour faire respecter la législation de la sécurité des produits, l'échange d'information sur les dangers potentiels des produits a deux avantages fondamentaux :

- *Intervention plus efficace avant commercialisation* : cela permet, pour beaucoup de pays, d'éviter des accidents corporels aux consommateurs, du fait qu'ils peuvent empêcher les produits dangereux d'arriver jusqu'au marché par une action préventive telle que l'interdiction de vente de produits particuliers ou la saisie de produits à leur entrée dans le pays. L'échange d'information peut aussi permettre de prévenir des incidents ultérieurs si le même fournisseur ou fabricant traite avec plusieurs négociants dans un certain nombre de pays.

¹⁶ Voir www.ustr.gov/assets/World_Regions/Europe_Middle_East/Europe/US_EU_Regulatory_Cooperation/asset_upload_file656_7235.pdf. Ces lignes directrices ne décrivent pas de quelle façon ces informations doivent s'échanger.

¹⁷ Il est indiqué dans ces lignes directrices qu'elles ne visent à créer aucune obligation contraignante en droit international.

¹⁸ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.print.htm, consulté le 25 juillet 2008.

- *Actions post-commercialisation plus promptes* : quand les produits sont sur le marché, l'échange d'information permet aux autorités réglementaires de réagir promptement, en lançant rapidement des investigations ou en prenant des mesures contre des risques particuliers et en sanctionnant également les comportements illégaux.

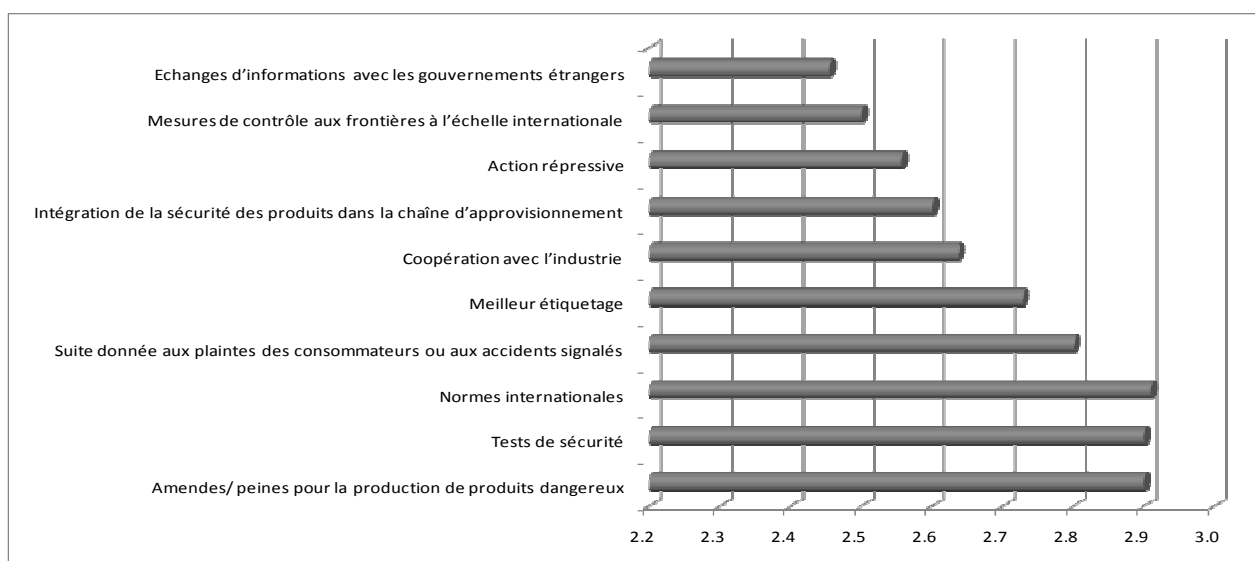
Un échange d'information efficace au niveau international présente aussi pour les pays d'autres avantages non moins importants :

- Renforcer leur capacité pratique de traiter les problèmes relatifs à la sécurité des produits, par le développement de compétences pratiques et une sensibilisation à ces questions.
- Approfondir la base de connaissances et d'observations permettant de fonder les décisions gouvernementales à l'égard des cadres législatifs et institutionnels existants entourant la politique de la sécurité des produits de consommation.

