

**Commission européenne**  
**Direction générale "Santé et protection des consommateurs"**  
**Bruxelles**

***DOCUMENT DE CONSULTATION***

*sur la*

**SÉCURITÉ des SERVICES aux  
CONSOMMATEURS**

**Juillet 2002**

*Avertissement*

*Le présent document vise à susciter des commentaires et à recueillir des avis dans le cadre de la préparation d'un rapport de la Commission sur la sécurité des services.*

*Il ne représente pas la position stratégique de la Commission ou de ses services sur les questions abordées.*

## 1. OBJECTIFS DU DOCUMENT DE CONSULTATION

Le présent document vise à encourager les parties intéressées à formuler des commentaires sur les besoins, les possibilités et les priorités d'action communautaire en matière de sécurité des services aux consommateurs, en vue de la préparation par la Commission d'un rapport à ce sujet destiné au Parlement européen et au Conseil. Comme il est expliqué ci-dessous, le Parlement et le Conseil ont demandé ce rapport lors de la récente adoption d'une directive modifiée sur la sécurité générale des produits.

Le présent document est basé sur des informations recueillies par la direction générale "Santé et protection des consommateurs" et sur certaines discussions préliminaires menées avec des experts gouvernementaux.

La consultation vise à:

- recueillir toute information pertinente complémentaire, ainsi que des données relatives aux questions mentionnées;
- recueillir des commentaires et des avis des parties intéressées sur la sécurité des services aux consommateurs, la situation dans les États membres, les besoins, les motifs, les priorités et les possibilités d'action communautaire dans ce domaine, et la valeur ajoutée éventuelle d'une telle action.

Afin de faciliter les commentaires, ce document présente et examine brièvement certains domaines d'action possibles. Ceux-ci ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être combinés.

Les parties intéressées sont invitées à présenter leurs vues, commentaires et contributions, en particulier en relation avec les thèmes et questions repris dans les encadrés. Un encadré récapitulatif figure à la dernière page.

De plus amples détails concernant l'étendue de la consultation sont fournis au point 3 ci-après.

## 2. CONTEXTE

2.1. Les services aux consommateurs couvrent un large éventail de catégories, par exemple les services financiers, les télécommunications, les services sanitaires, les soins de beauté, les voyages et le tourisme, les loisirs organisés, les manifestations culturelles, etc. Le secteur des services représente une part importante de l'activité économique dans la Communauté: 70 % de la valeur ajoutée brute, 69 % de l'emploi total et 710 milliards d'euros dans le commerce intracommunautaire<sup>1</sup>. Certains services comportent des risques pour la santé et l'intégrité physique du consommateur (blessures dues à un manque d'information ou de surveillance lors d'activités sportives organisées présentant un certain danger, lésions cutanées

---

<sup>1</sup> Chiffres Eurostat pour l'année 2000.

provoquées par une mauvaise application d'un traitement de beauté, etc.). D'autres services présentent un intérêt économique important pour les consommateurs (par exemple, des conseils professionnels en matière d'investissement prodigués par une institution financière) tout en comportant un nombre limité (voire nul) de risques directs pour la santé et la sécurité.

