



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
30 avril 2018
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la protection du consommateur
Troisième session

Genève, 9 et 10 juillet 2018

Point 3 f) de l'ordre du jour provisoire

Sécurité des produits de consommation

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note traite de certains enjeux internationaux relatifs à la sécurité des produits de consommation, tels que les difficultés transfrontières que posent l'essor de l'économie numérique et le déversement de produits dangereux dans les pays en développement. Elle fournit aussi des informations sur les initiatives concernant la sécurité des produits de consommation menées aux niveaux régional et mondial, et propose des points à examiner par les États membres qui souhaitent approfondir cette question au titre des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur.



Introduction

1. Depuis que le Président John F. Kennedy a transmis au Congrès son message spécial sur la protection des intérêts du consommateur, en mars 1962¹, la sécurité des produits de consommation s'est imposée au niveau international comme un aspect majeur de la politique de protection du consommateur².
2. Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur donnent des orientations détaillées pour aider les pays à assurer et à maintenir une protection adéquate de leurs citoyens en tant que consommateurs, étant entendu que les consommateurs doivent jouir du droit d'obtenir des produits qui ne présentent pas de risques. La libéralisation du commerce, doublée de l'expansion rapide de l'économie numérique, a fait de la sécurité des produits de consommation un sujet de première importance des activités de coopération internationale.
3. À sa deuxième session, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur a prié le secrétariat de la CNUCED « d'entreprendre des études et d'établir des rapports en tenant compte des contributions des États membres et d'autres parties prenantes concernées en vue de sa troisième session » sur la sécurité des produits de consommation, entre autres sujets³. La présente note a été enrichie par les contributions des États membres⁴. Elle aborde l'actuel cadre international pour la sécurité et la protection du consommateur en application des principes directeurs, ainsi que des questions apparues récemment concernant la sécurité des produits de consommation dans un contexte transfrontière. La note présente en outre les initiatives de coopération régionale et mondiale existantes, et propose un certain nombre de questions qui pourront être examinées à la troisième session du Groupe intergouvernemental d'experts.

I. Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur

4. L'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé que les principes directeurs constituaient un ensemble de principes très utile qui énonçaient les principales caractéristiques requises pour assurer l'efficacité de la législation relative à la protection du consommateur, des institutions chargées d'en assurer l'application et des mécanismes de recours, qui aidaient les États Membres qui le souhaitent à élaborer et à faire appliquer aux niveaux national et régional des lois, règles et règlements adaptés à leur situation économique, sociale et environnementale et qui facilitaient la coopération internationale entre les États Membres aux fins de l'application des règles et encourageaient le partage de

¹ J. F. Kennedy, 1962, message spécial au Congrès sur la protection des intérêts du consommateur, 15 mars.

² La Charte de protection du consommateur du Conseil de l'Europe (résolution 543 (1973) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, annexe), traitait aussi de la « [p]rotection contre les préjudices matériels dus à des produits dangereux », établissant que « [l]a législation nationale devra comporter des règles générales assurant la sécurité en matière de biens (notamment de denrées alimentaires) et de services » et que « [d]es normes minimales devront être définies et appliquées en vue d'éliminer ou de réduire autant que possible tout danger inhérent à la composition de biens et de leur emballage, ou à leur manipulation et usage ». Pour assurer une protection efficace contre les risques susceptibles d'affecter la santé et la sécurité des consommateurs, « [l]es biens et services mis à la disposition des consommateurs doivent être tels que, utilisés dans des conditions normales ou prévisibles, ils ne présentent pas de dangers pour la santé et la sécurité de ces derniers ; s'ils présentent de tels dangers, ils doivent pouvoir être retirés du marché par des procédures rapides et simples. De manière générale, les risques susceptibles de provenir d'une utilisation prévisible de biens et de services [...] doivent être portés à la connaissance des consommateurs par des moyens appropriés » (Communautés européennes, 1975, Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs, *Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 18 C 92).

³ TD/B/C.I/CPLP/9.

⁴ Ibid.

données d'expérience en matière de protection du consommateur. Comme expliqué dans les principes directeurs, l'un des besoins légitimes auxquels ils visent à répondre est la protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité⁵.

5. L'encadré 1 reproduit le point B de la section V, sur la sécurité physique, et le point D de la même section, sur les normes régissant la sûreté et la qualité des biens de consommation et des services, figurant dans la résolution A/RES/70/186 (annexe, par. 16 à 19 et 33 à 35, respectivement). Il s'agit pour l'heure du seul instrument juridique adopté au niveau international qui traite de la protection du consommateur et de la sécurité des produits. Malgré le fait qu'ils ne soient pas contraignants, les principes directeurs sont largement appliqués par les États Membres⁶.

6. En outre, le point K de la section V, sur les mesures applicables à des secteurs particuliers (par. 69) stipule qu'il faut, s'agissant de la sécurité, viser à « assurer la qualité des produits », et plus spécialement des produits alimentaires, de l'eau et des produits pharmaceutiques. Cette section renvoie aussi aux normes d'organismes internationaux compétents, parmi lesquelles le Codex Alimentarius de l'Organisation mondiale de la Santé, dont il est fait mention plus loin dans la présente note.

Encadré 1

Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur

B. Sécurité physique

16. Les États Membres devraient adopter et inciter à adopter des mesures appropriées, notamment des régimes juridiques, des règlements relatifs à la sécurité, des normes nationales ou internationales et des normes facultatives, et tenir et inciter à tenir des dossiers sur la sûreté des produits, de manière à avoir la certitude qu'ils sont sans danger tant pour l'usage prévu que pour une utilisation normalement prévisible.