Défis futurs pour l'échange d'information international

Les organismes chargés des politiques et de l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation devront faire face à divers défis qu'ils pourraient relever, à un degré variable, grâce à une amélioration de l'échange d'information au niveau international. Les pays qui ont répondu à l'enquête ont donné une indication de l'importance qu'ils attribuent à différentes questions (voir la Figure 3).

Figure 3. Traiter plus efficacement les questions relatives à la sécurité des produits sur le plan international



1 - Très urgent ; 2 - Forte priorité ; 3 - Non urgent ; 4 - Non nécessaire.
Ce graphique représente l'opinion de 13 pays sur 21 qui ont répondu.

Ces défis sont notamment les suivants :

- Manque de cohérence entre les sanctions et réparations imposées par les différents pays, ce qui permet potentiellement aux entreprises d'adopter des approches différentes à l'égard de la conformité suivant les possibilités de l'action répressive, la probabilité d'être soumises à des sanctions ou réparations et l'impact potentiel de ces sanctions ou réparations. Tout cela peut inciter les entreprises à la non-conformité.

- Manque de cohérence entre les normes de produits de différents pays. Une grande quantité de travaux ont eu lieu pour améliorer la cohérence internationale des normes des produits et services par le biais de l'Organisation internationale de normalisation et d'autres mécanismes multilatéraux et bilatéraux, mais il reste beaucoup à faire. L'adoption de cadres communs pour l'élaboration de ces normes pourrait améliorer les choses, par exemple avec l'adoption d'un ensemble commun d'objectifs (par exemple, l'exigence que les normes aient pour base la considération des dangers).
- Tension persistante sur les ressources des autorités réglementaires compétentes en matière de sécurité des produits, en raison de la diversité croissante des produits manufacturés due à la poursuite de l'expansion du commerce international et à l'innovation et la différenciation accrues des produits. Cela implique que la prévention des incidents de sécurité des produits ainsi que la promptitude des réponses revêtiront une importance croissante.
- Complexité des réglementations nationales, qui entraîne une hausse des coûts de mise en conformité pour les entreprises, et complexité de l'action menée pour faire respecter les règles. Dans certains pays, les fonctions de l'action répressive en matière de sécurité des produits se répartissent entre des organismes réglementaires sectoriels très variés, ce qui peut entraîner des différences de pratiques et de culture dans la conduite de cette action et poser des problèmes pour la mise en conformité des entreprises.
- Nécessité d'une plus grande coordination dans les activités répressives, du fait que la croissance du commerce international augmente le risque que des produits défectueux ou dangereux soient exportés en grand volume vers de multiples juridictions.
- Manque de cohérence des obligations des entreprises à l'échelle internationale. Par exemple, les entreprises sont soumises à des exigences différentes entre les pays en ce qui concerne l'obligation de vendre des produits « sûrs », la déclaration des produits dangereux et les processus suivis pour traiter ces questions.

B. Rôle de l'OCDE

Le Comité de la Politique à l'égard des consommateurs (CPC) de l'OCDE offre un moyen de consultation entre les pays industrialisés membres de l'OCDE au sujet de la sécurité des produits. En outre, le Comité permet aux pays membres de faire participer des pays en développement par le biais des programmes d'*adhésion* et d'*engagement renforcé* de l'OCDE. Une partie du rôle du CPC consiste à coordonner les échanges concernant les politiques et l'action répressive entre les pays membres, les pays candidats à l'adhésion (Chile, Estonie, Israël, Russie, Slovaquie) et les pays de l'engagement renforcé (Brésil, Chine, Inde, Afrique du Sud). Les rapports du CPC sont mis à la disposition de tous les pays et le Comité joue aussi un rôle majeur dans l'harmonisation des normes et des réglementations entre les pays membres et dans le soutien aux pays non membres qui adoptent des politiques similaires. Étant donné que la grande majorité des biens échangés dans le monde sont produits par des pays hors OCDE, la possibilité de faire participer des économies non membres comme la Chine ou l'Inde est essentielle au succès des travaux du CPC.

