



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/TRADE/C/WP.6/2006/11/Add.1
11 avril 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DU COMMERCE

Groupe de travail des politiques de coopération en matière
de réglementation et de normalisation

Seizième session
Genève, 19-21 juin 2006
Point 9 de l'ordre du jour provisoire

SURVEILLANCE DES MARCHÉS

Concepts et définitions

Note du secrétariat

Additif

Conformément aux décisions prises par le Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation (WP.6) à sa quinzième session (TRADE/WP.6/2005/15, par. 21 i)), le secrétariat a établi le présent document à partir des délibérations du deuxième Forum international de la CEE sur la surveillance des marchés et la protection des consommateurs (24 et 25 octobre 2005) et des documents TRADE/WP.6/2002/2/Add.6 et TRADE/WP.6/2005/11.

Le présent document, qui porte sur les concepts et définitions utilisés dans le domaine de la surveillance des marchés, est présenté au Groupe de travail pour qu'il fasse ses observations. Il sera ensuite examiné par le Groupe consultatif de la surveillance des marchés (Groupe «MARS») à sa prochaine réunion en automne 2006 afin de synthétiser une nouvelle version, qui sera transmise au Groupe de travail pour approbation définitive à sa dix-septième session, en 2007.

I. Introduction

1. La surveillance est une notion vaste, aux multiples aspects. On peut toutefois la définir comme un «ensemble de mesures prises pour faire en sorte que les intentions et, *in fine*, les exigences d'une disposition législative soient respectées». Dans ce sens général, la surveillance s'entend donc de l'application de la législation, depuis la publication des règlements qui en découlent jusqu'aux activités d'inspection et d'information.
2. L'existence et l'exercice de la surveillance sont considérés comme une obligation pour l'État, qu'elle soit assurée par une autorité publique ou par son intermédiaire, et concernent aussi bien des parties privées que le public en général. Si l'État a choisi de réglementer un domaine particulier, il lui appartient de veiller au respect de la réglementation.
3. Une définition plus restreinte et peut-être plus pertinente de la surveillance pour les besoins du présent document, qui peut s'appliquer à un produit donné, serait un «train de mesures visant à déterminer au moyen d'une enquête si les personnes responsables d'un produit donné se conforment ou se sont conformées à la réglementation applicable et, dans la négative, à prendre les dispositions qui s'imposent».
4. Une autre définition fondée sur les propositions soumises par les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) est la suivante: «mesures de contrôle ou mesures correctives prises par les autorités publiques ou d'autres instances habilitées en vue d'appliquer les conditions fixées par la législation et/ou des règles obligatoires concernant les produits ou services placés sur le marché».
5. Quelle que soit la définition retenue, on voit que pour qu'un produit soit sujet à surveillance, il doit y avoir des prescriptions légales qui lui sont applicables, concernant par exemple sa conception, sa fabrication, son utilisation ou son élimination.
6. Dans le présent document, ce sont principalement le produit et la réglementation connexe qui sont visés par la surveillance et non les parties concernées en tant que telles (fabricant ou importateur par exemple).
7. La portée exacte de la surveillance (inspection) – objet de la législation, qui procède à l'inspection, quand et où elle a lieu, et de quelle manière – peut varier d'un produit, d'un secteur ou d'un pays à l'autre. En dernière analyse, les facteurs déterminants sont le risque, la fonctionnalité, la proportionnalité, la concurrence, la situation économique et les considérations politiques et juridiques.
8. La surveillance peut être exercée de diverses façons aux différents stades du cycle de vie d'un produit. Ces méthodes sont illustrées ci-après à partir des étapes du cycle de vie d'un produit, d'un certain nombre d'exemples, et de la démonstration du lien entre différentes formes d'inspection et leurs interdépendances.

2. Étapes de la surveillance des marchés

9. On peut distinguer quatre étapes de surveillance, qui sont analysées ci-après de manière détaillée:

- a) Conception et fabrication;
- b) Vente, vente au détail et importation;
- c) Utilisation;
- d) Recyclage, récupération et élimination.