17. Des politiques adaptées devraient permettre de s'assurer que les biens produits par les fabricants sont sans danger tant pour l'usage prévu que pour une utilisation normalement prévisible. Les agents qui ont pour tâche de mettre des produits sur le marché, en particulier les fournisseurs, exportateurs, importateurs, détaillants et autres (ci-après dénommés « les distributeurs ») devraient veiller à ce que, pendant qu'ils en ont la garde, ces produits ne perdent pas leur qualité de sûreté par suite d'une manutention ou d'un entreposage inadéquats. Il faudrait indiquer aux consommateurs le mode d'emploi des produits et les informer des risques courus, pour l'usage prévu comme pour une utilisation normalement prévisible. Les informations essentielles en matière de sécurité devraient être transmises aux consommateurs, si possible, au moyen de symboles internationaux faciles à comprendre.

18. Des politiques adaptées devraient permettre de s'assurer que si les fabricants ou les distributeurs s'aperçoivent, après avoir mis un produit sur le marché, que ce produit présente des risques, ils en informent sans retard les autorités compétentes et, au besoin, le public. Les États Membres devraient également s'assurer qu'ils ont les moyens d'informer correctement les consommateurs des risques éventuels.

19. Les États Membres devraient, selon que de besoin, adopter des politiques en vertu desquelles s'il est constaté qu'un produit présente une grave déficience ou présente un risque sérieux, même utilisé correctement, les fabricants ou les distributeurs seraient tenus de le retirer du marché, de le remplacer ou de le modifier, ou encore de lui substituer un autre produit ; s'il n'est pas possible de le faire dans un délai raisonnable, le consommateur devrait être dédommagé de manière appropriée.

⁵ A/RES/70/186.

⁶ TD/B/C.I/CPLP/23, par. 19, voir http://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/ciclpd23_fr.pdf (page consultée le 5 mars 2018).

D. Normes régissant la sûreté et la qualité des biens de consommation et des services

33. Les États Membres devraient, selon que de besoin, procéder à la formulation ou promouvoir l'élaboration et l'application, aux niveaux national et international, de normes, volontaires ou non, régissant la sûreté et la qualité des biens et services et donner à ces normes la publicité voulue. Les normes et règlements nationaux relatifs à la sûreté et à la qualité des produits devraient être revus périodiquement en vue de les mettre, si possible, en conformité avec les normes internationales généralement admises.

34. Lorsque les conditions économiques locales imposent l'application d'une norme inférieure à la norme internationale généralement admise, il faut tout mettre en œuvre pour relever cette norme le plus tôt possible.

35. Les États Membres devraient promouvoir et assurer la disponibilité de services chargés de procéder à des essais pour vérifier et certifier la sûreté, la qualité et la conformité des biens de consommation et services essentiels.

Source : A/RES/70/186.

II. Définition du champ d'étude

7. Fondé sur les principes directeurs, le manuel de la CNUCED sur la protection du consommateur⁷ vise à aider les pays et les économies en transition dans leurs choix de politiques et à donner des outils pratiques aux décideurs en vue de renforcer les capacités tout en protégeant le consommateur aux niveaux national et régional. Ce manuel contient un chapitre sur la sécurité des produits et la responsabilité qui en découle. Comme énoncé dans ce document, la principale raison d'être des cadres législatifs et institutionnels sur la sécurité des produits de consommation est de protéger les consommateurs contre les risques de dommages déraisonnables, inutiles et évitables découlant de l'utilisation prévisible des produits de consommation.

8. Dès lors, les lois générales sur la protection du consommateur devraient s'appliquer à tous les produits de consommation, en particulier à ceux qui sont susceptibles de devenir dangereux en raison de leur âge ou de leur utilisation, que celle-ci soit normale ou incorrecte. Parallèlement, l'attention doit être portée en amont du processus de production, où il est souvent possible d'intervenir plus efficacement à l'échelle, ce qui peut éviter de nombreuses procédures de réparation individuelles.

9. Le manuel précise les six composantes essentielles pour établir un système (une politique) cohérent(e) et efficace de sécurité des produits : la conception avant la mise en circulation, les mesures préparatoires, la réglementation et la normalisation, les mesures de surveillance, les mesures correctives et les mesures compensatoires. Ces composantes soulignent quatre aspects importants des systèmes de sécurité des produits de consommation : l'obligation générale de sécurité pour les entreprises, la surveillance des marchés et l'application de la loi, à l'égard des contrevenants, par les pouvoirs publics, l'élaboration de normes (obligatoires ou volontaires), et la responsabilité civile du fait des produits, qui impose d'agir à l'égard des produits défectueux au moyen de rappels et d'interdictions, par exemple.

10. Un des aspects essentiels des politiques de protection du consommateur est de garantir la sécurité des produits alimentaires. Aux termes de la résolution 70/186 de l'Assemblée générale, « [l]ors de l'élaboration de leurs politiques et plans concernant les produits alimentaires, les États Membres devraient tenir compte de la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire de tous les consommateurs. À cet effet, ils devraient favoriser le respect de normes tirées du Codex Alimentarius⁸ établi par l'Organisation des Nations Unies pour

⁷ CNUCED, 2017, *Manual on Consumer Protection* (Publication des Nations Unies, New York et Genève).

⁸ Le Codex Alimentarius vise à créer des normes alimentaires harmonisées afin de protéger la santé des consommateurs et de garantir l'équité des pratiques commerciales. Voir <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/fr/> (page consultée le 23 avril 2018).

l'alimentation et l'agriculture⁹ et l'Organisation mondiale de la Santé¹⁰ et, dans toute la mesure possible, adopter ces normes ou, en l'absence de telles normes, d'autres normes internationales généralement admises pour les produits alimentaires. Les États Membres devraient élaborer, continuer à appliquer des mesures visant à assurer la sûreté des produits alimentaires, ou améliorer les mesures existantes en établissant, entre autres, des critères de sécurité et des normes alimentaires, en déterminant les besoins alimentaires et en établissant des mécanismes efficaces d'inspection, d'évaluation et de suivi » (document A/RES/70/186, point K de la section V sur les produits alimentaires, par. 70).