Le système de notification de l'OCDE applicable aux mesures concernant la sécurité des consommateurs

Aux termes de la Décision-Recommandation du Conseil sur le système de notification de l'OCDE applicable aux mesures concernant la sécurité des consommateurs (1989), les pays membres devaient notifier à l'OCDE toutes les mesures relatives à la sécurité des produits de consommation et établir des

« points de contact nationaux ». Le Conseil de l'OCDE recommandait que toutes les législations, réglementations et lignes directrices nouvelles fassent l'objet d'une notification, ainsi que les interdictions, les rappels, les avertissements publics et les actions volontaires des producteurs. A la fin de la décennie 1990, ce dispositif était devenu un système Internet appelé *Prodsafe*.

Prodsafe était une liste de diffusion sur l'Internet tenue par le ministère de la Consommation de Nouvelle-Zélande. L'ensemble des membres se limitait aux organismes participant à l'administration de la législation de la sécurité des produits et à l'action menée pour la faire respecter, avec un noyau constitué du Groupe de travail sur la sécurité des consommateurs de l'OCDE. Il était prévu que cette liste servirait à communiquer les notifications des interdictions de produits et des nouvelles législations de la sécurité des produits à l'OCDE, ainsi que des informations d'actualité sur les actions de publicité, les conférences à venir et des informations générales dans le domaine de la sécurité des produits de consommation. Cependant, l'insuffisance de la contribution des pays membres, due au fait que les délégués au CPC n'étaient pas en général des spécialistes de la sécurité des produits, s'est avérée le principal obstacle à la continuation du développement de Prodsafe.

Travaux actuels et possibles travaux futurs du CPC

A la 74^{ème} Session du CPC en octobre 2007, la délégation australienne a exprimé son intérêt à l'égard du rôle que le CPC pourrait jouer pour l'examen de certaines questions relatives à la sécurité des produits de consommation et a ensuite soumis une proposition à l'attention du Comité pour la réunion de février 2008. Un des points particuliers concernant les travaux internationaux était le rôle de l'*International Consumer Product Safety Caucus* (ICPSC). Comme l'indiquait la proposition :

« Le Caucus s'est réuni du 26 au 30 novembre 2007. Il apparaît que, dans le cadre de ces réunions, l'aspiration à une coopération internationale efficace entre les autorités compétentes en matière de sécurité des produits a été un des sujets de discussion. Ce débat est en partie similaire à des discussions récentes du CPC de l'OCDE concernant une coopération accrue entre les membres de l'OCDE dans le domaine de la sécurité des produits. Il importe de noter que le Caucus s'intéresse principalement aux questions opérationnelles et relatives à l'action répressive, alors que le CPC a un point de vue plus général couvrant les politiques. »

Le CPC ayant mandat pour examiner les questions concernant la politique à l'égard des consommateurs et leur sécurité, il serait possible de commencer la coopération avec l'ICPSC en vue d'accroître le degré actuel d'interaction à l'échelle internationale entre les organismes chargés des politiques et de l'action répressive en matière de sécurité des produits de consommation. Cette collaboration pourrait inclure :

- La mise au point d'une stratégie cohérente de collaboration internationale.
- La mise en commun et la diffusion de données et d'informations sur les accidents corporels.
- La création d'un site Web accessible au public et à la société civile.
- Une participation à la préparation des conférences sur la sécurité des produits de consommation.

CONCLUSION

Le présent rapport, qui repose sur les réponses détaillées des pays au Questionnaire de l'OCDE, montre qu'au cours de la dernière décennie beaucoup de pays ont mené des efforts importants et soutenus pour améliorer l'efficacité de la réglementation de la sécurité des produits de consommation et, en conséquence, améliorer la sécurité des produits de consommation. En outre, l'amélioration des activités de surveillance des marchés et de l'action répressive, ainsi qu'une sensibilisation accrue des entreprises à leurs obligations, ont contribué à améliorer la détection des produits dangereux au niveau national.

Les pays qui ont répondu ont indiqué qu'il subsiste des défis importants à relever pour surveiller efficacement les produits de consommation ainsi que pour recueillir et mettre en commun des informations sur les accidents corporels des consommateurs et sur les rappels de produits à l'intérieur du pays et à travers les frontières. Les points soulevés par les pays qui ont répondu montrent clairement la nécessité de mécanismes efficaces pour faciliter un échange rapide d'information et, à cette fin, les pays devraient mettre à profit leur participation dans les organisations internationales pour renforcer le dialogue à travers les frontières sur les questions touchant à la sécurité des produits de consommation, aussi bien au niveau de l'élaboration des politiques que de l'action répressive, et pour travailler à l'amélioration des mécanismes de coopération à ces deux niveaux.