- 2.2. Pour ce qui est des *biens* de consommation, dans le contexte de l'établissement du marché intérieur, une législation sectorielle prévoyant des dispositions visant un haut niveau de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs (par exemple, la législation communautaire sur les jouets, les produits cosmétiques, les appareils ménagers électriques, etc.) a été introduite. Plus récemment, la directive modifiée sur la sécurité générale des produits (DSGP, directive 2001/95/CE<sup>2</sup>) a imposé aux producteurs une règle de sécurité générale relative aux produits mis sur le marché et complétant les règles de sécurité sectorielles existantes.
- 2.3. En ce qui concerne les *services* aux consommateurs, et contrairement aux produits, il n'existe actuellement aucun cadre juridique communautaire général couvrant les risques pour la sécurité. Jusqu'à présent, le secteur des transports est le seul secteur pour lequel une législation spécifique en matière de sécurité a été introduite, conformément au paragraphe 1, point c), de l'article 71 du traité, qui définit de manière explicite l'amélioration de la sécurité des transports comme domaine d'action communautaire dans le contexte de la politique commune des transports. De plus amples informations concernant la politique et la réglementation communautaires en matière de sécurité des services sont fournies dans un document séparé, joint en annexe 1 au présent document et disponible sur la page Web mentionnée au point 3.3.
- 2.4. Dans le contexte de la révision de la DSGP, le Conseil et le Parlement européen ont demandé à la Commission d'identifier "*les besoins, les possibilités et les priorités d'action communautaire en matière de sécurité des services*" et de présenter "*au Parlement européen et au Conseil, avant le 1er janvier 2003, un rapport, accompagné, le cas échéant, de propositions en la matière*". Le présent document de consultation s'inscrit dans le cadre de la préparation de ce rapport. La Commission est également assistée par le groupe de travail "Sécurité des consommateurs", actuellement composé de représentants des autorités compétentes des États membres, des organismes de normalisation et des organisations européennes de consommateurs.
- 2.5. L'action communautaire dans le domaine de la sécurité des services aux consommateurs peut être fondée soit sur les dispositions relatives au marché intérieur (article 95), soit sur celles couvrant la protection des consommateurs (paragraphe 3, point b), de l'article 153), en fonction des objectifs spécifiques et du contenu des mesures envisagées et en tenant compte du principe de subsidiarité. Il conviendrait d'évaluer en détail la portée de la base juridique disponible, et ce à la lumière du contenu exact et des objectifs des mesures concernées. En particulier, toute mesure

---

<sup>2</sup> JO L 11 du 15.01.2002, p. 4.

d'harmonisation devrait être justifiée, conformément aux objectifs de l'article 95 et à la jurisprudence pertinente. Cette évaluation prendrait notamment en considération les obstacles probables et existants au commerce et les distorsions de concurrence. Au titre du paragraphe 3, point b), de l'article 153, la Communauté peut prendre des mesures "qui appuient et complètent la politique des consommateurs menée par les États membres, et en assurent le suivi".

- 2.6. Afin de tenir compte d'un grand nombre d'éléments pertinents pour l'évaluation des besoins et des possibilités d'action communautaire dans le futur, il est envisagé d'examiner au moins les aspects suivants dans le prochain rapport sur la sécurité des services: situation actuelle du point de vue de la sécurité des services aux consommateurs, politiques et mesures en place dans les États membres et au niveau communautaire, identification et évaluation préliminaire des possibilités d'initiatives communautaires et d'orientations à suivre dans le cadre de futures actions.

### 3. OBJET ET ETENDUE DE LA CONSULTATION

- 3.1. Bien que la consultation de tiers dans le cadre du processus politique soit déjà une tradition de longue date pour la Commission européenne, cette dernière s'est récemment engagée à contribuer au renforcement de la culture de la consultation et du dialogue dans l'UE. Le principal objectif de la consultation est de donner l'occasion à un large éventail d'intéressés d'intervenir à un stade préliminaire dans la formulation de la politique communautaire.
- 3.2. Le présent document sert de base à la consultation des autorités nationales compétentes et d'un grand nombre de parties prenantes ayant un intérêt légitime dans la sécurité des services aux consommateurs au sujet de l'évaluation initiale par la Direction Générale « Santé et Protection des Consommateurs » de l'efficacité des politiques et de la législation existantes et concernant certaines possibilités stratégiques d'actions futures. Comme il a été précisé dans l'avertissement, les idées présentées dans ce document n'engagent pas, au stade actuel, la Commission ou ses services. Il s'agit exclusivement de favoriser la discussion et de rassembler des informations sur certains aspects concrets, ainsi que sur la position et les attentes des parties intéressées.
- 3.3. La Direction Générale « Santé et Protection des Consommateurs » invite toutes les parties intéressées à soumettre leurs commentaires concernant le présent document, **pour le 8 octobre 2002 au plus tard, par courrier électronique** à l'adresse [sanco-consultation-b4@cec.eu.int](mailto:sanco-consultation-b4@cec.eu.int). Un exemplaire sur papier peut également être envoyé à Mme M. TOUSSEYN, Direction Générale « Santé et Protection des Consommateurs », unité B.3, Rue Bélliard 232 6/116, 1040 Bruxelles. Les parties consultées doivent savoir que, dans un souci d'ouverture et de transparence, leurs commentaires seront rendus publics sur le site Web de la Direction Générale « Santé et Protection des Consommateurs », à l'adresse: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_fr.htm). Tous les commentaires seront dûment examinés lors de la préparation du rapport du

