



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.12.2008
C1 39251 DTS

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Faisabilité d'un marquage de sécurité pour les consommateurs et son éventuel rapport
avec le marquage CE**

EN

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Faisabilité d'un marquage de sécurité pour les consommateurs et son éventuel rapport avec le marquage CE

Résumé

À l'été 2007, au lendemain de la crise provoquée par l'importation dans l'UE de jouets dangereux munis du marquage CE, le Parlement européen a invité la Commission à apprécier la valeur ajoutée d'un nouveau label européen commun de sécurité pour les consommateurs, qui s'ajouterait au marquage CE. L'objectif de la création d'un tel marquage était de garantir un degré plus élevé de sécurité pour les biens de consommation.

Le présent document de travail expose les résultats de l'analyse juridique et technique effectuée par la Commission quant à la faisabilité d'un marquage de sécurité pour les consommateurs ainsi que les résultats d'une consultation publique sur la façon dont un tel marquage est perçu par les parties concernées.

Le résultat de cette analyse peut se résumer comme suit:

- D'un point de vue juridique, il est possible d'introduire un marquage facultatif de sécurité, mais il ressort clairement que

- Un nouveau marquage chevaucherait le marquage CE et créerait la confusion dans l'esprit des consommateurs.

- La sélection nécessaire des produits auxquels le marquage s'appliquerait imposerait une lourde charge tant aux fabricants qu'aux autorités de surveillance du marché. Elle créerait en outre une incertitude juridique qui irait à l'encontre de l'objectif de mieux légiférer visant à introduire une législation plus transparente et prévisible.

- Il serait difficile d'informer tous les clients de l'Union européenne et de leur expliquer la signification du nouveau marquage et à quels produits celui-ci pourrait s'appliquer.

- Les parties concernées n'incitent pas clairement à introduire un nouveau marquage de sécurité pour les consommateurs

- Au niveau des consommateurs, il apparaît que les consommateurs prêtent davantage attention aux marques qu'aux labels. Le prix est le facteur prédominant dans les décisions d'achat des consommateurs, bien que pour certains produits, ces derniers semblent disposés à déboursier davantage en échange d'une garantie de sécurité.

- Quant aux entreprises, elles ont signalé que l'importance des marquages facultatifs n'a cessé de décroître ces dernières années. Un marquage obligatoire entraînera aussi bien des difficultés d'ordre juridique que des problèmes de mise en œuvre. Qui plus est, les entreprises ne voient pas comment un nouveau marquage pourrait être rendu plus crédible que le marquage CE. Enfin, elles craignent, et cela est particulièrement le cas des PME, d'être désavantagées par rapport à leurs concurrents en raison des coûts induits par le maintien du droit d'utilisation d'un marquage et son apposition.

- Les autorités de surveillance du marché sont d'avis qu'un marquage n'a d'utilité que dans la mesure où elles peuvent réellement compter sur sa crédibilité, la nécessité d'effectuer des contrôles étant de ce fait réduite. Elles estiment que des mécanismes d'application et des contrôles douaniers améliorés sont plus efficaces qu'un nouveau label de sécurité.

- Le renforcement de la sécurité des produits de consommation est un objectif partagé

Il ressort de l'analyse que les problèmes liés aux produits dangereux sont limités et que les éventuelles solutions doivent se concentrer sur les points qui posent problèmes, contrairement à ce qui se passerait si l'on créait un tout nouveau système.

Il ressort également que l'on peut obtenir une meilleure sécurité des produits de consommation en renforçant le système existant de marquage CE et les autres types de contrôle des produits, par exemple, les contrôles frontaliers et la surveillance de marché.

Tel est l'objectif du règlement relatif à un cadre commun pour l'accréditation et la surveillance du marché¹, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Ce règlement contient des prescriptions communes que tous les États membres doivent respecter. Il permettra d'améliorer la qualité de la surveillance du marché en fixant des prescriptions spécifiques, en imposant des obligations concrètes aux autorités nationales et en obligeant les autorités à coopérer les unes avec les autres, non seulement au niveau national, mais également au niveau transnational. Le règlement conserve le système mis en place par la directive relative à la sécurité générale des produits² et le complète. Dans certains secteurs, tels que le secteur alimentaire, il existe déjà des systèmes globaux qui fonctionnent bien. En parallèle, la Commission a l'intention de lancer une campagne d'information globale s'adressant à toutes les parties concernées, sur l'ensemble du territoire de l'UE.

La Commission est convaincue qu'en unissant leurs forces, toutes les parties concernées pourront renforcer le marquage CE en vue d'en garantir la fiabilité.

¹ Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 (JO L 218 du 13.8.2008, p. 30).

² Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits (JO L 11 du 15.1.2002, p. 4 à 17).

1. INTRODUCTION

La libre circulation des marchandises est un des piliers du marché intérieur, dont l'efficacité est cruciale pour le bon fonctionnement et le développement de l'Union européenne.

Si nous voulons que le marché intérieur fonctionne bien, toutes les parties concernées (consommateurs, utilisateurs professionnels et distributeurs y compris) doivent pouvoir être assurés que les produits qui circulent sur le marché européen sont sûrs, raison pour laquelle la Commission européenne a placé la question de la sécurité des produits en tête des priorités.

La sécurité des produits repose sur des éléments étroitement liés qui font partie d'une chaîne: les prescriptions arrêtées par le législateur en matière de sécurité, les «actions» des fabricants et des importateurs, la qualité des organismes chargés des essais, de la certification et de l'inspection, ainsi que l'application des règles par les autorités publiques. C'est le maillon le plus faible dans cette chaîne qui détermine la force de l'ensemble du système.

À cet égard, il y a lieu de mentionner le nouveau cadre législatif. Le Conseil et le Parlement européen ont adopté deux propositions en juillet 2008, un règlement³ et une décision⁴, qui, ensemble, constituent ce nouveau cadre législatif pour les marchandises. L'objectif est d'assurer la libre circulation des marchandises par l'harmonisation technique de tous les secteurs de produits, tout en garantissant un degré élevé de sécurité des produits mis sur le marché communautaire, notamment en assurant la protection des consommateurs, des utilisateurs et de l'environnement, ainsi que la santé et la sécurité sur le lieu de travail, et en imposant des obligations renforcées aux fabricants, aux importateurs et aux autorités de surveillance. Le but est d'intégrer dans le cadre législatif tous les différents éléments qui contribuent à garantir la sécurité des produits mis sur le marché. Le règlement et la décision conservent et complètent le système mis en place pour les produits de consommation par la directive relative à la sécurité générale des produits.

Les principaux éléments qui sont pris en compte par le nouveau cadre législatif et qui sont essentiels pour assurer la sécurité des produits comprennent des obligations claires destinées à tous les opérateurs économiques; des prescriptions que les organismes notifiés (c'est-à-dire les organismes indépendants chargés des essais, de la certification ou de l'inspection) doivent respecter afin d'assumer les tâches d'évaluation de la conformité; des obligations imposées aux États membres pour qu'ils assument de façon efficace la surveillance du marché et les contrôles frontaliers; et, enfin, l'obligation faite aux États membres d'informer les utilisateurs des risques éventuels et d'assurer le suivi de toute plainte et de tout accident. En outre, le nouveau cadre législatif vise à clarifier les procédures d'évaluation de la conformité et à renforcer la qualité et l'utilisation de l'accréditation afin de garantir que les organismes de certification sont véritablement compétents pour contribuer à l'application de la législation communautaire d'harmonisation.

