



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
6 mai 2022
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

Sixième session

Genève, 18 et 19 juillet 2022

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Les modalités d'application de la recommandation relative à la prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Tous les consommateurs doivent jouir du droit d'obtenir des produits qui ne présentent pas de risques. La protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité est une priorité aux yeux des États membres de la CNUCED. La recommandation relative à la prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux, adoptée en octobre 2020 par la huitième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, est à cet égard l'instrument pertinent au niveau mondial, la Conférence y appelant à lutter contre la menace que les produits dangereux font planer sur la sécurité des consommateurs. Dans la présente note, le secrétariat de la CNUCED situe le contexte dans lequel la recommandation a été adoptée, décrit les mesures prises par les États membres pour prévenir la distribution de produits dangereux à l'intérieur de leurs frontières et à l'étranger, et examine les moyens de sensibiliser les consommateurs et les entreprises à la question des produits dangereux. En outre, il évoque les difficultés qu'ont les pouvoirs publics à empêcher la distribution de produits dangereux faute de capacités suffisantes, souligne la nécessité d'améliorer la coopération internationale et propose des solutions pour resserrer cette coopération et faciliter l'application de la recommandation.



I. Introduction

1. Dans les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, qu'elle a adoptés en 1985 et révisés pour la dernière fois en 2015¹, l'Assemblée générale a déclaré que les consommateurs devaient jouir du droit d'obtenir des produits qui ne présentaient pas de risques et que la protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité était l'un des besoins légitimes auxquels les Principes directeurs visaient à répondre. Elle a aussi encouragé l'adoption de mesures de protection de la sécurité physique des consommateurs et de normes régissant la sûreté et la qualité des biens de consommation et des services.

2. La huitième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, tenue du 19 au 23 octobre 2020, a souligné l'importance du renforcement des dispositions relatives à la sécurité des produits de consommation aux niveaux national, régional et international aux fins de la protection des consommateurs contre les dangers pour leur santé et leur sécurité, et a adopté la recommandation relative à la prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux². Cette recommandation est le premier instrument mondial dans lequel la communauté internationale appelle à lutter contre la menace que les produits dangereux font planer sur la sécurité des consommateurs.

3. À sa cinquième session, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur, qui relève de la CNUCED, a considéré que des politiques efficaces de prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux et des pratiques commerciales déloyales ou trompeuses pouvaient renforcer la confiance des consommateurs et créer des conditions plus favorables à un développement économique durable. Les États membres ont demandé que, en application du paragraphe 97 b) des Principes directeurs, le secrétariat de la CNUCED élabore des rapports et des études sur les modalités d'application de la recommandation relative à la prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux, qui serviraient de documents de travail à la sixième session du Groupe intergouvernemental d'experts³.

4. Le groupe de travail informel sur la sécurité et l'innocuité des biens de consommation, créé par le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur, est chargé⁴ de poursuivre ses travaux sur le renforcement des dispositions relatives à la sécurité des produits de consommation aux niveaux régional et national, ainsi que sur l'amélioration de la coopération internationale aux fins de la protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité, et de proposer des modalités d'application de la recommandation relative à la prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux. À cet égard, le secrétariat a diffusé un questionnaire auquel ont répondu 23 États membres de la CNUCED et organisations internationales⁵. Les participants au groupe de travail ont également fourni des contributions de fond dans le cadre de l'élaboration de la présente note.

5. Dans la présente note, le secrétariat de la CNUCED commence par situer le contexte dans lequel la recommandation a été adoptée. Il décrit ensuite les mesures prises par les États membres pour prévenir la distribution de produits dangereux à l'intérieur de leurs frontières et à l'étranger, examine les moyens de sensibiliser les consommateurs et les entreprises à la question des produits dangereux, puis évoque les difficultés qu'ont les pouvoirs publics à prévenir la distribution de produits dangereux faute de capacités suffisantes et souligne la nécessité d'améliorer la coopération internationale. Enfin, il propose des solutions pour

¹ [A/RES/39/248](#) et [A/RES/70/186](#).

² [TD/RBP/CONF.9/9](#), chapitre I, section C.

³ [TD/B/C.I/CPLP/26](#).

⁴ [TD/B/C.I/CPLP/15](#) et [TD/B/C.I/CPLP/26](#).

⁵ Algérie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Colombie, Danemark, Égypte, États-Unis d'Amérique, Iraq, Irlande, Japon, Mexique, Pérou, Philippines, Pologne, République de Corée, Slovaquie, Suède, Tchéquie, Zambie, État de Palestine et Commission européenne.

resserrer cette coopération et faciliter l'application de la recommandation, et soumet des questions susceptibles d'orienter les débats à la sixième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur.

II. Contexte

6. Les politiques relatives à la sécurité des produits de consommation sont particulièrement importantes pour améliorer la santé et la sécurité des consommateurs, ainsi que pour promouvoir le développement inclusif et durable des pays. Les données montrent que, même dans les pays dotés d'un solide cadre relatif à la sécurité des produits, les produits de consommation dangereux peuvent causer des dégâts colossaux. À titre d'exemple, les États-Unis d'Amérique rapportent que, chaque année, 43 000 décès et 40 millions de blessures sont liés à des produits de consommation⁶. Ces décès et blessures ont en outre un coût sociétal de plus de 1 000 milliards de dollars par an (3 000 dollars par habitant)⁷. La Commission européenne estime que, à l'intérieur du territoire relevant de sa compétence, les accidents évitables dus à des produits de consommation représentent pour les consommateurs et la société un préjudice annuel de 12,8 milliards de dollars. À ce montant s'ajoutent, pour les consommateurs, les coûts financiers engendrés par l'achat de produits dangereux, qui sont évalués à 21,6 milliards de dollars par an⁸.