Il conviendrait de s'attaquer rapidement à ces problèmes de manière à renforcer l'efficacité de la coopération dans l'action menée pour assurer la protection des consommateurs et à tirer parti de l'expérience acquise dans le traitement des incidents internationaux récents en matière de sécurité des produits de consommation. La Table ronde offrira un forum pour examiner ces questions et les aspects connexes, fournissant une base pour les travaux de l'OCDE dans cet important domaine pour la période 2009-2010.

BIBLIOGRAPHIE

- Australian Institute of Health and Welfare (2007), *Electrical injury and death*, Flinders University, numéro 9, avril 2007, [/www.nisu.flinders.edu.au/pubs/reports/2007/injcat99.php](http://www.nisu.flinders.edu.au/pubs/reports/2007/injcat99.php).
- Commission européenne (2006), *Establishing a Comparative Inventory of Approaches and Methods Used by Enforcement Authorities for the Assessment of the Safety of Consumer Products Covered by Directive 2001/95/EC on General Product Safety and Identification of Best Practices*, 11 juillet 2008, http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/reports/risk_assesement_methods_en.pdf.
- Commission européenne (2007), *Préserver la sécurité des consommateurs européens. Rapport annuel 2007 sur l'utilisation du système d'alerte rapide pour les produits de consommation non-alimentaires - RAPEX*, http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/rapex_annualreport2008_fr.pdf, 24 juillet 2008.
- Cseres, K. J. (2005), *Competition Law and Consumer Protection*, Kluwer Law International.
- Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, *Journal officiel des Communautés européennes* : L11/6.
- Duff, K. et McCaffrey, R. J. (2001), *Electrical injury and lightning injury: A review of their mechanisms and neuropsychological, psychiatric, and neurological sequelae*, *Neuropsychology Review* 11 (2):101–116.
- Environment California Research and Policy Center (2005), *The Right Start. The Need to Eliminate Toxic Chemicals from Baby Products*, 13 mai 2008, www.environmentcalifornia.org/uploads/mI/so/mIsor7sLZmEnxsTM_vxc7Q/The_Right_Start.pdf.
- European Child Safety Alliance (2006), *Child Safety Product Guide: Potentially dangerous products*, 15 juillet 2008, www.eurosafe.eu.com/csi/eurosafe2006.nsf/wwwVwContent/15childsafetyproductguide.htm.
- Hodges, C., Tyler, M., Abbott, H. (1996), *Product Safety*, Sweet & Maxwell, Londres.
- Howells, G. (1998), *Consumer Product Safety*, Dartmouth Publishing, Aldershot.
- Jarrell, G. et Peltzman, S. (1985), « The Impact of Product Safety Recalls on the Wealth of Sellers », *The Journal of Political Economy*, vol. 93, n° 3, p. 512-236.
- Koumbourlis, A. C. (2002), *Electrical Injuries*, *Critical Care Medicine* 30 (11(Suppl.)): S424–30.
- Law Information (2004), *Class action- Law definition*, 31 juillet 2008, <http://legalcatch.wordpress.com/2006/10/24/class-action-law-definition/>.

OCDE (1989), *Le système de notification de l'OCDE applicable aux mesures concernant la sécurité des consommateurs. Examen, analyse, propositions d'action [CCP(89)1]*.

OCDE (1997), *Product safety in a global marketplace possible future work*, [DAFFE/CP(97)12].

Oi, W. J. (1973), "The economics of product safety", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 4, n° 1, (printemps 1973), p. 3-28.

OMC (2008), *Nouvelles 2008 : Les produits chimiques et les jouets au centre des problèmes commerciaux des Membres*, 1^{er} juillet 2008, www.wto.org/french/news_f/news08_f/tbt_20march08_f.htm.

Productivity Commission (Australie) (2006), *Review of the Australian consumer product safety system*, Research Report, Canberra.