Le marquage CE signifie que le produit (des jouets, des machines, des équipements électriques, ou encore des équipements de protection individuelle tels que les casques de

³ Ibid.

⁴ Décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil (JO L 218 du 13.8.2008, p. 82).

bicyclette, etc.) est conforme aux exigences applicables énoncées dans la législation communautaire pertinente. En général, les directives prévoyant le marquage CE visent à garantir la santé et la sécurité des consommateurs et des autres utilisateurs⁵. Puisque les prescriptions énoncées dans les directives ont trait à la sécurité, le fait d'apposer un marquage CE à un produit signifie que ce dernier respecte ces prescriptions et, par conséquent, qu'il est sûr.

L'apposition d'un marquage CE se fait soit par le fabricant lui-même, qui déclare que le produit est conforme aux prescriptions applicables après avoir établi la documentation technique, soit par une tierce partie (c'est-à-dire un organisme d'évaluation de la conformité officiellement considéré comme ayant compétence pour réaliser des évaluations de la conformité, ce qu'on appelle un «organisme notifié»).

Le marquage CE est un symbole visible qui confirme que toute une série de tâches, participant d'un système global, ont été menées à bien et que le produit respecte l'ensemble de la législation communautaire applicable. Le fait de renforcer le marquage CE, dans le cadre du nouveau cadre législatif, impliquerait donc, dans la pratique, que l'on renforce l'ensemble du système qui sous-tend le marquage. C'est le fabricant, les certificateurs et les autorités qui sont déterminants pour la sécurité du produit mis sur le marché. Un marquage CE sert uniquement à transmettre le message qu'un produit est conforme. Aussi, si le système qui sous-tend le marquage CE fonctionne bien, le produit est sûr et le marquage est crédible.

Malheureusement, aucun système n'est parfait et celui qui sous-tend le marquage CE n'a pas toujours fonctionné exactement comme il aurait dû. De nombreuses raisons peuvent être invoquées, notamment des erreurs de la part du fabricant ou de l'importateur ou une mise sur le marché peu scrupuleuse de produits non conformes ou dangereux, des faux marquages ou une apposition abusive du marquage CE sur des produits non conformes, une autorité douanière qui ne détecte pas un produit dangereux lorsqu'il passe la frontière, une autorité de surveillance du marché qui ne détecte pas un produit défectueux déjà mis sur le marché ou encore des certificateurs tiers qui commettent des erreurs lorsqu'ils testent un produit.

À la suite des nombreux rappels, durant l'été 2007, de jouets commercialisés avec le marquage CE, le Parlement européen a invité la Commission à apprécier la valeur ajoutée qu'apporterait la création d'un marquage de sécurité européen commun pour les consommateurs, qui viendrait compléter le marquage CE, à utiliser par tous les opérateurs économiques⁶.

⁵ Il y a juste une exception, à savoir la directive 89/336/CEE du Conseil du 3 mai 1989 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique (JO L 139 du 23.5.1989, p. 19), qui ne vise pas à assurer la santé et la sécurité, mais à assurer la compatibilité électromagnétique des équipements, c'est-à-dire à limiter les perturbations électromagnétiques générées par les équipements et à assurer que ces équipements présentent une immunité suffisante aux perturbations électromagnétiques qui leur permette de fonctionner de la manière prévue. Toutefois, les produits couverts par la directive sur la compatibilité électromagnétique tombent également sous le coup de la directive sur la basse tension (directive 2006/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, JO L 374 du 27.12.2006, p. 10) dont l'objectif est d'assurer la santé et la sécurité.

⁶ Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93, JO L 218 du 13.8.2008, p. 30, considérant 36: «Un an au plus tard après la publication du présent règlement au Journal officiel

Le présent document de travail expose les résultats de l'analyse juridique et technique effectuée par la Commission quant à la faisabilité d'un marquage de sécurité pour les consommateurs ainsi que les résultats d'une consultation publique quant à la façon dont un tel marquage est perçu par les parties concernées⁷.

2. ANALYSE, PAR LA COMMISSION, DE LA FAISABILITE D'UN MARQUAGE DE SECURITE POUR LES CONSOMMATEURS

Étant donné que la sécurité des consommateurs et la réalisation d'un marché encore plus sûr sont des préoccupations majeures, la question est de savoir s'il est nécessaire d'introduire un marquage de sécurité pour les consommateurs ou s'il suffit de mobiliser des moyens adaptés et de mettre en œuvre les mécanismes déjà en place.

Les enjeux

Un marquage de sécurité pour les consommateurs, quel qu'il soit, ne peut être considéré que comme un nouveau marquage. Pour assurer la réussite d'un nouveau marquage, les deux conditions suivantes doivent être remplies: Un marquage doit apporter un avantage à ceux auxquels il s'adresse, à savoir les consommateurs, et il doit être accepté par toutes les parties concernées, c'est-à-dire les consommateurs, les entreprises et les autorités. Pour être accepté, le marquage doit être crédible, présenter un rapport coût-bénéfice acceptable par toutes les parties concernées et bien communiquer le message dont il est porteur.

Le débat sur un marquage est en réalité un débat sur son mécanisme d'attribution et sur ce qu'il recouvre, le marquage n'étant en fait que le symbole visible de la conformité du produit. Dès lors, en principe, tout débat au sujet d'un marquage est un débat qui concerne la certification, les moteurs de la certification et les contrôles du système.

2.1. À quels produits un marquage de sécurité pour les consommateurs pourrait-il s'appliquer?

Les produits auxquels un nouveau marquage pourrait s'appliquer doivent être soigneusement sélectionnés, ce qui soulève plusieurs questions.

2.1.1. *Faut-il restreindre un marquage de sécurité pour les consommateurs aux seuls produits munis du marquage CE?*

La première question à se poser est de savoir s'il faut restreindre un éventuel marquage aux produits pour lesquels un marquage CE est déjà prévu⁸ ou si ce marquage doit avoir une portée plus large.

de l'Union européenne, la Commission devrait présenter une analyse approfondie de la problématique des marquages de sécurité pour les consommateurs, accompagnée, le cas échéant, de propositions législatives». Voir également la décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil (JO L 218 du 13.8.2008, p. 82 à 128), considérant 52.

⁷ Voir annexe 1.

⁸ C'est-à-dire les produits qui relèvent des directives «nouvelle approche», qui prévoient l'apposition du marquage CE, voir: <http://ec.europa.eu/entreprise/newapproach/legislation/directives/table1.htm>

Si un marquage de sécurité pour les consommateurs devait être introduit, il serait artificiel de le restreindre aux seuls produits qui sont actuellement munis du marquage CE car rien ne justifie que la portée d'un marquage destiné aux consommateurs soit liée à un certain type de législation communautaire. Il existe de nombreux produits de consommation qui ne relèvent actuellement pas du régime du marquage CE, tels que les vêtements, les textiles, les meubles, les aliments, les voitures, les pesticides, etc.

2.1.2. Comment faire la distinction entre produits de consommation et produits industriels?

Un marquage destiné aux consommateurs ne doit être apposé que sur les produits de consommation. Aussi, il est impératif de faire la distinction entre produits de consommation et produits industriels. Cette distinction requiert non seulement l'interprétation juridique des notions de «consommateur» et de «produit de consommation», mais également une évaluation prudente des utilisateurs potentiels d'un produit.