7. Pour protéger la sécurité physique des consommateurs, les États Membres devraient, d'après les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, 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 prévisible⁹. Dans une précédente note sur la sécurité des produits de consommation (TD/B/C.I/CPLP/12), la CNUCED a montré que, partout dans le monde, les obligations générales de sécurité et les régimes de responsabilité que préoyaient les lois constituaient, avec les normes, la pierre angulaire des cadres relatifs à la sécurité des produits de consommation.

8. Les opérateurs économiques qui ont pour tâche de mettre des produits sur le marché, en particulier les fournisseurs, exportateurs, importateurs, détaillants et autres (ci-après dénommés « les fabricants » ou « les distributeurs » conformément au paragraphe 17 des Principes directeurs), sont responsables au premier chef de la sécurité des biens dont ils ont la garde. S'ils s'aperçoivent, après avoir mis un produit sur le marché, que ce produit présente des risques, ils devraient en informer sans retard les autorités compétentes et, au besoin, le public. S'il est constaté qu'un produit est dangereux, les fabricants ou les distributeurs devraient être tenus de le retirer du marché et de le remplacer, de le modifier ou de lui substituer un autre produit. Si ce n'est pas possible dans un délai raisonnable, le consommateur devrait être dédommagé de manière appropriée par les acteurs économiques responsables.

9. Il est également recommandé aux États Membres, dans les Principes directeurs, de veiller à ce que les différences de qualité des produits comme de l'information sur les produits ne soient pas telles qu'elles portent atteinte à la sécurité des consommateurs.

⁶ Voir <https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2022/CPSC-Celebrates-50-Years-of-Making-Consumer-Safety-our-Mission#:~:text=Every%20year%20consumer%20products%20are,2020%20associated%20with%20consumer%20products>.

⁷ Voir <https://www.cpsc.gov/About-CPSC>.

⁸ Commission européenne, analyse d'impact accompagnant le document intitulé « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité générale des produits, modifiant le règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil » (COM (2021) 346 final – SEC (2021) 280 final – SWD (2021) 169 final).

⁹ Voir [A/RES/70/186](#), annexe, en particulier les paragraphes 16 à 19 et 70 à 82.

10. Actuellement, des produits de consommation retirés d'un marché ou rappelés pour cause de non-conformité aux exigences de sécurité en vigueur sur ce marché peuvent être distribués dans d'autres pays où le défaut de conformité en question n'a pas été constaté ou n'a pas donné lieu à l'adoption de mesures coercitives. Une telle pratique peut compromettre directement l'exercice par les consommateurs de leur droit d'avoir accès à des produits sans danger et de leur droit d'être protégés contre tout dommage significatif en vertu du paragraphe 5 c) des Principes directeurs. Il peut toutefois y avoir des situations dans lesquelles les risques sont appréciés différemment d'une juridiction à l'autre. Il incombe à chaque juridiction de définir le niveau de risque acceptable.

11. La distribution de produits reconnus dangereux peut éroder la confiance des consommateurs des pays de destination, en particulier dans les cas où ces consommateurs n'ont pas facilement accès à des informations sur les dangers associés aux produits de consommation et sur les mesures à prendre en cas d'accident. Il est souligné dans la recommandation que la confiance des consommateurs peut être renforcée lorsque les pouvoirs publics mettent en œuvre des politiques appropriées pour prévenir la vente de produits de consommation dangereux. De telles politiques peuvent créer des conditions plus favorables à un développement économique durable, car l'amélioration de la sécurité des produits de consommation contribue directement à l'objectif de développement durable n° 3 (bonne santé et bien-être) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1) et indirectement à plusieurs autres.

12. Enfin, la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux peut nuire à la santé et à la sécurité des consommateurs partout dans le monde. Dans le prolongement des Principes directeurs, la recommandation souligne qu'un recul de la production et de la distribution de produits de consommation dangereux profiterait aux consommateurs du monde entier. Elle souligne aussi que les États Membres devraient s'efforcer d'atteindre un niveau élevé de sécurité des produits de consommation à l'échelle mondiale et veiller à ce que les consommateurs aient aisément accès à des informations relatives aux produits dangereux.

13. Le bilan sanitaire de la distribution de produits de consommation dangereux n'est pas évalué partout dans le monde et tous les pays ne sont pas dotés des politiques nécessaires pour le réduire efficacement. Une meilleure compréhension du problème constitue un premier pas vers l'établissement d'un cadre efficace de protection de la sécurité des produits, qui permettrait de prévenir la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux. Dans les sections suivantes, le secrétariat décrit les mesures prises par les États membres pour empêcher la distribution de produits dangereux à l'intérieur de leurs frontières et à l'étranger.