Conseil et du Parlement européen sur *les besoins, les possibilités et les priorités concernant une éventuelle action communautaire en matière de sécurité des services.*

3.4. Les destinataires du présent document de consultation sont invités à émettre des avis sur, notamment:

- l'identification des domaines à problèmes, à considérer comme des domaines prioritaires dans le cadre de l'action communautaire;
- la contribution potentielle des options politiques définies au chapitre 5 à l'amélioration de la sécurité des consommateurs, compte tenu des politiques et de la législation existantes dans les États membres et dans la Communauté;
- d'éventuels ajouts à la liste des options politiques.

3.5. Dans le contexte de cette consultation, la Direction Générale « Santé et Protection des Consommateurs » ne requiert pas d'avis sur:

- les services ne présentant pas de risque pour la santé et l'intégrité physique des consommateurs, tels que les services financiers et les télécommunication ni sur les risques autres que ceux liés à la santé et à la sécurité physiques, par exemple les risques de dommages matériels ou les risques économiques;
- la sécurité des services de transport, régie par la politique commune des transports;
- les services publics tels que la police, la protection civile et l'armée, dont l'une des tâches spécifiques est la protection de l'ordre public et de la santé publique;
- les services aux professionnels agissant dans le cadre de leur activité professionnelle;
- la responsabilité des prestataires de services.

#### **4. VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION POLITIQUE ET LÉGISLATIVE DANS LES ÉTATS MEMBRES**

4.1. La majorité des États membres ne disposent d'aucune approche ou politique standard en ce qui concerne la sécurité des services. Près de la moitié d'entre eux ne considèrent pas la "sécurité des services" comme un domaine d'action distinct et se concentrent davantage sur la sécurité dans différents secteurs, sur la sécurité dans des locaux ou sites spécifiques ou sur la sécurité au travail/des travailleurs. Les autres États membres ont introduit une législation générale prévoyant des règles de sécurité horizontales venant compléter la législation sectorielle, et ce principalement par le biais d'une extension de la législation relative aux produits ou aux consommateurs. Toutefois, en Irlande et au Royaume-Uni, les politiques et la législation générales relatives à la sécurité au travail couvrent également la sécurité du

grand public, y compris celle des consommateurs. L'organisation administrative et les procédures applicables varient considérablement d'un État membre à l'autre.

- 4.2. De manière générale et malgré les différences d'approche, tous les États membres disposent d'un nombre significatif de mesures sectorielles couvrant la sécurité des principaux services tels que les transports, les services de santé et les installations de gaz et d'électricité. En ce qui concerne d'autres catégories de services, par exemple les services de loisirs et de sports, le type de politique varie sensiblement d'un pays à l'autre. Certains États membres ont adopté une législation générale supplémentaire comprenant des dispositions institutionnelles et procédurales correspondantes visant particulièrement la protection des consommateurs. D'autres se fondent sur des initiatives législatives ad hoc et des mesures volontaires.

Une description plus détaillée de la situation politique et réglementaire globale dans les États membres est fournie dans un document séparé, joint en annexe 2 au présent document et également disponible sur le site Web mentionné plus haut. La situation actuelle dans les États membres fait également l'objet d'une description ci-après, en relation avec les aspects spécifiques de chaque domaine d'action identifié.

Les parties intéressées sont invitées à formuler des commentaires sur la manière dont les États membres appréhendent la sécurité des services et sur tout signe de faiblesse ou point à améliorer.

## 5. IDENTIFICATION ET EVALUATION PRELIMINAIRE DES ACTIONS SPECIFIQUES

### 5.1. **Domaine d'action 1: situation concrète: évaluation des risques, statistiques et informations concernant les accidents**

Ce domaine d'action couvre la collecte et l'utilisation de données statistiques concernant les accidents et les blessures dont sont victimes les consommateurs de services. Le processus décisionnel et la préparation de mesures spécifiques doivent pouvoir s'appuyer sur des informations concernant la situation du point de vue de la sécurité dans différents secteurs des services.