L'identification des utilisateurs d'un produit imposerait une lourde charge tant aux fabricants qu'aux autorités de surveillance du marché (et pourrait également s'avérer difficile pour le législateur), qui devraient déterminer, pour chaque type de produit, si l'utilisateur est un consommateur ou un professionnel et, partant, s'il faut lui apposer un marquage ou pas. Cela poserait des problèmes considérables dans les zones grises, où les produits peuvent avoir les deux utilisations, ce qui est typiquement le cas, par exemple, des produits pour bricolage tels que les perceuses ou les marteaux, mais également les ordinateurs, l'équipement médical, les balances, etc. Certains produits spécifiques à haute performance, comme les grandes perceuses, sont toutefois spécifiquement destinés et réservés à un usage professionnel.

En outre, le fait de séparer les produits de consommation des produits industriels signifierait que des produits relevant de la même législation pourraient être traités différemment, l'un ayant besoin d'un marquage et l'autre pas, selon la nature de leur utilisateur. Il en résulterait une situation d'incertitude juridique, le risque étant de semer la confusion dans l'esprit des consommateurs.

En outre, une telle approche irait à l'encontre de l'objectif d'une meilleure réglementation poursuivi par la Commission.

En théorie, on pourrait envisager d'introduire également un marquage de sécurité pour les produits à usage professionnel, mais ce serait une surcharge bureaucratique étant donné la valeur limitée d'un marquage de sécurité dans le domaine des produits à usage professionnel, car les professionnels ont des connaissances techniques de haut niveau que les consommateurs ne sont pas censés avoir et sont donc à même, dans la plupart des cas, de juger d'eux-mêmes de la qualité du produit.

2.1.3. Un marquage doit-il s'appliquer à tous les produits qui ont été régis au niveau communautaire (par la législation d'harmonisation) et à ceux qui ne l'ont pas été?

L'application à un domaine pour lequel il existe différentes exigences nationales ou pour lequel seule l'exigence de sécurité générale s'applique soulève la question de savoir dans quelles conditions le marquage peut être apposé. En d'autres mots, que faudrait-il tester dans le cas d'un produit pour lequel aucune règle précise n'existe? La certification devrait-elle porter sur la sécurité générale, y compris les éventuels abus, ou uniquement sur certains éléments spécifiques? À qui reviendrait-il de définir les exigences à l'aune desquelles la

certification serait effectuée? Ce devrait-il être l'organisme de certification lui-même (qui, dans la plupart des cas, est un prestataire privé qui fournit ses services aux industries) ou un autre acteur? Par souci de transparence, les exigences devraient être aisément accessibles au public, bien qu'il ne soit pas certain que le consommateur comprenne la signification du marquage.

Tout cela montre la complexité de la question. Appliquer un marquage à des produits non réglementés pose le problème de savoir qui détermine le niveau de sécurité. Faut-il que ce soit des organismes privés, qui ont des intérêts établis, ou les autorités publiques?

2.1.4. Comment identifier les secteurs de produits pour lesquels un marquage de sécurité pour les consommateurs est utile?

Même si le marquage était restreint aux produits de consommation, qu'ils soient harmonisés ou non, il faudrait examiner si *tous* les produits, ou seulement certains produits, doivent être couverts.

Les parties concernées⁹, y compris les consommateurs, semblent s'accorder à dire qu'une application générale serait inutile (voir chapitre 3). Lorsqu'on leur a demandé s'ils étaient prêts à payer un prix plus élevé pour un produit muni d'un marquage, un certain pourcentage¹⁰ de consommateurs ont répondu qu'ils le seraient pour certains types de produits¹¹ (quoique, paradoxalement, il y ait encore un marché pour les produits dangereux à bas prix).

Il pourrait donc être envisagé de restreindre le marquage à un nombre limité de secteurs. Mais il faudrait soigneusement identifier les produits auxquels le marquage s'appliquerait. Se pose à nouveau le problème des critères à utiliser pour identifier les produits. Les produits présentant un risque devraient-ils être les seuls couverts? Comment, alors, définir le terme «risque»? Enfin, si ce marquage doit également couvrir des produits qui requièrent une évaluation rigoureuse de la conformité avant de pouvoir être mis sur le marché – par exemple, les voitures, certains produits alimentaires ou certains appareils médicaux – nous devons bien faire comprendre quelles informations utiles supplémentaires le marquage donnerait aux consommateurs.

2.2. Un marquage de sécurité pour les consommateurs apporte-t-il une valeur ajoutée?

Pour une grande partie des produits de consommation, il existe déjà un marquage au niveau de l'UE, à savoir le marquage CE obligatoire¹². Avant d'introduire un nouveau marquage de sécurité, il serait donc nécessaire de clarifier le lien entre ce marquage et le marquage CE, tout particulièrement dans les cas où la signification serait identique.

Deux situations différentes doivent être prises en compte:

1) Une part importante de la législation d'harmonisation par secteur prévoit la certification obligatoire d'un produit par une tierce partie, c'est-à-dire l'intervention d'un organisme

⁹ Rapport de GHK, p. 52.

¹⁰ 76 % d'après l'enquête IPM, rapport de GHK, p. 56.

¹¹ Les casques de bicyclette, les bouilloires électriques et les perceuses figurent en haut de la liste, tandis que les t-shirts et les tapis ont été moins fréquemment cités.

¹² Voir annexe 2, liste des directives prévoyant le marquage CE.

indépendant d'évaluation de la conformité. Toutes ces directives qui prévoient le marquage CE et la certification par une tierce partie protègent la santé et la sécurité des consommateurs/utilisateurs de produits: tel est leur principal objectif.

Dans ce cas, quelles exigences supplémentaires un mécanisme de certification facultatif (ou obligatoire) pourrait-il couvrir avec un marquage de sécurité pour les consommateurs? Il ne pourrait porter que sur les mêmes exigences de sécurité, puisqu'il n'en existe pas d'autres, et ferait donc double emploi avec les exigences énoncées dans les directives qui garantissent déjà la sécurité des produits. Une fois ce niveau de sécurité attesté, tout test supplémentaire n'apporterait aucune valeur ajoutée au consommateur en termes de sécurité. Il ne ferait au contraire qu'augmenter le coût des produits et la charge pesant sur les fabricants.

2) Les produits pour lesquels l'intervention obligatoire d'une tierce partie n'est pas prévue:

- les produits qui tombent sous le coup des directives prévoyant le marquage CE et qui ne requièrent pas l'intervention d'un organisme indépendant pour l'apposition du marquage CE¹³, ce dernier couvrant néanmoins les exigences de sécurité;
- les produits tombant sous le coup des directives relatives à la sécurité des produits, y compris la directive relative à la sécurité générale des produits, qui ne prévoient pas de marquage CE et qui ne requièrent pas l'intervention d'un organisme indépendant en vue de la mise sur le marché d'un produit;
- les produits qui ne sont pas régis au niveau communautaire.

Dans ces cas précis, il n'y a pas de chevauchement avec le marquage CE, les produits n'étant pas censés être munis d'un marquage CE, et la valeur ajoutée d'une certification par une tierce partie visant des produits pour lesquels une déclaration du fabricant s'applique est discutable.