11. Étant donné le caractère spécifique de la sécurité des produits alimentaires et le large traitement dont cette question a fait l'objet, la présente note se concentre sur les produits non alimentaires et propose la définition suivante des produits de consommation :

Produits de consommation : biens utilisés quotidiennement ou fréquemment par les consommateurs, à l'exclusion des aliments, des boissons, des produits pharmaceutiques et de soins de santé, des armes à feu et des équipements installés de manière permanente dans des lieux autres que les résidences privées. Relèvent de cette définition, sans que cette liste soit limitative : les vêtements, les jouets, les véhicules, les appareils électroniques personnels ou domestiques et les appareils électroménagers¹¹.

12. Les produits pharmaceutiques et de santé sont exclus de cette définition car ils sont soumis à des règles et des réglementations spécifiques et sont souvent supervisés par d'autres autorités sectorielles que les organismes chargés de la protection du consommateur. Toutefois, la sécurité des produits est un sujet vaste et complexe qui nécessite de s'intéresser aux principales catégories de produits et d'approfondir l'analyse, en même temps que de dialoguer avec un large éventail de parties prenantes, afin de développer les activités futures sur cette question au niveau international¹².

13. Dès lors, le Groupe intergouvernemental d'experts souhaitera peut-être concentrer son attention sur les produits de consommation non alimentaires et non pharmaceutiques et la sécurité de ces produits.

III. Problèmes transfrontières et préoccupations relatives à la sécurité des produits de consommation pour les pays en développement

14. L'existence de normes nationales différentes peut conduire à un problème de sécurité des produits de consommation lorsque des produits fabriqués dans un pays sont exportés vers des marchés où ils ne répondent pas aux normes de sécurité obligatoires ou volontaires. Les détaillants internationaux n'ont souvent pas connaissance des réglementations applicables en matière de sécurité sur les marchés d'exportation et n'accordent pas nécessairement l'attention voulue au pays dans lequel se trouve le consommateur. Ils méconnaissent aussi les difficultés des autorités nationales face aux problèmes transfrontières en matière de sécurité du consommateur. À l'heure de la mondialisation et du numérique, les questions de sécurité des produits de consommation incitent les cadres nationaux existants à trouver des réponses communes aux principaux problèmes qui se posent.

15. La sécurité des véhicules à moteur, produit à forte valeur ajoutée, est une priorité dans le monde entier, ce qui montre que la sécurité des produits est véritablement un enjeu

⁹ La sécurité des produits alimentaires est une entreprise complexe, en raison non seulement des risques inhérents à la production alimentaire mais aussi de la diversité des chaînes d'approvisionnement alimentaire de par le monde. Voir <http://www.fao.org/food/food-safety-quality/about-us/fr/> (page consultée le 23 avril 2018) et Institute of Medicine, 2009, The complexities of food safety and some strategic approaches being taken, in Institute of Medicine, 2009, *Managing Food Safety Practices from Farm to Table: Workshop Summary* (The National Academies Press, Washington).

¹⁰ Voir http://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-standard/fr/ (page consultée le 23 avril 2018).

¹¹ Consumer Product Safety Commission, 2017, contribution des États-Unis à la présente note.

¹² TD/B/C.I/CPLP/9.

mondial. Les normes techniques et légales concernant la sécurité des véhicules à moteur sont obligatoires en raison des risques élevés que ces produits représentent pour les piétons, les conducteurs et les passagers – en particulier les enfants.

16. Les chaînes d'approvisionnement internationales utilisées notamment par les fabricants automobiles, dont la production fait intervenir des pièces de toute provenance, offrent un exemple classique de problème de sécurité des produits au niveau mondial. Ces chaînes d'approvisionnement peuvent créer des risques et des vulnérabilités dans le domaine de la sécurité ou aggraver les risques et les vulnérabilités existants, surtout lorsque les normes de sécurité des produits divergent d'un pays à l'autre¹³.

17. De nos jours, les problèmes de sécurité des produits de l'industrie automobile qui ont un retentissement mondial font régulièrement les titres de l'actualité. C'est ainsi qu'en février 2010, Toyota a dû organiser un rappel mondial de véhicules en raison d'un problème de coincement de pédales d'accélérateur. Toute la chaîne d'approvisionnement internationale du constructeur a été touchée, et les ventes ont été suspendues dans différentes régions du monde et des usines ont été fermées¹⁴. La plupart des constructeurs automobiles ont déjà été visés par des enquêtes sur la sécurité de leurs produits, dont certaines ont concerné des décès de consommateurs, comme dans le cas des décès associés au modèle Tsuru de Nissan au Mexique¹⁵.

18. L'essor récent de l'économie numérique, en particulier du commerce électronique d'entreprise à consommateur, est aussi associé à des problèmes de sécurité qui peuvent porter préjudice aux consommateurs. Le Groupe de travail sur la sécurité des produits de consommation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a classé ces problèmes dans trois catégories : les produits interdits ou ayant fait l'objet d'un rappel, les produits comportant un étiquetage et des mises en garde de sécurité insuffisants et les produits ne répondant pas aux normes de sécurité facultatives ou obligatoires¹⁶.

19. L'achat en ligne de produits interdits constitue un problème transfrontière auquel les gouvernements peinent à remédier. Les plateformes virtuelles, qui sont de plus en plus utilisées pour vendre des produits avant leur vente dans les magasins physiques, peuvent contribuer à porter atteinte aux consommateurs dans tous les pays. Parfois, les produits vendus sont dangereux. Certaines associations de défense des consommateurs font valoir ainsi que les sites de financement participatif avec contrepartie peuvent, faute d'un contrôle en bonne et due forme de la part des autorités compétentes, permettre à des produits dangereux de pénétrer sur le marché¹⁷.