III. Prévenir la distribution de produits dangereux à l'intérieur des frontières nationales

14. Dans la Recommandation du Conseil sur la sécurité des produits de consommation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁰, qui a récemment été révisée, les adhérents sont encouragés à mettre en place et à maintenir des organismes publics dotés des compétences et des pouvoirs nécessaires pour enquêter et prendre des mesures visant à protéger les consommateurs face à des produits non sûrs, notamment en demandant aux entreprises de les retirer, de les rappeler ou d'adopter toute autre mesure corrective appropriée à l'encontre des produits dangereux, et de publier des notifications de retrait et de rappel. Ces organismes doivent disposer des ressources et des compétences techniques dont ils ont besoin pour exercer leur fonction de manière appropriée et efficace. En outre, les cadres d'action devraient faire l'objet d'examens réguliers, en tant que de besoin, afin de veiller à ce qu'ils restent efficaces. De nombreux États membres de la CNUCED ont mis en place des lois, des politiques et des mécanismes interinstitutionnels

¹⁰ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2020, « Recommandation du Conseil sur la sécurité des produits de consommation », OECD/LEGAL/0459, Instruments juridiques de l'OCDE.

pour faciliter le repérage des produits de consommation dangereux et empêcher leur importation.

15. La conformité aux règlements relatifs à la sécurité des produits de consommation est généralement une condition préalable à l'importation de tout bien, d'après les réponses d'un certain nombre d'États membres de la CNUCED et d'organisations internationales aux questionnaires distribués par la CNUCED dans le cadre d'une enquête menée en 2021. L'Algérie, l'Égypte et les Philippines publient des listes de biens interdits d'importation ou soumis à un contrôle spécial en raison de leur caractère dangereux, comme les produits chimiques, les explosifs ou les armes. Aux Philippines, les importateurs doivent être titulaires d'une licence valide, dont l'octroi peut être subordonné au respect des règles relatives à la sécurité des produits. Pour certains produits de consommation, les autorités douanières exigent que leur soit présenté un certificat ou un avis de conformité, dont elles peuvent vérifier la validité en testant des échantillons représentatifs et/ou en appliquant des procédures d'octroi non automatique des licences, comme en Argentine, en Azerbaïdjan et au Brésil, ou en demandant aux importateurs de compléter des formulaires, comme en Algérie et en Colombie. L'Algérie, l'Argentine, la Colombie, l'Égypte et la Zambie utilisent un système de guichet unique à l'importation, via lequel les importateurs peuvent consulter les règlements relatifs à la sécurité des produits de consommation en vue de s'y conformer. Quant à l'Union européenne, les procédures de contrôle des produits importés sur le marché unique sont harmonisées. En application de la législation sur la surveillance du marché et la conformité des produits, les autorités douanières sont tenues de mettre en évidence les produits dangereux ou non conformes dans leurs systèmes informatiques et, s'il y a lieu, d'inscrire sur les documents relatifs à ces produits la mention « produit dangereux » ou « produit non conforme ». De plus, la Commission européenne publie une liste intégrée de prohibitions et de restrictions¹¹, qui regroupe tous les instruments juridiques de l'Union européenne en application desquels l'importation de certains biens est interdite ou soumise à des restrictions. Cette liste se veut un outil pratique destiné aux autorités et aux parties intéressées. La Bosnie-Herzégovine utilise les informations mises à sa disposition par l'Union européenne pour contrôler la sécurité des produits de consommation non alimentaires sur son territoire. La République de Corée a créé un système qui recueille automatiquement, au moyen de technologies Web, les informations que publient les organisations étrangères au sujet de rappels de produits, et vérifie si les produits rappelés à l'étranger sont distribués sur son territoire par des plateformes en ligne. L'État de Palestine déclare que, dans la mesure où il n'a pas le contrôle de ses frontières, il compte seulement sur les activités de surveillance du marché menées par ses autorités de contrôle de la sécurité des produits de consommation, qui relèvent du Ministère de l'économie nationale.

16. La coopération entre autorités de contrôle de la sécurité des produits de consommation et autorités douanières est essentielle pour prévenir la distribution de produits dangereux. Elle peut être régie par des lois ou être encadrée par des accords entre organismes publics, qui peuvent être formels ou informels et prendre diverses formes. En Azerbaïdjan, en Bulgarie, au Danemark, en Iraq, en Irlande, au Pérou, en Pologne, en Suède et en Tchéquie, les autorités de contrôle de la sécurité des produits de consommation et les autorités douanières coopèrent bilatéralement. Les mécanismes de coopération peuvent également associer d'autres autorités nationales, par exemple les autorités métrologiques et normatives (comme au Brésil et en Zambie), l'administration fiscale (comme au Mexique et en Slovaquie) ou même les autorités chargées des télécommunications (comme au Brésil) et les autorités environnementales (comme en République de Corée). Des enquêteurs chargés de la sécurité des produits de consommation peuvent aussi partager des locaux avec les autorités douanières aux ports d'importation ou être installés dans des centres d'analyse des autorités douanières, comme c'est le cas en Algérie, aux États-Unis et en Zambie. En Finlande, en France et en Lettonie, les autorités douanières ont le statut d'autorités de surveillance du marché et sont donc habilitées à contrôler la sécurité des produits aux frontières en les testant. Certaines juridictions, comme l'Union européenne ou les États-Unis, procèdent en outre à des analyses des risques sur la base du profil de l'importateur.

¹¹ Voir https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/prohibitions-and-restrictions_fr.