Même dans cette éventualité, les mêmes préoccupations surgiraient, à savoir la nécessité de faire la distinction entre produits industriels et produits de consommation, la nécessité d'identifier les secteurs de produits pour lesquels un marquage pourrait être utile, les questions quant à l'éventuelle application d'un nouveau marquage à un domaine non harmonisé (voir point 2.1 ci-avant) et la question du caractère obligatoire ou facultatif du marquage (voir point 2.3 ci-après).

2.3. Le marquage de sécurité pour les consommateurs doit-il avoir un caractère obligatoire ou facultatif?

Les marquages sont soit obligatoires soit facultatifs. En l'occurrence, il faut se poser la question de savoir si un marquage lié à la sécurité doit avoir un caractère facultatif ou obligatoire.

Les résultats de l'étude montrent que tant le secteur industriel que les autorités publiques sont favorables à un régime facultatif. 59 % des autorités de surveillance du marché et 64 % des

¹³ C'est-à-dire les produits tombant sous le coup de la directive 2006/95/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension (la directive sur la basse tension); la directive 2004/108/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique; ainsi que la plupart des produits qui tombent sous le coup de la directive 88/378/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets.

entreprises qui ont participé à la consultation préféreraient un marquage facultatif si un tel marquage devait être introduit.

Dans le domaine harmonisé, c'est-à-dire réglementé, le niveau de sécurité est fixé par le législateur dans la législation sur la sécurité des produits.

La sécurité n'est en aucun cas facultative. Le caractère facultatif d'un marquage de sécurité nuirait donc à la notion de marquage de *sécurité*, car il affaiblit la notion de sécurité. Cela pourrait également inciter le public à croire qu'il y a différents niveaux de sécurité, un niveau de base, auquel tous les produits mis sur le marché doivent se conformer, et un niveau de sécurité «au-dessus» ou supérieur. Or, il ne peut y avoir qu'un niveau de sécurité: soit un produit respecte les exigences de sécurité et il est donc sûr, soit il ne les respecte pas et il n'est pas sûr. Le niveau de sécurité fixé par le législateur et auquel le consommateur peut donc s'attendre n'est pas négociable. Dans ce contexte, il y a lieu de noter qu'un niveau de sécurité perçu comme supérieur est parfois confondu avec la notion de «qualité» (par exemple, la fonctionnalité, la durabilité, etc.).

En outre, l'introduction d'un marquage facultatif imposerait une révision complète du marquage CE car les deux se chevaucheraient.

Un tel marquage pourrait également envoyer le mauvais signal au public, qui pourrait penser que les produits qui n'en sont pas munis ne sont pas sûrs. Par conséquent, cela pourrait amener le marquage facultatif à devenir pratiquement obligatoire. La demande des consommateurs pourrait de fait obliger tous les concurrents à utiliser le marquage, c'est-à-dire à se soumettre à la procédure de certification, ce qui n'est pas nécessairement la seule réponse à la sécurité des produits. Les forces du marché ont un effet puissant sur la concurrence économique.

C'est pourquoi il serait problématique qu'un marquage ayant trait à des exigences légales et symbolisant leur respect soit facultatif. Un tel marquage ne peut en principe pas être facultatif car le respect des exigences légales n'est pas facultatif.

2.4. Faut-il inclure dans la législation d'harmonisation l'obligation d'apposer un marquage obligatoire pour les consommateurs?

Afin d'éviter les problèmes d'interprétation quant à savoir si un produit est destiné à l'usage professionnel ou s'il est considéré comme un produit de consommation (voir point 2.1.2.), il pourrait être envisagé d'inclure directement dans les actes juridiques arrêtant les obligations en matière de sécurité l'exigence d'apposer, une fois le produit testé par une tierce partie, un marquage qui certifie que le produit en question est conforme aux exigences légales de sécurité.

Une telle approche aurait le mérite de présenter une situation claire. Elle rendrait toutefois le marquage CE redondant pour un grand nombre de produits, notamment ceux pour lesquels la législation prévoit déjà l'apposition du marquage CE après une procédure obligatoire de certification par une tierce partie. Il serait donc nécessaire de revoir tout le système du marquage CE car la coexistence d'un marquage CE obligatoire et d'un autre marquage obligatoire créerait la confusion, non seulement parmi les consommateurs, mais également parmi les fabricants et les autorités.

Il convient à cet égard de souligner que le débat sur un marquage de sécurité pour les consommateurs doit aborder la procédure de certification, qui aboutit à l'apposition d'un

marquage, ainsi que ses différents modes et son efficacité. Ce n'est pas tant l'introduction d'un nouveau marquage qui garantira une meilleure sécurité, mais la crédibilité du système qui vérifie que le produit respecte bien toutes les exigences auxquelles il doit satisfaire.

2.4.1. Cela signifie-t-il que nous devrions systématiquement demander une certification par une tierce partie...?

Quand bien même, en principe, il pourrait être envisagé de rendre la certification par une tierce partie obligatoire dans les cas où la législation communautaire en vigueur ne prévoit que la délivrance d'une déclaration de conformité par le fabricant, il ne faut pas oublier que c'est le législateur qui arrête les procédures qu'il juge utiles et nécessaires pour assurer le niveau de sécurité adéquat. Le législateur cherche ainsi à obtenir le juste équilibre entre exigences préalables à la mise sur le marché et contrôles postérieures à la mise sur le marché.

En conclusion, la certification n'est pas la seule solution. On pourrait aussi conserver le système existant et renforcer d'autres types de contrôle de produits, comme les contrôles aux frontières. Il convient de souligner que la proportion de produits non conformes ou dangereux dans tous les secteurs de produits reste limitée. Il n'est donc pas nécessairement viable, sur le plan économique, d'imposer à tous les opérateurs économiques une certification systématique lorsque l'objectif est d'attraper une minorité de produits. De même, il ne faut pas oublier que nombre de ces produits dangereux ou non conformes soit sont certifiés, soit sont munis de marques de certification.

2.4.2. ... ou plutôt renforcer d'autres éléments, tels que les contrôles postérieurs à la mise sur le marché...?

À cet égard, il y a lieu de se référer au nouveau cadre législatif, dont le principal objectif est de garantir que tous les produits mis sur le marché européen présentent un niveau élevé de sécurité et qui impose des obligations renforcées aussi bien aux fabricants qu'aux importateurs et aux autorités de surveillance. Les autorités de surveillance seront tenues d'effectuer des vérifications à un niveau adéquat, non seulement juste après la mise sur le marché d'un produit, mais également aux frontières, avant que le produit ne soit mis en libre circulation. Un mécanisme de coopération renforcé, qui oblige les autorités de surveillance du marché et les autorités douanières à coopérer à la fois au niveau national et au niveau transfrontalier, garantira des flux d'informations rapides et efficaces. Pour pouvoir respecter toutes ces exigences, il est essentiel que les autorités disposent de fonds suffisants, condition énoncée également dans le règlement relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché, lequel conserve et complète la directive relative à la sécurité générale des produits en ce qui concerne les produits de consommation.

Une fois ce nouveau cadre législatif mis en œuvre, il contribuera à nettement améliorer la sécurité du marché. À la lumière des considérations techniques et juridiques exposées ci-avant, la Commission n'est donc pas favorable à un marquage de sécurité pour les consommateurs.

2.4.3. ... et en même temps renforcer le marquage CE?