#### 5.1.1. Situation actuelle dans les États membres et dans la Communauté

Au niveau communautaire, la situation du secteur des transports du point de vue de la sécurité est bien documentée. En effet, des données annuelles détaillées couvrant une période plus longue sont disponibles en ce qui concerne le nombre de décès par mode de transport dans chaque État membre (sauf pour le transport par mer, pour lequel les données ne sont disponibles qu'au niveau mondial).

Pour ce qui est du secteur de la santé, plusieurs États membres enregistrent tous les accidents survenant dans les institutions de santé conformément à des dispositions légales nationales. Pour les autres secteurs, l'ancien système EHLASS (European Home and Leisure Accident Surveillance System -

système européen de surveillance des accidents domestiques et de loisirs) ne permet pas d'isoler les accidents liés aux services dans une catégorie distincte.

Au niveau des États membres, la disponibilité de niveaux de risque ou de statistiques concernant les accidents et blessures liés aux services résulte de la diversité des méthodes adoptées par les États membres. Par exemple, la Belgique dispose de données sur les accidents dans les aires de jeux, les parcs d'attractions et les foires, la France recense les accidents concernant des enfants, et l'Irlande et le Royaume-Uni enregistrent les accidents sur le lieu de travail. La précision de ces données en tant qu'outil d'évaluation, même au sens large, de la sécurité de certaines catégories de services est limitée.

### 5.1.2. Options

L'action communautaire appuyant la politique des consommateurs des États membres conformément à l'article 153, paragraphe 3, point b), du traité pourrait viser à collecter et à échanger des informations relatives aux accidents liés aux services pour:

- toutes les catégories de services de façon horizontale;
- un nombre limité de secteurs prioritaires, sélectionnés sur la base d'éléments existants indiquant que le risque pour la sécurité dépasse un niveau acceptable.

Au titre de cette action, les États membres pourraient être tenus de mettre en place les mesures nécessaires pour permettre la collecte de données représentatives sur les accidents et les blessures dans les secteurs des services désignés. Idéalement, les données ainsi obtenues devraient permettre d'établir une distinction entre, d'une part, les accidents et les blessures dont sont victimes des individus agissant de leur propre initiative et, d'autre part, les accidents et les blessures touchant des consommateurs dans le contexte de la prestation d'un service. Dans ce dernier cas, une distinction supplémentaire devrait pouvoir être faite entre les causes d'accidents et de blessures liées aux produits et celles exclusivement liées aux services. Un mécanisme pourrait être élaboré par lequel les États membres fourniraient ces données périodiquement à la Commission pour évaluation et diffusion aux autres États membres. La Commission mettrait à la disposition du public un résumé de ces données.

### 5.1.3. Évaluation des options

La disponibilité d'informations objectives et précises sur les risques que présentent certains services pour la sécurité permettrait d'améliorer directement l'information et la sensibilisation des **consommateurs**.

Selon le système de collecte des données mis en place, il pourrait falloir demander aux **prestataires de services** de rendre compte des accidents survenus, ce qui entraînerait des frais supplémentaires pour ces derniers. Ces coûts seraient en grande partie déterminés par le champ d'application

sectoriel précis de la mesure et du système de collecte des données (enquêtes, rapports établis par les prestataires de services et/ou les services des urgences des hôpitaux, ou autres mesures équivalentes).

L'échange systématique, dans toute la Communauté, d'informations concernant les accidents et les blessures liés aux services permettrait aux **autorités publiques** d'évaluer plus facilement les risques et de mieux prévenir les accidents. Il permettrait également de mieux évaluer l'efficacité des législations et politiques nationales en matière de sécurité, et de fixer des priorités plus aisément. Pour ce qui est de la charge de travail, de nombreux secteurs s'avèreraient très difficiles à surveiller en détail. Afin de limiter la charge entraînée par cette action, il pourrait falloir se concentrer sur un nombre limité de secteurs prioritaires et organiser efficacement la collecte de données en respectant un bon rapport coût-efficacité.