17. S'ils s'aperçoivent, après avoir mis un produit sur le marché, que ce produit présente des risques, les fabricants et les distributeurs devraient en informer sans retard les autorités compétentes et, au besoin, le public. Ainsi qu'il est recommandé dans les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, ils sont généralement tenus de prendre des mesures correctives appropriées, par exemple de rappeler le produit concerné. À défaut, les pouvoirs publics peuvent leur imposer de prendre de telles mesures. Les autorités peuvent conclure au non-respect des règlements relatifs à la sécurité des produits en menant leurs propres enquêtes ou en se fondant sur des plaintes de consommateurs, des rapports d'accidents ou des évaluations des risques. Les pays dont les systèmes de protection de la sécurité des produits sont solidement établis ont des dispositifs d'alerte via lesquels les informations relatives aux mesures correctives, notamment aux rappels, sont rendues publiques. Ces informations peuvent aussi être partagées au niveau régional et/ou international, comme le permettent les alertes de produits de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est¹², le système d'alerte rapide (« Safety Gate ») de l'Union européenne¹³, le réseau pour la sécurité et la santé des consommateurs (« Consumer Safety and Health Network ») de l'Organisation des États américains¹⁴ et le Portail mondial sur les rappels de produits de l'OCDE¹⁵. Elles sont utiles pour comparer et évaluer les risques que posent les produits trouvés sur les marchés nationaux. De plus, elles permettent aux pays participants de mieux cibler leurs activités de surveillance du marché. On trouvera dans l'encadré 1 des informations détaillées sur les conditions d'importation dans l'Union européenne.

Encadré 1

Conditions d'importation dans l'Union européenne

Le Règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits^a définit un cadre général de contrôle des produits importés sur le marché de l'Union européenne, qui prévoit des dispositifs de gestion des risques, d'élaboration de statistiques, de signalement, de coopération et d'échange d'informations.

Les autorités douanières sont tenues de procéder à des contrôles adéquats sur la base d'évaluations des risques et de suspendre la mise en circulation sur le marché européen de tout produit qu'elles soupçonnent d'être non conforme ou de présenter un risque grave. Les autorités de surveillance du marché ont quatre jours ouvrables pour confirmer la conformité des produits. L'Union européenne est en train de créer une interface électronique pour faciliter la transmission de l'information entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché.

Les autorités douanières reçoivent de la part des autorités de surveillance du marché les informations dont elles ont besoin au sujet des catégories de produits ou des opérateurs économiques pour lesquels le risque de non-conformité est particulièrement élevé. À leur tour, les autorités douanières informent les autorités de surveillance du marché des résultats de leurs opérations de contrôle et de la mise en libre circulation des produits.

¹² Voir Comité de protection des consommateurs de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, « Product alerts », disponible à l'adresse <https://aseanconsumer.org/product-alert> (date de consultation : 26 avril 2022).

¹³ Voir Union européenne, « Safety Gate : le système d'alerte rapide de l'UE pour les produits non alimentaires dangereux », disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport> (date de consultation : 26 avril 2022).

¹⁴ Voir <https://www.oas.org/ext/en/development/chsn>.

¹⁵ Voir OCDE, « Portail mondial sur les rappels de produits », disponible à l'adresse <https://globalrecalls.oecd.org/#/?lang=fr> (date de consultation : 27 avril 2022).

Chaque année, les États membres de l'Union européenne doivent soumettre à la Commission européenne des statistiques détaillées sur les contrôles dont ont fait l'objet les produits assujettis au droit européen au cours de l'année précédente. La Commission établit un rapport annuel dans lequel elle compile les données communiquées par les États membres et les analyse.

Source : Commission européenne.

^a Règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011 (disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32019R1020>).

IV. Prévenir la distribution de produits dangereux à l'étranger

18. Les autorités de contrôle de la sécurité des produits de consommation ont généralement pour mission de protéger la santé et la sécurité des consommateurs au sein de leur juridiction. Toutefois, dans la recommandation relative à la prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux, il est également demandé aux États Membres de l'ONU d'appliquer des politiques destinées à empêcher la distribution internationale de produits de consommation qu'ils savent dangereux sur leur territoire.

19. Une solution courante, pour prévenir la distribution de produits dangereux à l'étranger, consiste à échanger et à partager avec les autorités étrangères des informations sur les mesures correctives, y compris les rappels de produits. Les réseaux susmentionnés de pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie du Sud-Est, ainsi que de pays membres de l'OCDE et d'adhérents à ses instruments pertinents, bénéficient aux consommateurs nationaux comme étrangers. En vertu de la législation européenne, les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne sont habilitées à détruire ou à rendre inutilisable par d'autres moyens, si elles jugent une telle mesure nécessaire et proportionnée, tout produit qui présente un risque pour la santé et la sécurité des consommateurs. Les coûts sont supportés par l'opérateur économique qui a déclaré le produit. Des procédures particulières sont également en place au niveau national. La Tchéquie exige par exemple que son autorité de contrôle de la sécurité des produits de consommation donne un avis s'il y a un risque qu'un produit dangereux soit exporté. L'autorité irlandaise de contrôle de la sécurité des produits de consommation peut demander à un importateur de détruire un produit ou de le renvoyer vers le pays d'origine, et empêcher ainsi que ce produit soit ensuite distribué dans des pays tiers. La Suède peut interdire l'exportation de produits susceptibles de poser de graves risques de blessures.

20. Aux États-Unis, la distribution internationale de produits reconnus dangereux est soumise à des contrôles stricts. Dans certains cas, elle est interdite. Dans d'autres, il est possible d'obtenir une autorisation, comme expliqué dans l'encadré 2.