TexPIRG Education Fund (2007), *Trouble in Toyland. The 22nd Annual Survey of Toy Safety*, 12 mai 2008, <http://www.house.gov/doggett/TXPIRGToyReport11-07.pdf>.

ANNEXE I. INSTRUMENTS DE L'OCDE EN MATIERE DE SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION

1976 – Recommandation du Conseil concernant les contrôles de sécurité sur les cosmétiques et les produits ménagers.

Il est demandé aux pays membres d'adopter des lignes directrices pour les contrôles de sécurité sur les cosmétiques et les produits ménagers conformément à un ensemble de règles spécifiques permettant de déterminer l'innocuité des produits de consommation, afin d'éviter les barrières non tarifaires au commerce international.

1979 - Recommandation du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation.

Les pays membres sont invités à renforcer la collaboration internationale dans l'établissement des normes et réglementations en matière de sécurité des produits de consommation, et à promouvoir des échanges d'information étroits et efficaces entre les fabricants et fournisseurs et les autorités gouvernementales.

1981 - Recommandation du Conseil concernant les procédures de rappel des produits dangereux vendus au public.

Les autorités nationales sont appelées à exiger des fabricants qu'ils tiennent des dossiers sur les contrôles de production et de qualité et les mettent à leur disposition. En même temps, il est demandé aux autorités de faire en sorte que les consommateurs soient avertis sans délai de la présence de tout produit dangereux sur le marché. Il est demandé aux fabricants et/ou fournisseurs, si les risques se révèlent substantiels et graves, de retirer le produit du marché et le modifier ou le remplacer, ou fournir aux consommateurs une compensation adéquate. En outre, il est demandé aux fabricants et aux fournisseurs d'établir leurs propres procédures internes sur la base de lignes directrices gouvernementales pour les situations de rappel de produits.

1982 - Recommandation du Conseil concernant la gestion des risques et l'analyse coûts-avantages dans le domaine de la sécurité des produits.

Il est demandé aux pays membres d'entreprendre des programmes de recherche en vue d'élaborer des procédures et des méthodes d'analyse des risques dans le domaine des produits de consommation, d'accepter les données relatives aux risques établies dans d'autres pays membres et d'encourager les entreprises à utiliser, en matière de produits de consommation, les méthodes de gestion des risques. Dans cette Recommandation, l'analyse coûts-avantages est présentée comme un des outils pouvant contribuer à la prise de décisions dans le domaine de la sécurité des produits de consommation. Afin de permettre une comparaison des différentes démarches suivies par les pays membres, le Conseil a recommandé une méthodologie.

1983 - Recommandation du Conseil sur les mesures destinées à assurer la sécurité des enfants.

Les pays membres sont appelés à agir pour que les produits destinés aux enfants ne souffrent d'aucun défaut de conception, de construction ou de composition susceptible de les rendre dangereux, aussi bien

dans une utilisation normale que dans une mauvaise utilisation prévisible. Il est demandé que des mesures soient prises exigeant que des informations et avertissements adéquats, raisonnablement visibles, facilement lisibles et compréhensibles, soient apposés sur les biens de consommation ou les accompagnent. Il est demandé aux pays d'envisager l'introduction d'emballages résistant aux enfants, notamment pour les produits pharmaceutiques et ils sont invités à promouvoir l'enseignement de la sécurité dans les écoles. L'établissement d'un système de collecte de données sur les accidents corporels en vue de les identifier et de les analyser est une des recommandations.

1989 - Décision-Recommandation du Conseil sur le système de notification de l'OCDE applicable aux mesures concernant la sécurité des consommateurs.

Un système a été établi à l'OCDE dans lequel toutes les mesures relatives à la sécurité des produits de consommation devaient être notifiées à l'Organisation. Ce système avait pour but de rapporter les informations de manière claire et rapide, avec le développement d'une source d'informations actualisée à l'usage des pays membres. Ce système couvrait toutes les mesures relatives aux produits non alimentaires, à l'exception des automobiles et autres matériels de transport routier. Une nouveauté de ce système de notification était l'inclusion de services auxiliaires, dont un mode d'emploi. Aux termes de cette décision-recommandation, toutes les nouvelles législations, réglementations et lignes directrices, ainsi que les interdictions, les rappels, les avertissements publics et les actions volontaires des producteurs devaient faire l'objet d'une notification. Environ 900 notifications ont été enregistrées dans ce système, qui n'est plus en fonctionnement.