20. Les rappels de produits à l'échelle mondiale posent un problème international à bon nombre de pays. Sur le marché en ligne, le suivi des produits rappelés pose des problèmes supplémentaires aux fabricants, les produits étant souvent distribués par plusieurs canaux

¹³ Voir <https://www.consumerreports.org/cro/news/2016/05/everything-you-need-to-know-about-the-takata-air-bag-recall/index.htm> (page consultée le 12 mars 2018) ; pour une analyse détaillée de l'industrie automobile, voir A. Maruchek, N. Greis, C. Mena et L. Cai, 2011, Product safety and security in the global supply chain: Issues, challenges and research opportunities, *Journal of Operations Management*, 29(7):707-720.

¹⁴ Institute for Public Relations, 2011, The Toyota recall crisis: Media impact on Toyota's corporate brand reputation, Case background note, disponible à l'adresse <https://instituteforpr.org/wp-content/uploads/JFGRA-InfoTrend-case-study-ver-2.pdf> (page consultée le 24 avril 2018).

¹⁵ La Nissan Tsuru a été responsable de plus de 4 000 décès au Mexique entre 2007 et 2012 et a reçu la note de zéro étoile aux tests effectués par le Programme mondial d'évaluation des nouveaux véhicules (Global NCAP) et le programme correspondant pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Après une campagne énergique de ce dernier programme et d'organisations de consommateurs, Nissan a accepté d'arrêter la production de la Tsuru en mai 2017. Voir Consumers International, 2018, Protecting consumers in a globalized world: Time for a global approach to product safety? <https://www.consumersinternational.org/news-resources/blog/posts/a-global-approach-to-product-safety/> (page consultée le 23 avril 2018).

¹⁶ OCDE, 2017, Sécurité des produits vendus en ligne : tendances et défis, *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 261.

¹⁷ Ibid.

dans les différents pays. Il est arrivé plusieurs fois¹⁸ que des produits ayant fait l'objet d'un rappel continuent d'être vendus en ligne comme articles d'occasion¹⁹.

21. L'OCDE a constaté que les consommateurs associés à des transactions d'entreprise à consommateur n'ont pas toujours accès à l'étiquetage ou aux mises en garde de sécurité des produits avant l'achat en ligne, au détriment de la sécurité et de la confiance des consommateurs²⁰. Si la législation nationale ou l'autoréglementation sectorielle répondent à ces problèmes par des obligations déclaratives ou des prescriptions d'étiquetage, ces dispositions peuvent ne pas être applicables dans le contexte du commerce électronique, ou peuvent être insuffisantes (étiquetage dans une langue étrangère)²¹.

22. Une enquête de l'OCDE a montré que le non-respect des normes de sécurité par les entreprises est bien plus fréquent au niveau international (88 %) qu'au niveau national (44 %)²². Un autre exemple est celui de la sécurité des jouets importés. Les jouets sont disponibles à la fois en ligne et hors ligne, ce qui crée souvent des problèmes de sécurité : les faibles restrictions à l'entrée du secteur signifient que des produits non testés ou dangereux sont souvent commercialisés.

23. La sécurité des jouets est un autre secteur dans lequel la coopération, avec les fabricants et entre les autorités des États membres, est essentielle, comme en témoignent les lignes directrices visant à renforcer la sécurité des jouets entre l'Union européenne et la Chine (2006) et la coopération entre l'Union européenne et les États-Unis²³.

24. Il n'est pas rare que les consommateurs achètent des produits sur des marchés parallèles, situation courante dans les pays en développement en raison notamment du manque d'information et du pouvoir d'achat limité. Ainsi, les jouets sont des produits à faible valeur ajoutée que les consommateurs mettent souvent simplement au rebut, sans avoir connaissance des rappels ou des conséquences de ces déchets pour l'environnement. La mise en décharge de produits qui ne sont pas forcément sûrs est une pratique couramment observée dans bon nombre de pays²⁴.

25. Les consommateurs ne se rendent pas compte que ces produits peuvent être dangereux, car ceux-ci ne présentent pas forcément des caractéristiques dangereuses évidentes²⁵. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de coordonner les politiques en matière de gestion des produits dangereux au niveau international, en tenant compte particulièrement des réalités des pays en développement.

¹⁸ En 2013, la Commission australienne de la concurrence et de la consommation a découvert qu'une entreprise étrangère vendait des lanternes volantes interdites sur une plateforme de commerce électronique. La Commission et la plateforme de commerce électronique ont coopéré afin que les lanternes ne soient plus vendues aux consommateurs australiens. Voir Australian Competition and Consumer Commission, 2014, Consumer product safety online, 2014, disponible à l'adresse <https://www.accc.gov.au/system/files/Consumer%20product%20safety%20online.pdf> (page consultée le 24 avril 2018).

¹⁹ En 2014, la Commission de sécurité des produits de consommation des États-Unis et une entreprise d'électronique grand public ont découvert que 10 produits de consommation étaient toujours proposés à la vente en ligne alors qu'ils avaient fait l'objet d'un rappel en 2012 et en 2013. Il s'agissait d'appareils photo, de téléviseurs, de lave-vaisselle, de cuisinières électriques et de fauteuils de bureau présentant des risques d'incendie, de brûlure, de détachement de pièces ou d'irritation cutanée. Voir OCDE, 2017.

²⁰ Australian Competition and Consumer Commission, 2014, Future activities: Online sales, exposé fait à l'occasion de l'International Product Safety Week, à Bruxelles, le 19 juin 2014.