Lorsqu'elle a élaboré les propositions pour le nouveau cadre législatif, la Commission a évalué diverses options concernant le marquage CE, y compris son abolition¹⁴. La grande

¹⁴ Évaluation d'impact COM(2007) 37 final, COM(2007) 53 final, SEC(2007) 173 du 14.2.2007, p. 37.

majorité des parties concernées se sont toutefois opposées à l'abolition du marquage CE. En outre, le marquage CE fournit aux autorités un premier moyen d'évaluer la conformité des produits. En abandonnant le marquage CE sans le remplacer par un autre mécanisme, les autorités responsables de la mise en libre circulation des produits et de leur suivi seraient privées d'une indication claire et visible quant à leur conformité. Cela pourrait nuire à la libre circulation des produits. D'un autre côté, conserver le marquage CE sans renforcer le système qui le soutient n'était pas non plus une option acceptable.

Aussi, la Commission a-t-elle décidé, vu le soutien manifeste dont bénéficie le marquage CE et les problèmes que son abolition risque de créer, de proposer le renforcement du système qui entoure le marquage CE plutôt que son abolition. La Commission était et reste convaincue que des mesures visant à assurer le respect du système contribueront à rendre le marché plus sûr. Ce n'est pas nécessairement une certification par une tierce partie qui pourra aider à améliorer la sécurité des produits sur le marché, mais bien l'application correcte et le respect de la législation en vigueur. Des activités de surveillance du marché menées de façon cohérente dans toute l'Union européenne et des contrôles rigoureux sont des éléments cruciaux, aussi bien quand les produits ont été mis sur le marché qu'aux frontières, ces dernières étant le meilleur endroit où détecter les produits dangereux et les arrêter. À cet effet, le règlement relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché oblige les États membres à doter leurs autorités de surveillance de ressources suffisantes, à fournir les mécanismes de coopération et à échanger des informations, à la fois au niveau national et au niveau transnational, ainsi qu'à effectuer des contrôles adéquats.

Aussi, au lieu de proposer un tout nouveau concept, dont l'introduction serait coûteuse et le succès non garanti, il est proposé de conserver le marquage européen existant, c'est-à-dire le marquage CE bien connu des parties concernées, qui couvre déjà les secteurs de produits qui font l'objet du débat, tels que les jouets et les appareils électroménagers.

Toutes les directives qui exigent le marquage CE, à l'exception d'une¹⁵, assurent la santé et la sécurité des consommateurs/utilisateurs de produits: tel est leur principal objectif. Les exigences figurant dans cette législation sont donc des exigences de sécurité, afin de s'assurer qu'un produit qui a été soumis à la procédure d'évaluation de la conformité est conforme et donc sûr. Il n'y a donc pas d'autres exigences de sécurité, car s'il y en avait, elles seraient incluses dans l'acte législatif. Le marquage CE signifie que le produit est conforme aux exigences applicables. Si un produit est conforme, c'est qu'il est donc sûr. Cela signifie que s'il est utilisé correctement, le marquage CE est synonyme de sécurité.

La Commission est convaincue qu'en unissant leurs forces, toutes les parties concernées pourront renforcer le marquage CE en vue d'en garantir la fiabilité.

3. AVIS DES PARTIES CONCERNEES SUR L'IDEE D'UN MARQUAGE DE SECURITE POUR LES CONSOMMATEURS

3.1. Les consommateurs

La Commission a recouru à deux différentes méthodes pour connaître l'avis des consommateurs: i) une consultation IPM, c'est-à-dire une consultation en ligne au moyen d'un

¹⁵ Directive 89/336/CEE du Conseil du 3 mai 1989 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique.

questionnaire publié sur le site web «élaboration active des politiques (IPM)» de la Commission et ii) 300 entretiens individuels avec des consommateurs dans plusieurs États membres: la Hongrie, la Belgique, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni (voir annexe 1).

Il convient de noter qu'à la lecture des résultats de la consultation IPM, il apparaît que de nombreux répondants s'étant présentés comme des consommateurs s'intéressaient en fait beaucoup à la sécurité des produits, et notamment à la certification, et avaient une connaissance approfondie en la matière¹⁶. En outre, les résultats obtenus des micros-trottoirs ont uniquement une valeur indicative en raison de la taille limitée de l'échantillon. La taille de l'échantillon et l'accès et la portée de cette consultation en ligne étant limités, les résultats ne doivent pas être considérés comme représentatifs du consommateur européen.

Afin d'évaluer les avantages, tels qu'ils sont perçus, d'un éventuel marquage de sécurité européen pour les consommateurs, trois questions ont été examinées:

Les consommateurs recherchent-ils les marquages?

Les consommateurs qui ont participé aux entretiens individuels prêtent davantage attention aux marques qu'aux marquages. L'Allemagne, avec son marquage GS, est peut-être une exception (d'après les résultats de l'enquête IPM)¹⁷. Néanmoins, dans les cas où les consommateurs recherchent les marquages, les réponses ont montré qu'ils en ignorent souvent le sens.

Les informations relatives à la sécurité ont une certaine influence, quoique dans une mesure relativement limitée, sur la décision d'achat du consommateur. Il est intéressant de noter que seul 1 % des consommateurs interrogés dans la rue ont spontanément mentionné la sécurité comme élément dont ils tiennent compte dans une décision d'achat. Comme on pouvait s'y attendre, l'élément le plus recherché est le prix, 83 % des répondants IPM et 91 % des consommateurs interrogés ayant déclaré souvent ou toujours regarder le prix au moment de prendre une décision d'achat (ce qui semble contredire le fait que les consommateurs soient désireux de payer un prix plus élevé pour des produits munis d'un marquage, comme indiqué au paragraphe suivant).

Les entretiens avec les consommateurs ont donné des résultats intéressants: lorsqu'on leur a demandé pour quels produits il serait important d'avoir un marquage de sécurité, les consommateurs ont placé la voiture en tête de liste et les shampooings, les poêles et les t-shirts en fin de liste¹⁸. C'est quelque peu paradoxal, étant donné que les voitures doivent déjà faire l'objet de procédures d'évaluation de la conformité très strictes, ce qui laisse à un nouveau marquage peu de marge pour apporter une valeur ajoutée. Par ailleurs, il semble que les consommateurs ne voient pas l'utilité d'un marquage pour les shampooings, les poêles ou les t-shirts car ils ont le sentiment qu'ils présentent peu de danger, voire aucun. C'est un constat intéressant, car il y a eu des cas de produits de ce genre contenant des substances cancérigènes ou d'autres substances dangereuses.

¹⁶ GHK Consulting Ltd, «Evaluation of the feasibility of a consumer safety mark», 1^{er} octobre 2008 (le «rapport GHK»), p. 5.

¹⁷ Voir également l'étude de l'AELE, p. 16.

¹⁸ Les produits choisis aux fins du questionnaire IPM sont des produits de consommation classiques de toutes catégories, avec des degrés différents de dangerosité réelle ou subjective, certains relevant de la législation prévoyant le marquage CE, d'autres de la législation ne prévoyant pas de marquage CE, et d'autres encore non réglementés, bien que soumis à l'exigence de sécurité générale.

Les consommateurs sont-ils réellement prêts à payer plus?