Encadré 2

Résumé des dispositions juridiques en vertu desquelles la Commission de contrôle de la sécurité des produits de consommation (« Consumer Product Safety Commission ») des États-Unis est habilitée à restreindre la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux

1. Il est illégal pour une personne d'exporter vers un pays étranger un produit non conforme à un quelconque règlement applicable au titre de la loi de ce pays sur la sécurité des produits de consommation, à moins que la personne en question n'informe la Commission de contrôle de la sécurité des produits de consommation des États-Unis de l'opération d'exportation proposée au moins trente jours à l'avance en lui soumettant une déclaration dans laquelle sont précisées les informations suivantes :

- a) La date prévue de l'expédition du produit ;
- b) Le pays et le port de destination du produit ;
- c) Le volume du produit à exporter ;

d) Toute autre information que la Commission pourrait exiger par voie réglementaire.

Après réception de la déclaration, la Commission informe rapidement les pouvoirs publics du pays de destination de l'opération d'exportation proposée et décrit le défaut de conformité.

2. La Commission de contrôle de la sécurité des produits de consommation peut :

a) Interdire à une personne d'exporter depuis les États-Unis, en vue de le vendre, un produit de consommation non conforme à une quelconque règle applicable au titre de la loi sur la sécurité des produits de consommation, à moins que le pays de destination lui ait fait savoir qu'il acceptait l'importation de ce produit ;

b) Prendre les mesures appropriées, dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés, pour éliminer le produit si le pays de destination ne lui a pas fait savoir, dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle elle l'a informé de l'opération d'exportation proposée, qu'il acceptait l'importation de ce produit.

3. Il est illégal pour une personne d'exporter depuis les États-Unis, en vue de le vendre, un produit ou une substance qui relève de la compétence de la Commission de contrôle de la sécurité des produits de consommation et fait l'objet d'une mesure corrective (un rappel, par exemple) prise en consultation avec la Commission et portée à l'attention du public par la Commission.

4. La loi sur la sécurité des produits de consommation ne s'applique pas à un produit de consommation donné si :

a) Il peut être démontré que ce produit est fabriqué, vendu ou détenu à des fins de vente en vue d'être exporté depuis les États-Unis (ou a été importé en vue d'être exporté), à moins que : i) Dans les faits, le produit soit distribué dans le commerce pour être utilisé aux États-Unis ; ii) La Commission de contrôle de la sécurité des produits de consommation estime que l'exportation du produit présente un risque déraisonnable de préjudice pour les consommateurs du marché américain ;

b) Ce produit ou tout contenant dans lequel il se trouve lorsqu'il est distribué dans le commerce porte un cachet ou une étiquette indiquant qu'il est destiné à l'exportation.

Source : États-Unis, Commission de contrôle de la sécurité des produits de consommation.

Note : Les États-Unis tiennent à préciser que le texte reproduit dans l'encadré est un résumé des dispositions juridiques en vertu desquelles la Commission de contrôle de la sécurité des produits de consommation des États-Unis est habilitée à restreindre la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux (paragraphe 2067 et 2068 du titre 15 du United States Code). Pour de plus amples renseignements, voir <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/2067> et <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/2068>. Ce résumé ne décrit pas de façon exhaustive la législation américaine et les parties ayant besoin de certitude juridique sont invitées à consulter les textes de loi référencés.

21. La mise en œuvre de mesures coercitives et d'activités de surveillance du marché dans le but de prévenir la distribution nationale et internationale de produits de consommation dangereux requiert aussi la participation active des deux acteurs du marché les plus importants : les consommateurs et les entreprises. Les États membres de la CNUCED ont mené des activités de sensibilisation d'une importance décisive, que le secrétariat décrit ci-après.

V. Informer les consommateurs

22. Dans la recommandation, les États Membres de l'ONU sont encouragés à informer les consommateurs des risques que représentent, pour leur sécurité physique, les produits de consommation dangereux qu'ils sont susceptibles d'acheter à l'étranger via des plateformes en ligne de vente directe. Les consommateurs peuvent ne pas être au courant que les prescriptions en matière de santé ou de sécurité varient d'un pays à l'autre et supposer que tous les produits vendus en ligne sont sans danger. De plus, ils ignorent souvent que,

lorsqu'ils font des achats sur une plateforme en ligne, ils peuvent acheter des produits directement auprès de fournisseurs étrangers, qui ne craignent aucunement d'être poursuivis en justice parce qu'ils ne sont pas présents sur le territoire du pays où se trouvent les consommateurs. De nombreux pays ont organisé ou sont en train d'organiser des campagnes médiatiques de sensibilisation en vue d'informer les consommateurs des précautions à prendre pour garantir la sécurité des produits achetés en ligne. La République de Corée a créé des comptes sur certains médias sociaux à cette fin¹⁶. Étant donné que les consommateurs ont tendance à sous-estimer les risques et pourraient décider, par nécessité financière, d'acheter les produits les moins chers, les autorités chargées de la sécurité des produits doivent les informer des potentielles conséquences, pour leur sécurité, des décisions d'achat fondées sur le seul critère du prix.

23. Les achats en ligne ne sont toutefois pas les seuls à présenter des risques pour les consommateurs. On peut trouver sur les marchés locaux informels des produits dangereux que les boutiques de vente au détail traditionnelles ne commercialisent pas pour des raisons de sécurité. Les consommateurs doivent être correctement informés sur les produits à éviter. Même des détaillants réputés et bien établis peuvent vendre des produits dont on découvre plus tard qu'ils présentent des défauts de sécurité devant être portés à la connaissance du public.