ANNEXE II. ORGANISATIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX

Organisations multilatérales et accords internationaux correspondants

Organisation mondiale du commerce – OMC

L'OMC est l'organisation internationale qui s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays. Elle a pour principale fonction de favoriser autant que possible la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges. L'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* de l'OMC reconnaît l'importance de la contribution que les systèmes internationaux de normalisation et d'évaluation de la conformité peuvent apporter en renforçant l'efficacité de la production et en facilitant la conduite du commerce international. En conséquence, dans les cas où des normes internationales existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, le *Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes* stipule que les organismes à activité normative doivent utiliser ces normes ou leurs éléments pertinents comme base des normes qu'ils élaborent.

Organisation internationale de normalisation – ISO

L'ISO est le plus grand producteur et éditeur mondial de Normes internationales, constituant un réseau d'instituts nationaux de normalisation de 157 pays. Beaucoup de ses instituts membres font partie de la structure gouvernementale de leur pays ou sont mandatés par leur gouvernement, et d'autres organismes membres sont issus du secteur privé et ont été établis par des partenariats d'associations d'industrie au niveau national. L'ISO a élaboré plus de 17 000 Normes internationales sur des sujets très variés et quelque 1 100 nouvelles normes ISO sont publiées chaque année. Tout l'éventail des domaines techniques figure dans la liste de Normes internationales. Les utilisateurs peuvent parcourir cette liste pour trouver les informations bibliographiques sur chaque norme, accompagnées, dans de nombreux cas, par un résumé. La liste en ligne des normes de l'ISO regroupe le catalogue des normes publiées par l'ISO ainsi que le programme technique de l'ISO pour les projets de normes.

CEI (Commission électrotechnique internationale)

La CEI élabore ou améliore les systèmes d'évaluation de la conformité CEI, compatibles avec les dispositifs nationaux, régionaux et internationaux tout en offrant plus d'avantages, encourageant ainsi l'utilisation des normes CEI sans déviance. En ce qui concerne les questions de sécurité, le Comité consultatif de la sécurité de la CEI contribue à assurer la coordination horizontale et l'inclusion des exigences de sécurité appropriées dans les normes CEI.

Le partenariat stratégique ISO, CEI, UIT et OMC

L'ISO – conjointement avec la CEI (Commission électrotechnique internationale) et l'UIT (Union internationale des télécommunications) – a établi un partenariat stratégique avec l'OMC. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC nécessite des accords techniques sous-jacents. L'ISO, la CEI et l'UIT, qui sont les trois principales organisations de normalisation internationale, offrent les domaines complémentaires, le cadre, l'expertise et l'expérience pour fournir ce soutien technique.

A des fins de transparence, l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* de l'OMC exige que les organismes à activité normative qui en ont accepté les termes notifie ce fait au Centre d'information ISO/CEI. Au moins tous les six mois, les organismes à activité normative ayant accepté le *Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes* doivent publier leurs programmes de travail et en notifier aussi l'existence au Centre d'information ISO/CEI. En outre, ils ne doivent pas exercer une discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où prévalent des conditions identiques ou similaires.

Organisation mondiale de la santé – OMS

L'OMS est l'autorité directrice et coordinatrice pour la santé à l'intérieur du système des Nations Unies. L'OMS s'emploie à prévenir les accidents corporels. A cet égard, elle soutient les démarches entreprises pour améliorer le recueil de données, élaborer des approches scientifiques de la prévention et de l'action à l'égard des accidents corporels, améliorer les services aux personnes qui survivent aux accidents corporels et à leurs familles, renforcer les programmes d'enseignement et de formation et établir des politiques et plans d'action multidisciplinaires. En 2001, l'OMS, conjointement avec les *Health and Development Networks* et les *Centers for Disease Control and Prevention*, a publié les *Lignes directrices pour la surveillance des traumatismes*, qui décrivent en détail les étapes de la conception et de l'édification d'un système de surveillance des atteintes corporelles.