²¹ OCDE, 2017.

²² Ibid.

²³ Des associations d'entreprises européennes et la Commission européenne ont signé des accords non contraignants visant à améliorer la sécurité des jouets, et l'Union européenne et les États-Unis coopèrent à ce sujet (voir https://ec.europa.eu/growth/sectors/toys/safety_en, page consultée le 24 avril 2018).

²⁴ Voir, par exemple, <http://allafrica.com/stories/201306031116.html> (page consultée le 24 avril 2018).

²⁵ Voir O. Osibanjo et I. C. Nnorom, 2007, The challenge of electronic waste (e-waste) management in developing countries, *Waste Management and Research* ; I. C. Nnorom et O. Osibanjo, 2008, Overview of electronic waste (e-waste) management practices and legislations, and their poor applications in the developing countries, *Resources, Conservation and Recycling*, 52(6):843-858.

26. Un travail mené en 2016 par la CNUCED et les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a permis de faire les constatations suivantes²⁶ :

a) À l'exception de Singapour, il n'existe pas de normes de sécurité minimum définies par des lois générales sur la protection du consommateur pour un large éventail de produits et de services de consommation courante, autrement que pour les produits alimentaires, qui sont soumis à des textes spécifiques ;

b) Excepté la Malaisie, les lois générales sur la protection du consommateur ne prévoient pas d'obligation générale de sécurité des produits obligeant à ce que tous les produits de consommation soient raisonnablement sûrs ;

c) Il existe peu de lois sur la responsabilité civile du fait des produits qui offrent des moyens de recours aux consommateurs lésés par des produits dangereux, même si des mécanismes de recours collectif ont été adoptés dans cinq pays de l'ASEAN, notamment des procédures d'action collective – sur le modèle de ce qui existe aux États-Unis – en Indonésie et en Thaïlande ;

d) La collecte et les échanges de données sur les rappels de produits de consommation sont limités (sauf au Viet Nam, depuis 2014) ;

e) La coopération et la coordination interinstitutions relatives aux mesures de sécurité sont insuffisantes, dans les pays comme entre les pays²⁷.

27. D'autres pays en développement peuvent rencontrer des difficultés analogues, y compris dans l'application de la réglementation en vigueur concernant la sécurité des produits.

IV. Cadres relatifs à la sécurité des produits de consommation

A. Obligations générales de sécurité

28. L'un des moyens les plus efficaces de renforcer la sécurité des produits de consommation est d'appliquer des obligations générales de sécurité pour les produits nationaux et les produits importés. Conformément au paragraphe 17 de la section V de la résolution A/RES/70/186, l'obligation générale de sécurité des produits fait que les producteurs sont tenus de fournir un produit qui soit sûr, et généralement qui soit « raisonnablement » sûr.

29. Cela ne signifie pas que le producteur est censé fournir un produit qui soit exempt de tout risque – soit le produit sera sans risque, soit il ne présentera qu'un risque minimum²⁸. À titre d'exemple, la loi malaisienne sur la protection du consommateur (1999) prévoit une obligation générale de sécurité qui impose des obligations aux entreprises pour les aspects suivants : les modalités et les objectifs de la commercialisation du produit, l'aspect et l'apparence du produit, l'utilisation d'une marque quelconque s'agissant du produit et les consignes ou les mises en garde concernant la conservation, l'utilisation ou la composition du produit²⁹.

²⁶ À l'exception de Singapour, tous les États membres de l'ASEAN sont des pays en développement.

²⁷ CNUCED et ASEAN, 2015, Product safety and labelling: Project on strengthening technical competency for consumer protection in ASEAN, disponible à l'adresse <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/Product-Safety-Labelling-Module-Final-21Dec15.pdf> (page consultée le 24 avril 2018).

²⁸ Aux termes de la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité des produits, on entend par « "produit sûr" : tout produit qui, dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, y compris de durée et, le cas échéant, de mise en service, d'installation et de besoins d'entretien, ne présente aucun risque ou seulement des risques réduits à un niveau bas compatibles avec l'utilisation du produit et considérés comme acceptables dans le respect d'un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des personnes... ».

²⁹ Voir https://mystandard.kpdnkk.gov.my/mystandard_portal2014/document/akta_perlindunganpengguna1999.pdf (page consultée le 24 avril 2018).

B. Normes

30. Lorsque la loi ne prévoit pas la définition d'obligations générales de sécurité des produits³⁰, les normes minimum de sécurité de certains produits pour le consommateur doivent être établies par les organismes chargés de la protection des consommateurs et/ou par les autorités chargées de la sécurité des produits, en fonction des pays. Ces normes de sécurité peuvent concerner la composition, la présentation, l'étiquetage et les consignes d'utilisation. Elles peuvent aussi concerner la mise à l'essai des produits pendant ou après la fabrication ou la transformation.

31. Par les normes de sécurité obligatoires, et même par les normes volontaires, les fabricants et les détaillants reçoivent des informations essentielles sur les conditions imposées pour qu'un produit soit sûr. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) élabore des normes sur la sécurité des produits de consommation. Une grande partie des normes nationales appliquées dans le monde sont tirées de documents de l'ISO. L'Organisation s'appuie sur les compétences de représentants des branches concernées pour élaborer les normes applicables. La première étape consiste pour un secteur à faire part à l'organisme national membre de l'ISO de la nécessité d'élaborer une norme. Selon les pays, le membre de l'ISO est un organisme public ou une institution privée³¹.