24. Les autorités de contrôle de la sécurité des produits de consommation doivent se doter d'un plan de communication efficace, faute de quoi les consommateurs continueront de courir des risques. Les campagnes de communication doivent être élaborées compte tenu, notamment, de la diversité linguistique du pays concerné (populations multilingues), ainsi que des considérations socioéconomiques, culturelles et géographiques. Les autorités compétentes doivent présenter l'information sous la forme la plus adaptée au public cible, en prenant en considération les besoins particuliers des consommateurs vulnérables et défavorisés, et être claires quant aux mesures qu'elles recommandent. Le Pérou diffuse par exemple des informations en espagnol, en quechua, en aymara et en braille¹⁷. L'Irlande mène des campagnes de sensibilisation à la question de la sécurité des consommateurs à la radio, à la télévision et sur les médias sociaux¹⁸.

25. Les consommateurs doivent aussi être encouragés à signaler tout problème à l'autorité de contrôle de la sécurité des produits de consommation, qui peut faciliter ces signalements en mettant en place des numéros de téléphone gratuits, des fenêtres de chat sur son site Web ou des adresses de courrier électronique¹⁹. Les pouvoirs publics pourraient envisager de publier régulièrement des annonces dans les médias traditionnels et sur les médias sociaux pour rappeler aux consommateurs de signaler tout produit dangereux²⁰. L'Algérie collabore par exemple avec les associations de consommateurs pour sensibiliser le public aux risques que peuvent poser certains produits importés.

26. Plusieurs pays ont créé des bases de données ou des portails en ligne pour mettre en garde le public contre des produits dangereux. Des résumés des alertes envoyées via le système d'alerte rapide de l'Union européenne pour les produits non alimentaires dangereux sont publiés sur le portail « Safety Gate », qui est administré par la Commission européenne. La Bosnie-Herzégovine publie directement, à l'intention de ses consommateurs, les renseignements disponibles sur le portail « Safety Gate ». Le portail de l'OCDE sur les rappels de produits, qui est mis à jour régulièrement, rassemble des informations sur les produits rappelés partout dans le monde.

¹⁶ Voir <https://www.youtube.com/watch?v=978qWHGwwJc>, <https://www.ciss.go.kr/shr/infoQryIdRegInfo.do> et <https://www.consumer.go.kr/consumer/index.do>.

¹⁷ CNUCED, 2020, « Voluntary Peer Review on Consumer Protection Law and Policy: Peru » (publication des Nations Unies, Genève).

¹⁸ Voir, par exemple, cette vidéo sur la destruction de chargeurs de téléphones et d'ordinateurs portables dangereux : <https://www.youtube.com/watch?v=Y97IzJRjOT8>.

¹⁹ Voir, par exemple, <https://www.saferproducts.gov/IncidentReporting>.

²⁰ Voir, par exemple, <https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2021/CPSC-Urges-Consumers-to-Schedule-a-Safety-Check-Up-on-Products-in-Their-Homes-2>.

VI. Informer les entreprises

27. La nécessité de collaborer aux niveaux local, national, régional et international pour tirer le meilleur parti des ressources disponibles et mener des campagnes d'information cohérentes a été soulignée durant une réunion-débat de la CNUCED sur les stratégies de sensibilisation des consommateurs et des entreprises à la question de la sécurité des produits²¹. La République de Corée a par exemple mis en place plusieurs organes consultatifs permanents, qui réunissent 60 entreprises issues de huit des principaux secteurs d'activité. Elle a récemment créé un organe consultatif permanent dont les membres, cinq grandes plateformes en ligne, s'emploient à renforcer leurs mesures préventives et collectives.

28. Dans la recommandation, les États Membres de l'ONU sont encouragés à sensibiliser les entreprises qui commercialisent des produits aux risques de la distribution internationale de produits de consommation dangereux. Les États Membres doivent prendre des mesures appropriées pour dissuader l'exportation de produits de consommation reconnus dangereux, car de telles mesures permettent de préserver la santé et la sécurité des consommateurs du monde entier. Les campagnes d'information peuvent aussi consister à rappeler aux entreprises de veiller à ce que les produits dont elles ont la garde ne deviennent pas dangereux par suite d'une manutention ou d'un entreposage inadéquats.

29. Il convient en outre de sensibiliser les entreprises à l'importance du bon déroulement des rappels de produits. Une entreprise est moins susceptible de voir sa réputation entachée par un rappel si elle l'organise correctement que si elle tente de se soustraire à sa responsabilité. Un rappel efficace peut même accroître la confiance des consommateurs dans une marque²². De plus, un rappel est une occasion pour l'entreprise concernée de corriger une défaillance dans un système de production de masse. Les pouvoirs publics pourraient envisager d'octroyer des distinctions aux entreprises qui vont au-delà de leurs obligations légales dans l'action menée pour assurer la sécurité de leurs produits. Divers pays et organisations internationales, comme le Pérou²³ ou l'Union européenne²⁴, attribuent déjà de telles distinctions.

30. Le Danemark fait observer que nombre de petits fabricants et distributeurs peuvent ne pas disposer des ressources ou des capacités nécessaires pour assurer la sécurité de leurs produits de consommation et que les campagnes de sensibilisation pourraient ne pas avoir l'effet désiré sur ces acteurs. Plusieurs pays, tels que l'Algérie, l'Égypte, le Pérou et la Pologne, organisent à l'intention des fabricants et des distributeurs des formations sur leurs obligations légales et les avantages qu'il y a à garantir la sécurité de leurs produits. Le Japon informe aussi les fabricants et les distributeurs via un site Web sur les rappels et par l'intermédiaire de son système de signalement des graves accidents liés à des produits.