Organisation mondiale des douanes – OMD

L'OMD est la seule organisation intergouvernementale exclusivement consacrée aux questions douanières. Elle est connue notamment pour ses travaux dans des domaines couvrant l'élaboration de normes mondiales, la simplification et l'harmonisation des procédures douanières et la sécurité de la chaîne de l'approvisionnement dans le commerce international. Le récent *Cadre de normes SAFE de l'OMD* vise à établir des normes sécurisant et facilitant la chaîne de l'approvisionnement au niveau mondial et à promouvoir la certitude et la prévisibilité dans le commerce international.

International Accreditation Forum – IAF

L'IAF est l'association mondiale des organismes d'accréditation pour l'évaluation de conformité et autres organismes s'intéressant à l'évaluation dans le domaine des systèmes de gestion, des produits, des services, du personnel et autres programmes similaires d'évaluation de conformité. Sa fonction première est d'élaborer un programme mondial unique pour l'évaluation de conformité qui réduise le risque pour les entreprises et leurs clients en leur assurant qu'ils peuvent se fier aux certificats accrédités.

Organismes et cadres régionaux

Amériques

InterAmerican Accreditation Cooperation – IAAC

L'IAAC a pour mission de promouvoir la coopération entre les organismes d'accréditation et les parties intéressées dans les Amériques, pour le développement de structures d'évaluation de conformité en vue d'améliorer les produits, les processus et les services.

Asociación Mercosur de Normalización – AMN

L'AMN réunit les Organismes de normalisation nationaux des pays suivants : Brésil, Paraguay, Uruguay et Argentine. Il existe au sein de l'AMN un certain nombre de Comités sectoriels Mercosur ayant pour objectif l'élaboration et l'harmonisation de normes volontaires. L'activité de ces Comités porte sur des domaines comme les produits alimentaires ou non alimentaires, ainsi que la sécurité des services.

Asie-Pacifique

Pacific Accreditation Cooperatio – PAC

La PAC est une association d'organismes d'accréditation et autres parties intéressées qui a pour objectif de faciliter le commerce entre les économies de la région Asie-Pacifique. Cette organisation a établi un groupe multilatéral de reconnaissance mutuelle dont elle supervise les activités, de manière à ce que les membres de la PAC maintiennent des programmes d'accréditation de niveau mondial, en vue des buts et objectifs de l'APEC, de l'IAF et de l'OMC. Le comité technique de la PAC a pour fonction première d'examiner les questions techniques et de conseiller le comité exécutif de la PAC sur les procédures de fonctionnement de l'accord de reconnaissance multilatéral de la PAC. Le comité des programmes en développement de la PAC apporte un soutien à la création de nouveaux programmes d'accréditation dans la région de l'APEC.

Asian Accredited Certification Body Federation – AACBF

L'AACBF est un forum d'autorégulation qui veille à ce que les services de certification de la région Asie-Pacifique soient au niveau des services similaires reconnus dans le monde. Il guide les innovations des organismes de certification et apporte un soutien aux associations d'industrie. L'AACBF coopère étroitement avec la PAC.

Le Toy Information Exchange Arrangement de l'APEC

Cet arrangement a été établi en octobre 1996 pour fournir un mécanisme d'échange d'informations sur la sécurité des jouets entre les pays membres de l'APEC, avec l'objectif de faciliter le commerce de ces produits dans la région et de réduire le risque que présentent les jouets pour la santé et la sécurité des enfants dans la région de l'APEC. Dans ce cadre, les pays membres conviennent d'échanger toute information pertinente concernant tous les risques pour la santé et la sécurité des enfants liés à la dangerosité des jouets. Quand des pays membres détectent un problème de sécurité particulier concernant un jouet originaire d'un autre pays participant, ils entrent en consultation avec ce pays pour trouver une solution satisfaisante.

Europe

Organisations de normalisation européennes – CEN, CENELEC et ETSI

Trois organisations de normalisation européennes reconnues, le CEN, le CENELEC et l'ETSI élaborent les normes dans l'Union européenne. Elles se distinguent entre elles par leur domaine technique spécifique de normalisation. Les normes européennes adoptées par chacune de ces organisations deviennent des normes nationales dans les Etats membres ou remplacent les normes nationales existantes éventuellement divergentes.