Les parties intéressées sont invitées à formuler des commentaires concernant la collecte de données plus précises concernant la sécurité des services au niveau communautaire, ainsi que sur d'éventuels secteurs prioritaires à définir dans ce contexte.

## 5.2. **Domaine d'action 2: meilleures pratiques, normes volontaires, codes de bonnes pratiques et autres instruments non réglementaires**

Ce domaine d'action couvre la promotion de mesures non réglementaires telles que l'établissement de meilleures pratiques pour certains services spécifiques ou catégories professionnelles ou de normes européennes volontaires, afin d'améliorer la sécurité des services aux consommateurs.

### 5.2.1. Situation actuelle dans les États membres et dans la Communauté

Aucune procédure n'a jusqu'à présent été mise en place dans la Communauté pour l'établissement, l'échange systématique et la promotion de meilleures pratiques. Certaines fédérations associatives commerciales ont introduit de telles pratiques en tant que recommandations aux prestataires de services ou aux syndicats nationaux, par exemple la charte EFCO-FICC sur la gestion des risques externes dans les parcs de vacances et les terrains de caravanage et de camping.

Divers exemples de meilleures pratiques ont été relevés dans les États membres par les autorités publiques ou par des fédérations associatives: services de location de skis et de tourisme en France, concerts de musique pop et terrains de sports en Irlande, installations de gaz et d'électricité aux Pays-Bas, infrastructures de ski, d'équitation et de plongée en Suède, fêtes foraines et coiffeurs au Royaume-Uni, etc.

### 5.2.2. Options

Pour appuyer la politique des consommateurs adoptée par les États membres, les options suivantes peuvent être envisagées dans le cadre de l'action communautaire au titre de l'article 153, paragraphe 3, point b), du traité:

- échange d'informations pertinentes concernant les meilleures pratiques dans certains secteurs des services au travers d'une procédure communautaire;
- établissement, au niveau communautaire, de codes de bonnes pratiques pour certains secteurs prioritaires.

### 5.2.3. Évaluation des options

La diffusion d'informations sur les meilleures pratiques pourrait contribuer indirectement au renforcement de la sécurité des services aux **consommateurs** grâce à une information et à des pratiques plus efficaces. L'établissement de codes de bonnes pratiques au niveau communautaire pourrait également contribuer à une protection plus efficace et plus cohérente de la sécurité des consommateurs à travers la Communauté. L'incidence de cette contribution dépendrait de la manière dont ces meilleures pratiques sont mises en oeuvre. Le potentiel concret de cette mesure pourrait être difficile à estimer.

Les codes de bonnes pratiques pourraient conférer aux **prestataires de services** les respectant un avantage concurrentiel par rapport à leurs homologues ne garantissant pas le même niveau de sécurité. La disponibilité de codes de bonnes pratiques pourrait aussi réduire les coûts de prévention des risques, ainsi que les coûts liés aux risques en matière de responsabilité. Le degré de mise en oeuvre volontaire déterminera la mesure dans laquelle ces avantages se concrétiseront. Ceux-ci profiteraient principalement aux secteurs qui ne sont pas soumis à une législation sectorielle contraignante spécifique et détaillée. La charge pour les prestataires de services serait évaluée par les entreprises elles-mêmes au moment d'envisager un recours à des meilleures pratiques, des codes de bonne conduite, etc.

Un instrument d'autoréglementation pourrait fournir aux **autorités publiques** la référence requise en matière de sécurité dans le cadre du processus décisionnel. Il pourrait en effet servir de repère dans les négociations sur la nécessité d'une action juridiquement contraignante dans les secteurs des services où un problème de sécurité a été détecté. Une comparaison avec les meilleures pratiques d'autres États membres pourrait s'avérer utile lors de l'évaluation de l'efficacité des politiques sectorielles existantes et de l'identification des besoins en termes de nouvelles améliorations. L'action dans ce domaine ne semble pas entraîner de charges importantes pour les autorités publiques.