31. Les pouvoirs publics peuvent donner aux fabricants et aux distributeurs des conseils sur les moyens de communiquer efficacement des informations relatives à la sécurité des produits, par exemple en élaborant des lignes directrices sur les meilleures pratiques. Les entreprises devraient être encouragées à trouver des solutions créatives pour s'adresser aux propriétaires de produits visés par un rappel et les motiver à retourner ces produits. Des études ont montré que le meilleur moyen d'obtenir une réponse des consommateurs était la communication directe (courriers électroniques, textos, lettres, appels téléphoniques, etc.). Dans leurs avis de rappel, les entreprises devraient être tenues de décrire clairement, dans des termes faciles à comprendre, le produit visé par le rappel, le risque posé par ce produit (en évitant toute formule susceptible d'atténuer la perception du risque par les consommateurs),

²¹ Cette réunion-débat a été organisée dans le cadre du groupe de travail de la CNUCED sur la sécurité et l'innocuité des biens de consommation.

²² Voir Commission européenne, 2021, « Behavioural study on strategies to improve the effectiveness of product recalls », disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/safety/consumers/consumers_safety_gate/effectiveRecalls/documents/Product.Recall.Main.Report.pdf ; Commission européenne, 2019, « Survey on consumer behaviour and product recalls effectiveness: Final report », disponible à l'adresse <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c3647008-a682-11ea-bb7a-01aa75ed71a1/language-en>.

²³ Voir <https://www.consumidor.gob.pe/primerolosclientes>.

²⁴ Voir <https://ec.europa.eu/safety-gate/#/screen/pages/safetyAward>.

les recours disponibles et la marche à suivre. Plusieurs pays ont créé des modèles normalisés d'avis de rappel pour aider les entreprises à communiquer efficacement en cas de procédure de rappel. Les informations sur les rappels devraient être accessibles aux personnes handicapées et les règles relatives à l'accessibilité du Web devraient s'appliquer lorsque ces informations sont diffusées par voie électronique. Dans le cas d'un avis de rappel électronique, les photos des produits visés devraient s'accompagner d'une description. Les vidéos sur les rappels devraient être sous-titrées pour être accessibles au plus grand nombre.

32. Les fabricants et les distributeurs peuvent aussi faire passer des messages aux consommateurs (avertissements, avis de rappel, autres informations sur la sécurité des produits, etc.) en publiant des communiqués conjointement avec l'autorité de contrôle de la sécurité de produits de consommation, en mettant en service un numéro de téléphone que les consommateurs peuvent appeler gratuitement en réponse à un avis de rappel ou en diffusant massivement des contenus visuels, notamment sur les réseaux sociaux. En 2020, l'OCDE a publié des orientations pratiques sur l'amélioration de l'efficacité des rappels de produits, dans lesquelles elle formule des recommandations détaillées sur les rappels²⁵.

33. Les pouvoirs publics peuvent également encourager la mise au point de produits et de technologies durables pour promouvoir la réalisation de l'objectif de développement durable n° 12. En améliorant la durabilité de leurs produits et en facilitant leur réparation, y compris en cas de problème de sécurité, les entreprises peuvent limiter la production de déchets et éviter que des biens soient jetés.

VII. Le pouvoir d'action des États

34. Il est tenu compte, dans la recommandation, du fait que les États de certains pays pourraient ne pas avoir les capacités nécessaires pour lutter systématiquement contre la distribution de produits de consommation dangereux. De nombreux pays en sont toujours au stade de l'élaboration de politiques et de mesures relatives à la sécurité des produits de consommation, et pourraient ne pas être dotés des outils législatifs et réglementaires dont ils ont besoin pour prévenir l'importation de produits dangereux ou faciliter leur repérage sur leur marché intérieur. Par exemple, les cadres juridiques pourraient ne pas habiliter les autorités responsables de la réglementation à empêcher la vente d'un produit ou à ordonner son rappel. D'autres pays pourraient ne pas disposer de systèmes de signalement efficaces, de bases de données sur les accidents liés à des produits ou d'autres outils nécessaires pour assurer une surveillance adéquate du marché.

35. Il est également souligné que certains États Membres de l'ONU pourraient ne pas avoir l'autorité ou les ressources nécessaires pour prévenir l'exportation de produits de consommation reconnus dangereux, même après les avoir repérés et interdits à la vente sur le marché national. En outre, l'importance traditionnellement accordée à la facilitation du commerce peut entraver les initiatives destinées à empêcher l'exportation de certains produits ou à avertir d'autres pays de l'arrivée de produits reconnus dangereux.

36. Il est dit dans la recommandation que la production et la vente de produits de consommation dangereux peuvent reculer au niveau mondial à mesure que les États Membres renforcent leurs cadres nationaux de protection de la sécurité des produits de consommation. Aussi est-il demandé aux États Membres d'appliquer, conformément aux règles de l'Organisation mondiale du commerce, des politiques destinées à empêcher la distribution internationale de produits de consommation qu'ils savent dangereux sur leur territoire.

37. Il est également souligné que les cadres juridiques, les exigences de sécurité et les méthodes d'évaluation des risques varient d'un pays à l'autre. Il n'existe pas de solution universelle pour lutter contre la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux, de sorte que chaque pays doit trouver la mieux adaptée à son contexte national.

²⁵ OCDE, 2020, « Orientations pratiques sur l'amélioration de l'efficacité des rappels de produits » (DSTI/CP/CPS(2019)4/FINAL).