Le CEN (*Comité Européen de Normalisation*) et le CENELEC (*Comité européen de normalisation électrotechnique*) réunissent les organismes de normalisation nationaux de 30 pays (27 de l'Union européenne + 3 de l'AELE). Le CEN et le CENELEC ont leur siège à Bruxelles en Belgique. Le CENELEC a compétence sur la normalisation en électrotechnique tandis que le CEN couvre tous les autres secteurs industriels ou de services, à l'exception des télécommunications qui sont du ressort de l'ETSI (*Institut européen des normes de télécommunication*).

L'adhésion à l'ETSI est ouverte à toute entreprise ou organisation intéressée à la création de normes dans le domaine des télécommunications ou autres réseaux de communications électroniques et services connexes. A l'heure actuelle, l'ETSI compte près de 700 membres, de 56 pays européens ou non européens, comprenant des fabricants, des opérateurs de réseaux, des administrations, des fournisseurs de services, des organismes de recherche et des utilisateurs. L'ETSI a son siège en France.

European Co-operation for Accreditation – EA

L'*European Co-operation for Accreditation* (EA) est le réseau européen des organismes d'accréditation reconnus à l'échelon national ayant leur siège dans la zone géographique de l'Europe. Elle vise à assurer un fonctionnement harmonisé des organismes d'accréditation nationaux dans tout l'Espace économique européen, en élaborant et en promouvant des critères et des lignes directrices pour l'accréditation. L'EA a été créée en 1997. Elle couvre l'accréditation des laboratoires ainsi que des organismes d'inspection et de certification.

European Association for Injury Prevention and Safety Promotion - EuroSafe

EuroSafe a été créée en 2005 pour poursuivre et élargir les travaux de l'European Consumer Safety Alliance (ECOSA) à laquelle elle a succédé. EuroSafe est un réseau d'experts s'attachant à promouvoir la sécurité et à réduire les atteintes corporelles en Europe. Ses activités couvrent des aspects variés de la sécurité, tels que la sécurité des produits et des services, la prévention du suicide et des blessures auto-infligées ou la prévention de la violence interpersonnelle.

Afrique

Southern African Development Community Accreditation - SADCA

La SADCA, structure d'accréditation régionale dans le domaine SQAM (Normalisation, Assurance de la qualité, Accréditation et Métrologie), a été chargée de définir une infrastructure d'accréditation adéquate, permettant aux organisations des Etats membres de la SADC d'accéder dans ces pays à des services d'accréditation fournis par des Organismes d'accréditation nationaux internationalement reconnus, ou de créer un service d'accréditation régional.

Autres

Dialogue transatlantique des consommateurs - TACD

Le TACD est un forum réunissant les organisations de consommateurs des Etats-Unis et de l'Union européenne qui formule et adopte des recommandations conjointes en matière de politique de la consommation à l'intention du gouvernement des Etats-Unis et de l'Union européenne, afin de promouvoir les intérêts des consommateurs dans l'élaboration des politiques des Etats-Unis et de l'Union européenne. En 2007, le TACD a demandé instamment au Conseil économique transatlantique d'établir un groupe de travail pour examiner comment l'Union européenne et les Etats-Unis peuvent améliorer leur capacité de

réponse à l'égard des importations de jouets, d'aliments ou autres produits de consommation dangereux. L'Union européenne et les Etats-Unis devraient améliorer la mise en commun de l'information, examiner l'utilisation possible de systèmes de certification tiers indépendants pour certifier la conformité aux normes et déterminer si l'Union européenne et les Etats-Unis ont les meilleurs systèmes de protection aux frontières, si leurs gouvernements ont un pouvoir suffisant pour le rappel des produits et si les gouvernements de pays exportateurs comme la Chine et l'Inde obtiennent l'assistance ciblée dont ils ont besoin pour faire respecter les normes de sécurité.

International Collaborative Effort on Injury Statistics

L'International Collaborative Effort on Injury Statistics est une des activités internationales que parraine le *National Center for Health Statistics* des Etats-Unis. Il vise principalement à offrir un forum d'échanges et de collaboration internationale entre les chercheurs spécialisés qui élaborent et promeuvent des normes pour la collecte et l'analyse des données sur les atteintes corporelles. Un but annexe est de produire des outils de la plus haute qualité visant à faciliter la comparabilité des données sur les atteintes corporelles et à en améliorer la qualité.