En ce qui concerne la volonté des consommateurs de mettre le prix pour la sécurité, jusqu'à 76 % des consommateurs qui ont participé aux micros-trottoirs ont déclaré être prêts à payer davantage pour certains produits si, en échange, ils sont rassurés quant à leur innocuité. De toute évidence, la volonté de payer plus pour une plus grande sécurité se manifeste davantage à l'encontre des produits pour lesquels la sécurité est primordiale, tels que les perceuses et les casques de bicyclette.

Ces déclarations semblent contredire les préoccupations des entreprises, qui pensent que la hausse de prix des produits munis d'un marquage de sécurité entraînerait une diminution de la demande des consommateurs, qui se tourneraient vers des produits sans marquage. Toutefois, comme indiqué dans le rapport du consultant, la prudence s'impose toujours dans l'interprétation des réponses à des questions sur une hypothétique volonté des consommateurs à payer pour un produit¹⁹. Cela est d'autant plus vrai que le consommateur vit dans une société de gaspillage et qu'il existe un énorme marché pour les produits à faibles coûts.

Sera-t-il possible de communiquer le message du marquage?

Pour les consommateurs, la multitude de labels et de marquages apposés sur les produits est déjà source de confusion. Or, l'utilité d'un marquage dépend largement de la mesure dans laquelle il est reconnu par les consommateurs au moment où ils décident d'acheter. S'il n'est pas clairement et facilement compris, il perd toute son utilité.

Certaines organisations de consommateurs se montrent réticentes à l'idée de créer un marquage de sécurité pour les consommateurs. Par exemple, le «Stiftung Warentest» allemand ne se fie pas aux marquages et effectue ses évaluations indépendamment de la présence de tout marquage²⁰.

3.2. Les entreprises

Les entreprises sont peu favorables à l'idée de créer un marquage de sécurité pour les consommateurs.

Les marques sont plus importantes que les marquages

Comme de nombreuses entreprises l'ont indiqué dans leurs réponses à l'enquête IPM, elles estiment que la plupart des consommateurs accordent plus d'importance aux marques qu'aux marquages. Environ la moitié des entreprises (46 %) ayant participé à la consultation n'utilisent aucun marquage facultatif, tandis que seulement 7 % en utilisent pour tous leurs produits. La plupart des grandes entreprises choisissent souvent de ne pas apposer de marquage facultatif car elles estiment que leur marque bien connue est un label de qualité ou de sécurité aussi valable que tout autre label.

L'importance des marquages a diminué ces dernières années

¹⁹ Rapport de GHK, *ibid.*

²⁰ Certification and Marks in Europe – étude réalisée à la demande de l'AELE, janvier 2008, p.41.

En outre, l'importance des marquages facultatifs a diminué ces dernières années et de nombreux produits ne portent plus qu'un seul marquage – le marquage CE²¹. La raison peut en être attribuée à plusieurs facteurs, qui interviennent lorsque les entreprises utilisent des marquages:

- Les marquages sont fréquemment contrefaits: effectivement, tous les marquages peuvent être contrefaits ou utilisés de façon abusive et le sont. Un nouveau marquage de sécurité pour les consommateurs ne serait probablement pas plus à l'abri de la contrefaçon et donnerait ainsi aux consommateurs une fausse impression de sécurité.
- L'acceptation d'un logo par les consommateurs varie selon les pays: 45 % des entreprises ayant répondu à l'enquête IPM déclarent que les différences entre pays sont l'une des principales difficultés auxquelles elles se heurtent dans l'utilisation des marquages. L'Eurobaromètre de 2000²² révèle que les consommateurs connaissent généralement mieux les marquages nationaux. Comme il est coûteux, pour les entreprises qui opèrent au niveau multinational, d'apposer plusieurs marquages nationaux, il est de plus en plus courant de n'afficher que le marquage CE, qui est obligatoire.
- L'expérience a montré que le consommateur n'est généralement pas sûr de la signification des marquages figurant sur un produit²³.
- Les résultats obtenus de l'enquête IPM montrent que les entreprises ne croient pas vraiment que leurs consommateurs recherchent des marquages spécifiques, ce qui pourrait également expliquer pourquoi elles ne voient pas l'intérêt d'apposer des marquages facultatifs.

Un marquage de sécurité n'apporterait aucune valeur ajoutée

84 % des entreprises qui ont répondu à l'enquête IPM ne voient pas en quoi l'apposition d'un nouveau marquage apporterait une valeur ajoutée et ne pensent pas que cela permettrait d'obtenir un niveau de sécurité plus élevé des produits; plus précisément, elles ne voient pas comment créer un label plus crédible que le marquage CE.

Les entreprises craignent d'être désavantagées par rapport à leurs concurrents

Les entreprises craignent qu'un nouveau marquage ne les mette en position désavantageuse en termes de rendement et de compétitivité car la procédure de certification qui conduit à l'apposition du marquage augmente les coûts de production des fabricants. Le fait que 80 % des entreprises ayant participé à la consultation ne souhaitent pas se soumettre à une procédure de certification afin d'être en droit d'apposer un nouveau marquage corrobore ce constat.

²¹ Ce constat apparaît également dans les conclusions de l'étude récemment publiée par l'AELE, qui indique que la certification facultative, utilisée notamment pour l'assurance interne de la qualité, ne conduit pas nécessairement à l'apposition d'un marquage (p. 13).

²² «Les Européens et le logo CE», INRA (Europe), Eurobaromètre 52.1, rapport rédigé par la DG SANCO, 2000; http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/sur16_study_en.pdf (ci-après dénommé «l'Eurobaromètre»), p.16 et suivantes; Rapport de GHK, p. 30. et suivantes.

²³ Voir «CE – A Study of consumer's and retailers' knowledge of the CE mark», Institut suédois de recherche sur le commerce (HUI), 2004, p. 24; Eurobaromètre, p. 14 et comparer avec le rapport de GHK, p. 61.

En ce qui concerne la compétitivité, il convient de tenir compte de la situation des petites et moyennes entreprises (PME). Il arrive que les PME perçoivent les marquages facultatifs comme un moyen de pénétrer de nouveaux marchés et d'entrer en concurrence avec des entreprises bien établies, mais l'utilisation de ces marquages induit, par la même occasion, des coûts considérables. 65 % des entreprises ayant participé à la consultation pensent qu'un marquage facultatif porterait préjudice aux PME, contre 11 % uniquement, qui estiment qu'il aurait un effet positif. Plus de la moitié des entreprises qui ont déclaré qu'un nouveau marquage porterait préjudice aux PME s'attendent à ce que la pression de la concurrence les contraigne à utiliser un tel marquage sans qu'il n'apporte de valeur ajoutée, laissant aux consommateurs le soin d'assumer la hausse de prix²⁴. L'écrasante majorité des répondants sont toutefois contre l'idée d'accorder un traitement de faveur aux PME, notamment parce qu'il serait difficile d'expliquer aux consommateurs pourquoi certaines sociétés reçoivent un traitement de faveur et pourquoi un marquage de sécurité pourrait ou devrait avoir une signification différente selon la taille et le nombre de salariés du fabricant. Le fait d'accorder un traitement de faveur aux PME risquerait donc de compromettre le marquage dans son intégralité et de semer encore plus la confusion dans l'esprit des consommateurs.