3. Secteurs de la surveillance des marchés

10. Les aspects pris en compte par la surveillance (inspection) d'un produit peuvent varier. Les aspects suivants sont toutefois courants, et une distinction peut être établie entre des fonctions minimums et des fonctions plus étendues de la surveillance:

- a) Critères minimums
 - i) Santé et sûreté;
 - ii) Documentation (formalités, marquage, etc.);
- b) Critères supplémentaires
 - i) Aspects qualitatifs;
- c) Aspects environnementaux (au sens à la fois de l'environnement extérieur et de l'environnement d'utilisation);
- d) Aspects liés à la concurrence équitable (notamment respect ou non-respect des brevets ou des marques déposées, indications trompeuses ou fausses dans le marquage ou concernant les caractéristiques du produit).

4. Organisation de la surveillance des marchés

11. Tous les États disposent habituellement d'au moins quatre instances spécialisées dans la surveillance des marchés, pour les produits alimentaires, les médicaments, les produits industriels et les problèmes liés au travail et à la sécurité. Il existe d'autres exceptions propres à certains secteurs. Ainsi, les produits alimentaires utilisés dans les services de restauration ne relèvent généralement pas de la compétence des instances de surveillance des marchés.

12. En réalité, le nombre d'instances de surveillance des marchés, même dans le domaine des produits industriels, peut être lui-même très variable. Ainsi, il existe en Croatie un organe centralisé qui s'occupe aussi des questions de travail, mais pas des produits de télécommunications. En revanche, il existe en Suède plus d'une douzaine d'instances de surveillance des marchés. Chaque méthode d'organisation a ses avantages et ses inconvénients mais, dans les pays qui comptent plusieurs organes de surveillance des marchés, il est utile d'avoir un mécanisme de coopération interinstitutions (comme c'est le cas par exemple en Roumanie et en Bulgarie) afin de coordonner leurs activités et celles d'autres services (douanes, protection des consommateurs, etc.).

13. Une question importante pour les autorités de surveillance des marchés est de fixer des priorités pour leurs activités de contrôle, car il est impossible de vérifier tous les biens et services qui sont placés sur le marché. Ces priorités sont fonction des résultats d'inspections antérieures, des plaintes reçues des consommateurs et de l'évaluation des risques de certains groupes de produits (par exemple, à partir de données scientifiques et statistiques sur le degré de risque, sur l'incidence des contrôles sur la réduction des risques ou sur le degré de protection sanitaire auquel les autorités souhaiteraient parvenir).

5. Exemples de différents types d'inspection à différentes étapes

a) Conception et fabrication

14. Lorsqu'un agrément préalable à la commercialisation est exigé (généralement pour un nouveau produit), des agréments de type national sont émis par les autorités nationales ou des centres d'essai publics. En pareil cas, l'inspection et les essais avant commercialisation sont obligatoires. L'État est entièrement responsable une fois le produit commercialisé car il a approuvé le projet avant sa mise sur le marché. Une inspection publique de la gestion du produit peut avoir lieu pendant l'étape de production (notamment pour les produits alimentaires et les médicaments). Un produit, son système de fabrication et sa gestion peuvent également être inspectés par des organismes privés et indépendants tiers dont l'État a évalué et approuvé la compétence pour exercer ce rôle. La responsabilité pour ce qui est de la conception du produit incombe au fabricant. Pour sa part, l'organisme d'inspection tiers répond de la qualité du produit au fabricant et à l'État.

15. Lorsque les fabricants effectuent leur propre inspection, sans l'intervention de l'État ou d'organismes privés, l'état du produit est de la seule responsabilité du fabricant.

b) Vente, vente au détail et importation, depuis l'accès au marché jusqu'à l'utilisateur final

16. L'État peut procéder à des inspections de produits, de lieux de stockage de produits (pour produits alimentaires, par exemple), et des permis de vente (habilitation du personnel de vente).

17. Il peut également sous-traiter les fonctions d'inspection à des sociétés privées. La responsabilité du travail incombe toutefois à l'État, de même que toute mesure consécutive à l'inspection. La responsabilité du fabricant et d'autres parties varie en fonction du type d'inspections dont il a été décidé, respectivement, pour les étapes de la conception et de la fabrication.

c) Phase d'utilisation

18. Les produits en usage peuvent faire l'objet d'inspections régulières de la part de l'autorité publique. Le propriétaire ou l'utilisateur, selon le cas, est responsable de l'état du produit.