32. Les normes sectorielles sont la pierre angulaire des normes relatives à la sécurité des produits de consommation. À mesure que les entreprises gagnent en expérience dans la fabrication des produits de consommation, elles apprennent aussi à mieux connaître les risques et dangers potentiels. Les organismes chargés de la protection des consommateurs et les autorités chargées de la sécurité des produits encouragent ainsi les entreprises à élaborer des normes non contraignantes et à respecter volontairement les normes relatives à la sécurité des produits pour contribuer à protéger les consommateurs contre des risques déraisonnables de préjudice. À titre d'exemple, la Commission de sécurité des produits de consommation des États-Unis participe aux travaux de nombreux comités chargés d'élaborer des normes volontaires et aide les entreprises à déterminer si tel ou tel produit est conforme aux normes de sécurité volontaires applicables. Cette pratique est utile au personnel de la Commission lorsqu'il doit déterminer à titre préliminaire si un produit donné présente un risque important au titre de l'article 15 de la loi des États-Unis relative à la protection du consommateur (1972)³².

33. Dans les pays où la responsabilité sociale des entreprises est développée, des normes volontaires se rapportant à tous les types de produits présents sur le marché sont courantes³³ et ont valeur de meilleures pratiques ou de normes consensuelles pour le secteur considéré³⁴.

³⁰ Voir la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité des produits, art. 2.

³¹ ISO, 2017, Comment élaborons-nous les normes ? Disponible à l'adresse <https://www.iso.org/fr/developing-standards.html> (page consultée le 24 avril 2018).

³² Cornell Law School Legal Information Institute, 2006, 16 CFR 1115.8: Compliance with product safety standards, disponible à l'adresse <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/16/1115.8> (page consultée le 24 avril 2018).

³³ Il existe des normes volontaires pour des centaines de produits de consommation allant de la voiture à pédales au berceau pour enfants. Les professionnels s'appuient sur ces normes au moment de la conception des produits, et dans le cadre des litiges, où ils mettent souvent en avant le respect des normes pour défendre la conception des produits. Si les normes peuvent atténuer les risques liés aux produits, ce sont des prescriptions minimales. De ce fait, certains risques peuvent ne pas être couverts. Voir C. Pollack-Nelson et S. Waters Deppa, 2009, The role and limitations of voluntary standards in consumer product safety, *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting* 53(9):563-567.

³⁴ Promotional Products Association International, 2017, Product responsibility best practices: Voluntary standards, disponible à l'adresse http://www.ppai.org/media/1784/pr_bp_mandatoryvsvoluntarystandards.pdf (page consultée le 24 mars 2018).

34. Les secteurs d'activité prennent conscience de la valeur de la confiance des consommateurs³⁵. Ainsi, les initiatives d'autoréglementation sectorielle sont essentielles pour préserver les intérêts légitimes de la protection du consommateur et compléter les lois et réglementations relatives au consommateur. Elles doivent être cohérentes avec les politiques publiques de façon à pouvoir renforcer la protection des consommateurs. L'OCDE a étudié la contribution de l'autoréglementation sectorielle à la protection du consommateur et apporté un éclairage sur les éléments qui déterminent le succès de ces initiatives : la fermeté des engagements pris par les participants, la couverture du secteur par l'autoréglementation sectorielle, la fermeté de l'adhésion des participants aux engagements et les conséquences de l'absence d'adhésion aux engagements³⁶.

C. Lois relatives à la responsabilité

35. La législation relative à la sécurité des produits de consommation est directement liée à la responsabilité des entreprises concernant les produits placés sur le marché³⁷. Du point de vue de la chaîne d'approvisionnement, fabricants, distributeurs et détaillants sont tous responsables des produits placés et vendus sur le marché. Sur les territoires nationaux, il est d'usage que la loi accorde aux consommateurs le droit à une indemnisation ou à d'autres mesures correctives s'ils subissent un dommage corporel ou d'autres pertes à cause de produits dangereux. Idéalement, la possibilité qu'ont les consommateurs de porter plainte en pareil cas ou d'utiliser d'autres voies de règlement des différends incite aussi les fournisseurs à offrir des produits plus sûrs. Cela vaut cependant à condition que les consommateurs aient connaissance de leurs droits en matière de sécurité des produits, des renseignements disponibles sur les mesures existantes de protection de leurs intérêts économiques, et de leur capacité de faire valoir leurs droits. Tant le droit des contrats que le droit de la responsabilité civile délictuelle sont pertinents à cet égard. Le droit des contrats s'applique aux accords pour consommateurs qui comportent un lien direct avec un fournisseur – habituellement le détaillant – dès lors que les consommateurs se tournent le plus souvent vers le vendeur du produit, fournisseur le plus proche dans la chaîne d'approvisionnement³⁸.

D. Mesures correctives : rappels

36. Certains pays comme l'Australie et le Brésil prévoient des politiques spécifiques concernant les rappels³⁹ à titre de mesures correctives consistant pour les entreprises à retirer du marché les produits dangereux, et aussi à informer les consommateurs. Les entreprises sont alors tenues de rappeler tout produit une fois le risque minimum de préjudice détecté⁴⁰.

37. L'Australie a son propre système de sécurité des produits, et associe au processus les consommateurs, les fournisseurs et les organismes publics. Les pouvoirs sont répartis entre les organismes en fonction de leurs compétences concernant les différentes catégories de

³⁵ SAI Global, s.d., The consumer trust index: What your organization needs to know about trust, disponible à l'adresse https://m.comms.saiglobal.com/res/saiglob_mkt_prod1/35e4a9a13298fa9d606d7627afbff6ab.pdf (page consultée le 24 avril 2018).

³⁶ Voir OCDE, 2015, Autoréglementation sectorielle : son rôle et son utilisation pour protéger les intérêts des consommateurs, 2015, DSTI/CP(2014)4/FINAL.