Nombre de répondants ont affirmé que l'introduction d'un nouveau marquage de sécurité pour les consommateurs serait contreproductif par rapport à l'objectif de la Commission de réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises européennes²⁵. Certains redoutent qu'un nouveau marquage n'impose aux entreprises européennes, et aux PME en particulier, des charges administratives supplémentaires.

3.3. Les autorités de surveillance du marché

La réaction générale des autorités de surveillance du marché et des autorités douanières qui ont participé à l'enquête²⁶ a été de dire qu'un marquage ne présente d'utilité que s'ils peuvent réellement compter sur sa crédibilité et qu'il permet de réduire les contrôles. Elles estiment que des mécanismes d'application et des contrôles douaniers améliorés sont plus efficaces qu'un label de sécurité. 84 % des répondants de l'enquête IPM pensent que le meilleur moyen de renforcer la sécurité des produits mis sur le marché, c'est d'améliorer le mécanisme d'application. 67 % des répondants estiment qu'il est nécessaire d'avoir des contrôles plus rigoureux aux frontières extérieures, tandis que seulement 32 % des autorités qui ont répondu à l'enquête pensent que la solution est de créer un nouveau marquage de sécurité pour les consommateurs.

67 % des répondants de l'enquête IPM déclarent utiliser le marquage CE pour indiquer que le produit est conforme aux exigences applicables en matière de sécurité et 46 % seraient favorables à des marquages de sécurité supplémentaires.

79 % des répondants ont déclaré estimer que les produits qui ont été testés par un organisme indépendant fournissent une meilleure garantie de sécurité. Cette perception semble toutefois être en contradiction avec les nombreuses notifications RAPEX visant des produits certifiés

²⁴ D'après les résultats de l'enquête IPM, seuls 9 % des répondants pensent qu'il serait nécessaire de reporter les coûts de la certification d'un marquage de sécurité pour les consommateurs sur le consommateur en majorant le prix.

²⁵ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne», COM(2007) 23 final.

²⁶ Au total, 107 autorités ont participé à l'enquête IPM.

par une tierce partie mais représentant néanmoins un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs. Qui plus est, de nombreux répondants ont déclaré que les marquages qui font l'objet d'essais effectués par des tiers sont quelquefois utilisés de façon abusive.

C'est pourquoi des mécanismes d'application puissants sont un élément déterminant pour la surveillance du marché. On serait en outre enclin à conclure que si les marquages existants ne suffisent déjà pas à assurer la sécurité des produits ou ne sont pas à même de le faire, il n'y a alors aucune raison d'introduire un nouveau marquage.

La préférence des autorités pour de meilleurs mécanismes d'application cadre avec le résultat selon lequel 12 % seulement pensent qu'un marquage de sécurité européen facultatif pour les consommateurs aurait pu empêcher les rappels de jouets l'été dernier, tandis que 63 % ne pensent pas qu'il aurait pu les empêcher. Plus de la moitié des répondants (53 %) pensent que s'ils n'ont déjà pas les ressources humaines et financières suffisantes pour activement promouvoir et faire appliquer la législation en vigueur relative aux produits, ils ne pourront pas les avoir pour un nouveau marquage. L'introduction d'un marquage de sécurité pour les consommateurs n'améliorerait donc pas la sécurité des produits mis sur le marché tant que les autorités qui surveillent l'utilisation des marquages n'ont pas les ressources suffisantes pour détecter les éventuelles contrefaçons ou les éventuels abus de marquage.

4. LE RESULTAT

Tous les arguments pour et contre un marquage de sécurité pour les consommateurs ont été soigneusement examinés et les questions pertinentes relatives au marquage CE ont été prises en compte. Sur la base de l'analyse effectuée par les services de la Commission et des réponses fournies par les parties concernées, exposées ci-avant, les conclusions suivantes peuvent être tirées:

- (1) Les services de la Commission considèrent que l'analyse juridique et technique montre que l'introduction d'un marquage de sécurité pour les consommateurs n'est pas indiquée et qu'elle risque de créer plus de problèmes qu'elle ne pourrait en résoudre.
- (2) Les services de la Commission estiment qu'il est essentiel d'appliquer rigoureusement les mécanismes qui soutiennent notamment le système de marquage CE et de les mettre dûment en œuvre. Par voie de conséquence, la surveillance du marché et les contrôles frontaliers sont fondamentaux. Ces deux éléments ont été renforcés par le nouveau cadre législatif. Une fois ce nouveau cadre législatif mis en œuvre, il contribuera à nettement améliorer la sécurité sur le marché.
- (3) Les consommateurs (et d'autres parties concernées) ne connaissent pas nécessairement la signification du marquage CE²⁷. La meilleure façon de les sensibiliser consiste à renforcer la communication. Une campagne d'information visible à l'échelle de la Communauté pourrait améliorer la compréhension du marquage CE. La Commission lance donc une campagne d'information s'adressant à toutes les parties concernées, en

²⁷ Un exemple tiré de l'Eurobaromètre 2000: Lorsqu'on a demandé aux répondants la signification du logo CE, 34,1 % ont répondu qu'il signifiait «fabriqué en Europe». Le rapport du GHK met également en évidence certaines lacunes: seuls 47 % des personnes ayant participé aux micros-trottoirs ont été en mesure d'expliquer la signification du marquage CE. Voir «CE – A Study of consumer's and retailers' knowledge of the CE mark», Institut suédois de recherche dans le domaine du commerce, 2004.

particulier les entreprises, notamment les PME, et les consommateurs. Cette campagne, visible à l'échelle de l'UE et s'adressant à un grand nombre de consommateurs dans toute l'Europe, les aidera à mieux comprendre le sens du marquage CE et à avoir une idée plus claire de ce que le marquage CE représente et ne représente pas.

- (4) L'expérience montre que le marquage CE a fréquemment fait l'objet d'usages abusifs. Mais le nouveau cadre législatif, qui vise à renforcer et à appliquer le système, permettra de considérablement redresser la situation. Qui plus est, la Commission a entamé une procédure en vue de protéger le marquage CE en tant que droit de propriété intellectuelle, ce qui donnera aux autorités un moyen supplémentaire de lutter contre les utilisations abusives du marquage CE et aux concurrents, les moyens d'entamer des poursuites devant un tribunal qui pourra ensuite imposer le versement d'amendes ou de dommages et intérêts.

ANNEXE

Annexe 1 – Le processus de consultation

1. CONSULTATION EN LIGNE

Suite à la demande du Parlement européen en vue de la réalisation d'une étude approfondie sur un marquage de sécurité pour les consommateurs²⁸ et indépendamment de leurs positions sur les questions techniques et juridiques, les services de la Commission ont lancé une consultation en ligne sur le site web «élaboration active des politiques (IPM)» de la Commission au moyen d'un questionnaire destiné à recueillir les avis sur la question de savoir si un marquage de sécurité pour les consommateurs présente un avantage pour les consommateurs et si un tel marquage a des chances d'être accepté par les parties concernées. Il a également été demandé aux consommateurs comment ils percevaient le concept de «sécurité» et ce qu'ils attendaient d'un marquage de sécurité.

La consultation a été ouverte au public pendant 8 semaines et s'est avérée un succès comparé aux enquêtes précédentes, 1 246 réponses²⁹ ayant été reçues au total. La plupart des enquêtes précédentes de ce genre n'ont reçu qu'environ 200 réponses.