Les parties intéressées sont invitées à partager leur expérience en matière de codes de bonnes pratiques et à formuler des commentaires concernant la promotion et l'efficacité des meilleures pratiques, les lignes directrices et autres mesures non réglementaires visant à renforcer la sécurité des services aux consommateurs, et l'intérêt et la manière de promouvoir l'élaboration et l'utilisation de telles mesures non réglementaires au niveau communautaire.

### 5.3. **Domaine d'action 3: programmes de gestion de la sécurité**

Ce domaine d'action se rapproche du domaine précédent, en ce sens qu'il concerne des mesures volontaires. Un programme de gestion de la sécurité constitue un système plus formel comprenant l'évaluation de la sécurité et des risques, l'identification de mesures de prévention des risques, des enquêtes de sécurité et la certification des prestataires de services. Un tel système nécessiterait, pour être opérationnel, un cadre juridique spécifique au niveau communautaire.

#### 5.3.1. Situation actuelle dans les États membres et dans la Communauté

Il n'existe à l'heure actuelle aucun programme de gestion de la sécurité à l'échelon communautaire. Aucun des États membres ne dispose d'un tel système. Dans certains États membres, les codes des bonnes pratiques établis en relation avec la prestation de certains services, par exemple le conseil suédois pour la sécurité du ski et les associations suédoises de sports équestres et de plongée, semblent assurer un contrôle plus formalisé de la conformité aux règles de sécurité. Toutefois, il n'existe pas d'approche systématique favorisant l'application de ces codes, la certification ou l'utilisation d'un label de sécurité).

#### 5.3.2. Option

Pour appuyer la politique des consommateurs adoptée par les États membres, la Communauté pourrait envisager l'établissement d'un système communautaire de gestion de la sécurité pour les services aux consommateurs, au titre de l'article 153, paragraphe 3, point b), du traité et sur le modèle du règlement (CE) n° 761/2001<sup>3</sup> du Parlement européen et du Conseil permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS). Les principales caractéristiques d'un tel système seraient de permettre la certification volontaire selon les critères et les exigences du programme communautaire de gestion de la sécurité et d'autoriser les prestataires de services à utiliser un logo attestant leur conformité à ce programme.

#### 5.3.3. Évaluation de l'option

Méthode d'harmonisation "douce" basée sur une participation volontaire, cette possibilité contribuerait à renforcer la sécurité des **consommateurs** sans imposer de charge économique rigide aux prestataires de services. Elle serait disponible pour tous les secteurs des services. La mesure dans laquelle les consommateurs pourront ainsi bénéficier d'une protection accrue et d'une meilleure information dépendra entièrement du taux de participation des prestataires de services au programme volontaire. Le respect des règles de sécurité et des dispositions administratives du programme communautaire pourrait imposer une charge importante aux **prestataires de services**, selon le contenu spécifique de ces dispositions. Toutefois, compte tenu de la nature volontaire du programme, il faut s'attendre à ce que les prestataires de services ne participent que si cette charge est compensée par une meilleure

---

<sup>3</sup> JO L 114 du 24.04.2001, p. 1.

position concurrentielle et/ou une sécurité accrue. L'établissement et le fonctionnement d'un système d'accréditation et d'un organisme de certification engendreraient des coûts supplémentaires pour les **autorités publiques**. Une partie de ces coûts serait compensée par le versement d'un droit de certification.

Les parties intéressées sont invitées à formuler des commentaires sur l'intérêt d'un éventuel programme communautaire d'évaluation et de certification des systèmes de gestion de la sécurité des services aux consommateurs, ainsi que sur ses objectifs et contenu possibles.

#### 5.4. **Domaine d'action 4: règle de sécurité générale, évaluation de la conformité et normalisation**

Ce domaine d'action se rapproche des domaines 5 et 6, liés eux aussi à des règles de sécurité impératives. Le domaine d'action 4 propose un cadre juridique pour la normalisation de divers aspects de la sécurité, sur la base d'une règle de sécurité générale juridiquement contraignante.