38. Enfin, on constate que de nombreux pays peuvent être en mesure de repérer des produits de consommation dangereux sur leur marché intérieur et de les interdire à la vente, mais ne pas encore avoir l'autorité juridique requise pour empêcher leur exportation. L'amélioration de la communication et de l'échange d'informations entre États Membres peut toutefois faire progresser l'application de la recommandation. L'échange d'informations peut même dissuader les entreprises de distribuer des produits dangereux.

VIII. La nécessité d'un resserrement de la coopération internationale

39. La coopération internationale est nécessaire à l'adoption de mesures de prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux. Étant donné que le cœur du problème est le transport international de produits dangereux, les efforts que font les États Membres de l'ONU ont peu de chances d'avoir une véritable incidence sur la sécurité des consommateurs s'ils ne sont pas coordonnés. Ainsi qu'il ressort de travaux de recherche menés par la CNUCED en 2020²⁶, la coopération internationale dans le domaine de la protection du consommateur est encore relativement peu répandue, surtout lorsqu'il s'agit de l'application de mesures coercitives. Exception faite de l'Union européenne, elle repose actuellement sur une coopération informelle entre institutions, qui pourrait ne pas suffire pour lutter efficacement contre la multiplication des pratiques déloyales dans le commerce international.

40. De surcroît, comme les dispositions, les exigences et les procédures relatives à la sécurité des produits peuvent varier fortement d'un État membre de la CNUCED à l'autre, un produit peut être considéré comme dangereux dans un pays et pas dans un autre. Des accords commerciaux internationaux tels que l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce autorisent les États membres à adopter des réglementations différentes, adaptées à leurs contextes nationaux respectifs. Ainsi qu'il est souligné dans la recommandation relative à la prévention de la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux, de telles disparités peuvent compliquer la coopération internationale, car tous les pays pourraient ne pas avoir la même appréciation des risques. Elles peuvent aussi entraver la capacité d'un pays à agir pour faire cesser la vente, dans un autre pays, de produits de consommation dangereux en provenance de son marché.

41. Les réseaux régionaux et internationaux mentionnés plus haut sont, pour toutes les autorités participantes, une précieuse source d'informations sur les rappels de produits. Certains pays sont déjà membres de plusieurs réseaux, mais davantage doit être fait pour interconnecter les réseaux, de sorte que les informations partagées soient accessibles à autant de pays que possible.

42. Il est réaffirmé dans la recommandation que les États Membres de l'ONU devraient créer des réseaux d'information sur les produits interdits, retirés du marché ou strictement réglementés ou renforcer ceux qui existent, afin de permettre aux pays importateurs de protéger leurs consommateurs et de se protéger eux-mêmes de manière adéquate contre ces produits. L'échange d'informations entre États Membres avait déjà été encouragé dans les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur et demeure un moyen essentiel de prévenir la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux. Toutefois, bien que les pays aient conscience que la coopération est nécessaire, il est également entendu que beaucoup de renseignements ne sont pas mis en commun. Nombre de juridictions n'ont tout simplement pas mis en place les mécanismes et les accords nécessaires pour permettre la transmission rapide et efficace de l'information.

43. De la même manière, il est dit dans la recommandation que les cas de distribution de produits de consommation dangereux sur les marchés nationaux peuvent être réduits au niveau mondial par le renforcement de la coopération internationale.

²⁶ Cipriano, A. et Izaguirre, A., 2020, « International cooperation in consumer protection », Research Paper n° 54, p. 43, CNUCED.

44. Il existe des exemples concrets de conditions d'exportation fondées sur des considérations de sécurité des produits. On peut citer les dispositions en vigueur aux États-Unis, qui sont synthétisées dans l'encadré 2 et peuvent être une source d'inspiration pour d'autres États membres. Le Mexique propose la mise en place d'un nouvel étiquetage grâce auquel un produit jugé dangereux par un pays pourrait être facilement repéré par les autorités douanières des autres pays.

IX. Solutions envisageables pour resserrer la coopération et questions susceptibles d'orienter les débats

45. Dans la recommandation, la CNUCED est priée de continuer d'aider les États membres de l'ONU à améliorer les dispositions relatives à la sécurité des produits de consommation, aux niveaux national et régional, pour mieux protéger les consommateurs et prévenir la distribution internationale de produits de consommation dangereux. En outre, les États Membres sont encouragés à adopter des mesures appropriées pour renforcer leurs capacités, notamment des régimes juridiques, des règlements relatifs à la sécurité, des normes nationales ou internationales et des normes facultatives, et 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.

46. De nombreux pays peuvent être en mesure de repérer des produits de consommation dangereux sur leur marché intérieur et de les interdire à la vente, mais ne pas encore avoir l'autorité juridique requise pour empêcher leur exportation. L'amélioration de la communication et de l'échange d'informations entre États Membres de l'ONU peut toutefois faire progresser l'application de la recommandation. Afin de renforcer leurs capacités, les États Membres devraient échanger régulièrement des informations sur leurs politiques et mesures relatives à la sécurité des produits, aux rappels de produits pour raisons de sécurité et aux exigences de sécurité.

47. Les questions ci-après pourraient servir à orienter les débats à la sixième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur :

- a) Quels cadres juridiques et institutionnels sont nécessaires pour prévenir la distribution internationale de produits de consommation reconnus dangereux ?
- b) Comment l'efficacité des mécanismes de rappel nationaux, régionaux et internationaux peut-elle être renforcée ?
- c) Comment la CNUCED peut-elle aider au mieux ses États membres à améliorer les dispositions relatives à la sécurité des produits de consommation aux niveaux national et régional ?