19. Ces inspections régulières peuvent être déléguées à des organismes d'inspection privés évalués et agréés par l'État et qui agissent en son nom. C'est l'État qui se charge d'engager et de rémunérer ces services d'inspection, et de déterminer et d'appliquer toutes mesures à prendre en fonction des résultats de l'inspection.

20. Les producteurs et les utilisateurs peuvent faire inspecter leurs équipements, produits, etc. sans l'intervention de l'État par des sociétés d'inspection privées. Les producteurs ou utilisateurs sont alors responsables de l'état de l'équipement ou du produit. L'État vérifie que la réglementation est respectée par les propriétaires ou utilisateurs et que les organismes d'inspection possèdent la compétence nécessaire.

d) Recyclage, récupération et élimination

21. Une inspection publique ou privée du recyclage et de l'entreposage ou de l'élimination en fin de cycle peut avoir lieu en raison des aspects de la législation concernant l'environnement. Ces aspects peuvent également être pris en compte pendant la phase de conception, par exemple en utilisant des matériaux à faible impact sur l'environnement ou en alignant les produits sur les systèmes de recyclage ou de récupération existants.

22. Les formes d'inspection ci-dessus ne sont décrites qu'en des termes très généraux. La surveillance et les différentes formes d'inspection peuvent revêtir des aspects très divers, selon qu'elles sont ou non appliquées, de quelle manière et/ou à quel moment, et selon la façon dont les prescriptions concernant un produit sont spécifiées et appliquées. En d'autres termes, un produit peut faire l'objet d'une inspection poussée à un moment donné de son cycle de vie et ne plus être inspecté ensuite à aucun moment.

23. Le Groupe de travail se concentre principalement sur la surveillance et sur différentes formes d'inspection qui peuvent intervenir entre le moment de l'introduction d'un produit sur le marché et celui où il parvient à l'utilisateur final. Certaines questions pratiques liées à la surveillance des marchés sont abordées ci-après.

6. Définition d'un produit sûr et d'un produit dangereux

24. Un «produit sûr» est celui qui ne présente aucun danger ou seulement un danger réduit, en fonction de la nature de son utilisation, et qui est acceptable pour maintenir un niveau légal requis de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Un produit est jugé sûr dès lors qu'il se conforme aux dispositions légales régissant sa sécurité. En l'absence de telles dispositions, le produit doit se conformer à la réglementation nationale applicable du pays dans lequel il est commercialisé ou vendu, ou à des normes nationales volontaires.

25. Un «produit dangereux» est défini comme un produit qui, en matière de sécurité, n'est pas conforme aux normes juridiques ou aux critères que les consommateurs sont généralement en droit d'attendre. Cette définition garantit un examen objectif de la défektivité.

26. Un produit ne sera pas considéré comme défectueux ou dangereux uniquement parce qu'il est de mauvaise qualité, de même qu'il ne sera pas considéré comme défectueux ou dangereux du seul fait qu'une version plus sûre est commercialisée par la suite.

27. Autres aspects à envisager pour déterminer la sûreté des produits de consommation:

- a) Caractéristiques du produit;
- b) Instructions pour l'utilisation, l'assemblage et l'entretien;

- c) Conditionnement;
- d) Étiquetage et autres informations utiles;
- e) Catégories de consommateurs potentiellement exposées à un risque lorsque le produit est utilisé (en particulier les enfants et les personnes âgées);
- f) Possibilité de «migration» d'un produit (lorsque des produits qui sont sûrs entre les mains de professionnels avertis et qui ont en fait été conçus pour ce type d'utilisateurs sont proposés par la suite à des consommateurs non spécialistes, on dit qu'ils ont «migré». En pareil cas, des principes généraux de sécurité des produits doivent être pris en compte et appliqués).