³⁷ Le droit moderne en matière de responsabilité civile du fait des produits repose sur six hypothèses de base, dont certaines ont trait aux préférences du consommateur et d'autres aux sources de dysfonctionnement du marché. Voir A. Schwartz, 1992, The case against strict liability, *Fordham Law Review*, 60(5):819-842.

³⁸ Les contrats-types et la notion de rapport contractuel sont normalement le moyen le plus courant de répondre à ce problème par le droit des contrats. Voir CNUCED, 2017.

³⁹ Si un produit ou un service présente un risque de sécurité ou n'est pas conforme à une norme obligatoire ou à une interdiction, il devra peut-être faire l'objet d'un rappel. L'entreprise concernée devra alors retirer ce produit du marché, sous la surveillance des autorités.

⁴⁰ Voir <http://portal.mj.gov.br/recall/> (page consultée le 24 avril 2018).

produits (produits alimentaires, médicaments et produits chimiques, notamment)⁴¹. Les produits n'appartenant à aucune des catégories susmentionnées sont classés parmi les produits de grande consommation et contrôlés par la Commission australienne de la concurrence et de la consommation. La Commission contrôle les mesures relatives à la sécurité des produits, notamment les initiatives volontaires des fournisseurs, les lois qui incitent à élaborer des produits sûrs, les restrictions concernant la vente des produits dangereux, et les mesures d'information et d'éducation qui permettent aux consommateurs de choisir des produits sûrs et de les utiliser de façon sûre. Le système australien compte sur la participation des entreprises, des consommateurs et des autorités réglementaires pour détecter et gérer le risque d'éventuels produits dangereux. La coopération des consommateurs et des fournisseurs est essentielle pour aider à repérer les produits dangereux qu'il peut être nécessaire de réglementer⁴².

38. Le système de rappel du Brésil est prévu dans la loi brésilienne relative à la protection du consommateur inscrite dans le Code de protection du consommateur de 1990⁴³. Le système brésilien comporte des procédures ordinaires et des procédures en ligne, qui sont supervisées et appliquées par les autorités de protection du consommateur, le bureau de la métrologie, et les autorités sanitaires, ainsi que d'autres autorités réglementaires (pour les transports, notamment), les entreprises, les consommateurs et le pouvoir judiciaire. Les autorités de protection du consommateur mènent aussi des enquêtes, qui peuvent aboutir à des mesures de rappel obligatoires pour les entreprises. Sa législation en matière de rappels comptant parmi les plus strictes au monde⁴⁴, le Brésil agit aussi au niveau international dans le domaine de la santé et de la sécurité des consommateurs, en participant à des enquêtes, à des campagnes et à d'autres initiatives de coopération dans le cadre du Marché commun du Sud⁴⁵ et de l'Organisation des États américains.

39. L'Union européenne a une législation complète et détaillée concernant la sécurité des produits de consommation⁴⁶. Dans le système de l'Union européenne, il incombe aux États membres de veiller au respect des lois concernant la sécurité des produits et d'assurer la surveillance des marchés⁴⁷. Les prescriptions générales pour la sécurité des produits sont aussi définies dans la législation propre à chaque secteur. Des normes volontaires sont aussi établies par les organismes de normalisation européens, et les renvois à des normes de produits européennes sont publiés au *Journal officiel* de l'Union européenne. La Commission européenne est habilitée, cas par cas, à adopter une décision officielle imposant aux États membres d'interdire des produits qui présentent un risque grave, ou de rappeler des produits ou de les retirer du marché⁴⁸. De même, les États membres doivent informer la Commission européenne et les autres États membres au sujet de produits dont ils constatent sur leur marché qu'ils présentent un risque pour la santé et la sécurité des consommateurs, et qui sont disponibles dans d'autres pays de l'Union européenne. Le signalement est effectué au moyen du système d'échange rapide sur les produits dangereux (RAPEX)⁴⁹.

⁴¹ Voir <https://www.productsafety.gov.au/about-us/who-regulates-what> (page consultée le 24 avril 2018).

⁴² Voir <https://www.productsafety.gov.au/product-safety-laws/safety-standards-bans/mandatory-standards> (page consultée le 24 avril 2018).

⁴³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm (page consultée le 24 avril 2018).

⁴⁴ Malgré l'engagement du pays dans ce domaine, les rappels concernent essentiellement des produits générant un profit élevé, tels que les véhicules et les machines, et rarement des jouets.

⁴⁵ Voir <http://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2017/11/recalls-specific-new-regulation> (page consultée le 24 avril 2018).

⁴⁶ Voir http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/our-strategy/index_en.htm (page consultée le 24 avril 2018).

⁴⁷ Voir http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/index_en.htm (page consultée le 24 avril 2018).

⁴⁸ Voir https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers_en (page consultée le 24 avril 2018).

⁴⁹ Voir http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/index_en.htm (page consultée le 24 avril 2018).

E. Sensibilisation et éducation des consommateurs

40. L'information et l'éducation des consommateurs sont citées aux paragraphes 5 e) et 5 f) de la section III (principes généraux) des principes directeurs parmi les besoins légitimes auxquels les principes directeurs visent à répondre, parallèlement à la protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité et au développement d'une culture de la protection du consommateur, concernant en particulier les rappels dans les États Membres. L'information et la sensibilisation des consommateurs étant indispensables à une protection efficace des consommateurs, c'est aussi pour cette raison que bon nombre de lois relatives à la sécurité des produits établissent la nécessité d'informer les consommateurs sur ce sujet afin de les sensibiliser à la sécurité des produits et aux alertes en la matière⁵⁰, qu'ils soient ou non les acheteurs directs ou initiaux du produit visé par le rappel. La nécessité d'informer toutes les victimes potentielles de produits ou de services dangereux (en fonction de la législation) s'applique aussi aux tiers éventuels, car toute personne peut être victime d'un produit dangereux⁵¹.