Afin d'avoir un aperçu général des avis exprimés par toutes les parties concernées, le questionnaire a été divisé en trois parties, une consacrée aux consommateurs, une autre aux entreprises et une autre encore aux autorités de surveillance du marché.

Au moyen de cette consultation IPM, les services de la Commission ont voulu sonder les consommateurs, les entreprises et les autorités de surveillance du marché pour connaître leurs tendances et leurs perceptions quant au marquage de produits. Il convient de noter qu'étant donné l'accès et la portée limités de cette consultation en ligne, les résultats ne sont pas représentatifs du consommateur européen moyen.

2. RAPPORTS D'EVALUATION ET ENTRETIENS AVEC LES PARTIES CONCERNEES

En parallèle aux travaux entrepris par les services de la Commission, certaines tâches ont été dévolues à un consultant, GHK Consulting Ltd, qui a aidé les services de la Commission à traiter et résumer les réponses au questionnaire. Le consultant a également procédé à des entretiens avec des organisations de consommateurs (BEUC, ANEC, etc.) et avec le public. Comme les services de la Commission estiment qu'il est important de se rapprocher de «l'homme de la rue», ils ont chargé le consultant d'interroger des consommateurs dans toute une série d'États membres: la Hongrie, la Belgique, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni³⁰.

Les résultats des travaux du consultant sont présentés dans un rapport³¹ qui est mis à la disposition du public sur le site web de la Commission à l'adresse électronique suivante: <http://ec.europa.eu/enterprise/...>³².

²⁸ Règlement relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché, considérant 36.

²⁹ 638 consommateurs et utilisateurs professionnels, 501 entreprises, et 107 autorités de surveillance du marché.

³⁰ 300 entretiens, 197 micros-trottoirs et 103 entretiens individuels et par téléphone.

³¹ GHK Consulting Ltd, «Evaluation of the feasibility of a consumer safety mark», 1^{er} octobre 2008.

3. SOURCES D'INFORMATION COMPLEMENTAIRES

Les principales parties concernées dans ce domaine ont participé à la consultation en remplissant le questionnaire et en envoyant également des observations écrites, mais les services de la Commission estiment qu'il est important d'avoir avec elles des discussions approfondies afin d'obtenir en retour des informations qui pourraient ne pas être nécessairement liées aux questions posées dans la consultation en ligne. Les services de la Commission ont donc entamé un dialogue avec diverses organisations européennes de consommateurs et d'entreprises, notamment l'ANEC, le BEUC, le NORMAPME, Business Europe et Orgalime.

Quant aux publications, l'étude de l'AELE sur la certification et les marquages publiée cette année³³ fournit une base permettant de tirer certaines conclusions. En outre, les résultats d'une enquête Eurobaromètre, «Les Européens et le logo CE», effectuée fin 1999 par la Direction générale Santé et protection des consommateurs³⁴, ainsi que les résultats d'une étude sur le marquage CE menée par l'institut de recherche suédois dans le domaine du commerce en 2004³⁵ ont fourni des informations de base sur la façon dont les consommateurs appréhendent les marquages en général et le marquage CE en particulier. Ces enquêtes sont peut-être un peu dépassées, mais elles fournissent encore, néanmoins, des données utiles pour des références croisées et pour l'historique de la perception publique du marquage CE.

³² L'objet de ce sondage était de cerner les *tendances* qui se dégagent des avis des parties concernées. Néanmoins, les chiffres contenus dans le rapport ne doivent pas être considérés comme pleinement représentatifs de tous les groupes de parties concernées.

³³ <http://www.efta.int/content/publications>

³⁴ «Les Européens et le logo CE», INRA (Europe), Eurobaromètre 52.1, rapport rédigé par la DG SANCO, 2000; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_137_en.pdf

³⁵ CE – A Study of consumer's and retailers' knowledge of the CE mark, Josefina Lund, Institut suédois de recherche dans le domaine commerce (HUI), étude réalisée à la demande de SWEDAC, Stockholm, 2004.

Annexe 2 – Liste des directives prévoyant le marquage CE

Directive 2006/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension

Directive 87/404/CEE du Conseil du 25 juin 1987 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux récipients à pression simples

Directive 88/378/CEE du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets

Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction

Directive 2004/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique

Directive 89/686/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle

Directive 90/384/CEE du Conseil du 20 juin 1990 concernant l'harmonisation des législations des États membres relatives aux instruments de pesage à fonctionnement non automatique

Directive 90/385/CEE du Conseil du 20 juin 1990 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositifs médicaux implantables actifs

Directive 90/396/CEE du Conseil, du 29 juin 1990, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les appareils à gaz

Directive 92/42/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux

Directive 93/15/CEE du Conseil du 5 avril 1993 relative à l'harmonisation des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil

Directive 93/42/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, relative aux dispositifs médicaux

Directive 94/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mars 1994 concernant le rapprochement des législations des États membres pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles

Directive 94/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 1994 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives aux bateaux de plaisance

Directive 95/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 1995 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs

Directive 97/23/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 mai 1997 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les équipements sous pression

Directive 98/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux machines

Directive 98/79/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro

Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité

Directive 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative aux installations à câbles transportant des personnes

Directive 2004/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 sur les instruments de mesure

Directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie

Directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le 14 février 2007, la Commission a adopté le paquet relatif à la circulation des marchandises dans le marché intérieur, qui contenait notamment un projet de règlement relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché et un projet de décision relatif à un cadre législatif général pour la commercialisation de produits sur le marché communautaire³⁶.

Le 9 juillet 2008, le Parlement européen et le Conseil des ministres ont officiellement adopté les versions définitives de ces deux textes, qui ont ensuite été publiés au Journal officiel de l'Union européenne (13 août 2008)³⁷.

Lors des discussions au Parlement européen, en particulier, un débat intense a eu lieu sur la question des contrôles de certains produits importés de pays tiers (plus précisément les jouets et les appareils électroménagers) et s'est concentré sur la question de la certification et du marquage des produits de consommation.

Le Parlement européen a introduit dans la décision et le règlement un considérant invitant la Commission à examiner cette question afin de voir si, en créant un système européen de marquage de sécurité pour les consommateurs, malgré les exigences du règlement, qui définit en termes forts la façon dont il convient de garantir un système solide de surveillance du marché dans l'Union et un contrôle efficace des produits en provenance de pays tiers, une réponse pouvait être apportée aux préoccupations exprimées par le public durant l'été 2007 et suscitées par le rappel massif de jouets dangereux.

Il a été procédé à une analyse juridique et politique de la question, ainsi qu'à une consultation publique (qui n'est pas représentative d'un point de vue statistique, mais qui donne quelques indications quant aux perceptions des principales parties concernées dans ce domaine) afin de fournir des réponses aux questions soulevées en 2007, notamment par le Parlement européen.

Le présent document de travail des services de la Commission expose les résultats de ces réflexions, dont il ressort deux grandes tendances: tout d'abord, l'idée de créer un nouveau marquage européen pour les consommateurs ne bénéficie manifestement pas d'un soutien suffisant. Ensuite, une mise en œuvre correcte, par les autorités nationales, des exigences du règlement récemment adopté et une application stricte de la directive relative à la sécurité générale des produits devraient répondre aux préoccupations du PE.

³⁶ COM(2007) 37 et COM(2007) 38 du 14 février 2007.

³⁷ JO L 218, p. 60 à 81 et 82 à 128.