7. Attributions des autorités de surveillance des marchés

28. Les autorités de surveillance disposent d'une vaste gamme de moyens pour faire en sorte que seuls des produits sûrs pour le consommateur soient diffusés sur le marché. Elles peuvent à ce titre, y compris à titre de mesure corrective:

- a) Se rendre sur les lieux de production et de commercialisation;
- b) Demander les documents et les explications nécessaires (par exemple sur l'utilisation de la marque et pour vérifier le marquage);
- c) Prélever des échantillons de produits et procéder aux essais nécessaires;
- d) Demander l'élimination des problèmes de non-conformité constatés lors d'une inspection, suggérer des mesures appropriées et prendre d'autres mesures correctives;
- e) Lorsque des produits ne sont pas sûrs, en interdire l'approvisionnement ou la commercialisation; ordonner leur retrait du marché (rappel auprès des consommateurs), obliger les opérateurs à diffuser des alertes au public et, si nécessaire, exiger la destruction des produits (toutes ces mesures sont à la charge du producteur concerné);
- f) Imposer des amendes, saisir les produits non sûrs ou illicites (qui ont été mis sur le marché sans documentation appropriée); informer le public des risques; informer les opérateurs économiques et les consommateurs; interdire les exportations vers les pays tiers;
- g) Sous-traiter certaines fonctions (par exemple l'échantillonnage ou les essais) à d'autres organismes publics ou privés, tout en en conservant la responsabilité.

8. Aspects d'un produit pris en considération lors d'un contrôle des autorités de surveillance des marchés

29. Les caractéristiques et les aspects d'un produit soumis au contrôle des autorités d'inspection diffèrent selon la législation nationale. Il peut s'agir:

- a) De la sûreté, de la quantité, des dimensions, du poids d'un produit;

b) Du moment où le produit est vendu (et/ou de l'âge des consommateurs, par exemple dans le cas des alcools et des produits du tabac) et de l'emplacement (par exemple pour les produits frais qui doivent être réfrigérés); de la date d'expiration;

c) De la qualité des produits et du fait de savoir si un produit correspond à l'usage normal qu'on en attend;

d) Des conditions de stockage des produits et de leur transport; de leur élimination;

e) Du marquage et de l'étiquetage obligatoires (par exemple information des consommateurs, mises en garde);

f) Des droits de propriété intellectuelle et des pratiques commerciales déloyales (marques et logos; étiquetage et publicité faux ou trompeurs, etc.).

30. Les mesures prises par les autorités de surveillance des marchés doivent être proportionnées à la nature de la non-conformité constatée et au danger qu'elle peut représenter. C'est principalement au fabricant qu'il incombe d'assurer la sécurité des produits. Les autorités de surveillance des marchés doivent donc travailler en étroite coopération avec les opérateurs économiques, en particulier sur les mesures visant à prévenir la non-conformité. Les mesures prises à titre volontaire par les fabricants doivent être particulièrement encouragées (y compris dans la législation) comme substitut à des mesures répressives formelles.

31. Lorsque c'est possible, un dialogue est engagé avec les fabricants, ce qui leur donne également la possibilité de prendre des mesures pour corriger tout défaut avant l'adoption de mesures légales. Cette approche est jugée plus efficace et produit de meilleurs résultats que la mise en application directe de la législation sur les produits de consommation.

9. Questions à approfondir

32. Lors des réunions de la CEE et d'autres réunions sur la surveillance des marchés, les experts ont soulevé un certain nombre de points et de problèmes liés au travail concret des autorités d'inspection pour lesquels il faudrait approfondir l'analyse et procéder à des échanges de données d'expérience et d'informations. On mentionnera parmi ces questions:

a) Portée, définition, secteurs et domaines de la surveillance des marchés;

b) Choix des priorités pour la surveillance (méthode de l'évaluation des risques);

c) Comment éviter les risques d'ingérence excessive des inspecteurs dans l'activité des entreprises;

d) Quels termes et définitions dans le domaine de la surveillance des marchés il convient d'«harmoniser»;

e) Lien entre surveillance des marchés et protection des consommateurs sur le plan national (quelles activités relèvent de l'un et l'autre domaines);

f) Expérience en ce qui concerne la coopération et la participation des branches d'activité et des consommateurs aux activités de surveillance;

g) Expérience de la coopération interinstitutions sur le plan national.

33. En dehors des questions d'intérêt national, un échange d'expériences serait utile sur des questions liées à des exemples de coopération transfrontière et aux possibilités d'échange d'informations dans le cadre de la surveillance.

34. La réalité est bien évidemment plus complexe que ce qui est décrit dans le présent document, qui ne représente qu'une tentative de rendre compte des diverses formes de surveillance et de leurs interdépendances, sans chercher à juger de leur efficacité.