F. Étude de cas dans le secteur du jouet

41. L'encadré 2 présente une étude de cas en Argentine où les autorités de ce pays ont coopéré avec les autorités des États-Unis sur le marché du jouet.

Encadré 2

Argentine

En Argentine, la sécurité des produits de consommation est régie par la loi n° 24240 sur la protection du consommateur et son décret réglementaire n° 1798/94.

En mars 2017, Kids II Far East Limited a présenté à la Direction nationale argentine de la protection des consommateurs une demande de rappel volontaire du hochet Oball Rattle fourni par Topco Marketing Ltd.

Depuis janvier 2016, 504 de ces jouets environ avaient été vendus en Argentine. Les hochets avaient été fabriqués avant le 21 octobre 2016. Kids II a reçu des plaintes selon lesquelles le compartiment sonore en plastique transparent du jouet ne restait pas fermé. Lorsque cela se produisait, les petits éléments se trouvant à l'intérieur risquaient de s'échapper, ce qui présentait un risque d'étouffement pour les enfants de moins de 3 ans.

L'entreprise a publié des annonces informant les consommateurs du programme de rappel du produit et donnant pour instructions de cesser immédiatement d'utiliser le produit et de prendre contact avec l'entreprise pour obtenir un remboursement (couvrant le coût du produit et les frais annexes) par téléphone ou par courrier.

Preuve de l'importance de la coopération internationale, le même rappel a été enregistré auprès de la Commission de sécurité des produits de consommation des États-Unis, comme suit⁵² :

- Nom du produit : Oball Rattle
- Risque : Le disque en plastique transparent sur l'extérieur du jouet est susceptible de se casser, ce qui libère des perles de petite dimension et présente un risque d'étouffement pour les jeunes enfants
- Réparation : remboursement

⁵⁰ Voir https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=SafeProductsOnline&lng=en, <https://www.consumerprotection.govt.nz/tradingstandards/product-safety/keeping-kids-safe/> et <http://www.justica.gov.br/news/senacon-lanca-site-de-recall-no-27o-aniversario-do-cdc.2> (pages consultées le 24 avril 2018).

⁵¹ Voir <http://www.hfw.com/downloads/HFW-Aerospace-Bulletin-0713.pdf> (page consultée le 25 avril 2018).

⁵² <https://www.cpsc.gov/Recalls/2017/kids-ii-recalls-oball-rattles#> (page consultée le 25 avril 2018).

- Date du rappel : 2 mars 2017
- Nombre d'unités : environ 680 000 (environ 17 000 unités supplémentaires ont été vendues au Canada).

42. Outre les mesures d'application de la loi, il existe plusieurs mesures susceptibles d'être prises aussi bien par les entreprises que par les autorités réglementaires. Comme le montre l'étude de cas ci-dessus, la coopération internationale et l'échange de renseignements jouent un rôle majeur s'agissant d'empêcher et de faire cesser la distribution de produits dangereux sur le marché mondial. Les principes directeurs indiquent en détail les principales mesures que les États Membres et les entreprises doivent suivre pour protéger la sécurité des consommateurs.

V. Coopération internationale

43. Ces dernières années, les efforts interrégionaux et aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral ont constitué une priorité pour les autorités réglementaires chargées de la sécurité des produits. Des initiatives régionales sont menées dans le contexte de mécanismes d'organisations régionales comme le système européen d'échange rapide sur les produits dangereux⁵³, le portail des mesures de rappel de l'ASEAN⁵⁴, le réseau pour la santé et la sécurité des consommateurs de l'Organisation des États américains⁵⁵ et le cadre de dialogue coopératif mis en place entre la Commission de sécurité des produits de consommation des États-Unis, Santé Canada et l'Agence fédérale mexicaine de protection du consommateur.

44. D'un continent à l'autre, le système d'échange de renseignements sur les incidents de sécurité des produits de la Coopération économique Asie-Pacifique et le système RAPEX-Chine, qui permet la transmission de données sur les produits dangereux entre la Commission européenne et les autorités chinoises⁵⁶, sont aussi des mécanismes importants. Ces dispositifs offrent un cadre pour la coopération, en favorisant l'échange de renseignements sur les produits dangereux et les pratiques de vérification.

45. Au niveau mondial, l'OCDE agit par l'intermédiaire du Groupe de travail sur la sécurité des produits de consommation et dans le cadre d'initiatives mondiales telles que le portail mondial des mesures de rappel⁵⁷.

VI. Questions à examiner et rôle potentiel de la CNUCED

46. Le Groupe intergouvernemental d'experts voudra peut-être, à sa prochaine session, examiner les questions suivantes :

a) La carte mondiale de la protection du consommateur de la CNUCED peut servir de base pour l'échange des coordonnées des autorités chargées de la protection du consommateur et des renseignements sur la sécurité des produits de consommation. Comment peut-on améliorer encore la compréhension de la sécurité des produits de consommation ?

b) Outre la mise en commun des meilleures pratiques en matière de sécurité des produits de consommation, quels autres domaines devrait-on envisager au niveau international ?

c) Comment la CNUCED peut-elle aider les initiatives régionales et mondiales en cours à renforcer la sécurité des produits de consommation ?

⁵³ Voir https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=viewProduct&reference=A12/0867/17 (page consultée le 24 avril 2018).

⁵⁴ Voir <http://www.aseanconsumer.org/accp/index.php?r=portal/article&id=3> (page consultée le 24 avril 2018).

⁵⁵ Voir <https://www.sites.oas.org/rcss/en/Pages/default.aspx> (page consultée le 24 avril 2018).

⁵⁶ OCDE, 2017.

⁵⁷ Voir <https://globalrecalls.oecd.org/front/index.html#/recalls> (page consultée le 24 avril 2018).