##### 5.4.1. Situation actuelle dans les États membres et dans la Communauté

Il n'existe pas, au niveau communautaire, de législation générale fixant des règles concernant les services aux consommateurs, ni de cadre juridique pour l'élaboration et l'utilisation de normes de sécurité. La DSGP établit un tel cadre pour les produits. Au niveau de la législation sectorielle, seuls les services de transport sont soumis à une réglementation et à des normes communautaires visant directement la sécurité. La question de la sécurité des hôtels contre les risques d'incendie a fait l'objet d'une recommandation 86/666/CEE, dont une révision est actuellement envisagée. Bien qu'aucun organisme européen de normalisation n'ait établi de normes concernant la sécurité des services aux consommateurs, le comité technique du CEN chargé du tourisme travaille à l'élaboration d'une norme relative aux instructions de plongée.

Au niveau national, l'Espagne, la Finlande, la France, le Portugal et la Suède ont introduit des obligations générales en matière de sécurité, dans le but principal d'améliorer la sécurité des services aux consommateurs. L'Irlande et le Royaume-Uni ont également prévu des règles de sécurité générales dans leur législation en matière de sécurité au travail. Celles-ci couvrent entre autres la protection des consommateurs. Dans tous ces États membres, la législation générale complète donc la législation sectorielle et offre un filet de sécurité quand aucune législation spécifique ne s'applique.

Aucune information n'indique que des normes nationales pertinentes concernant la sécurité des services ont été établies. Les normes nationales existantes relatives aux services se concentrent principalement sur les questions de qualité. Toutefois, la Finlande a adopté une approche systématique de la conception de "lignes directrices" visant à rendre plus opérationnelles dans la pratique les obligations générales en matière de sécurité.

Tous les États membres ont adopté des législations sectorielles pour certains services essentiels tels que l'installation du gaz et de l'électricité.

#### 5.4.2. Option

Une possibilité d'action communautaire pourrait être l'établissement d'une obligation générale juridiquement contraignante en matière de sécurité pour tous les services aux consommateurs, afin de garantir la sécurité des services aux consommateurs mis sur le marché. Une telle obligation correspondrait à l'obligation générale relative à la sécurité des produits prévue dans la DSGP. Toutefois, pour que cette possibilité soit réalisable d'un point de vue juridique, une base juridique adéquate doit pouvoir être appliquée, en particulier l'article 95 du traité. L'obligation générale en matière de sécurité des services s'appliquerait dans la mesure où aucune législation sectorielle communautaire spécifique ne couvre le risque ou la catégorie de risque en question. Si possible, cette obligation pourrait être accompagnée de critères de sécurité standard et d'une liste des aspects les plus importants dont il faut tenir compte lors de l'évaluation de la sécurité d'un service. En outre, un cadre pourrait être créé pour l'élaboration de normes de sécurité européennes concernant certains services spécifiques.

#### 5.4.3. Évaluation de l'option

L'introduction d'un tel programme entraînerait principalement un accroissement et une harmonisation des niveaux de sécurité pour les **consommateurs**, ainsi qu'un renforcement de la confiance dans le marché intérieur. L'amélioration exacte en termes de réduction des risques dépendrait des normes concrètes définies dans la directive-cadre ainsi que de leur application effective et est donc difficile à quantifier. En l'absence de normes européennes ou d'autres obligations communes précises en matière de sécurité, l'expérience dans les États membres montre qu'une obligation générale en matière de sécurité pourrait être difficile à appliquer de façon cohérente et efficace, et que ses avantages seraient limités.

Les **prestataires de services** bénéficieraient de conditions plus équitables pour tous et d'une base concurrentielle juste et transparente s'appuyant sur des règles de sécurité juridiquement contraignantes. L'amélioration des conditions de mise sur le marché pourrait demeurer limitée tant que les obstacles au commerce et/ou les distorsions de concurrence ne seront pas plus importants. La charge dépendrait de chaque norme. L'introduction d'une obligation générale en matière de sécurité n'entraînerait en soi qu'une charge limitée.

La charge pour les **autorités publiques** comprendrait la nécessité d'obtenir des ressources humaines et financières supplémentaires afin d'établir des règles normatives et d'assurer le suivi et l'application des mandats. Ce type de processus prend normalement de trois à cinq ans environ. Cependant, de nouvelles méthodes rapides de normalisation ont été conçues et peuvent être utilisées pour combler les lacunes jusqu'à ce que des normes complètes soient adoptées. En outre, les travaux des organismes européens de normalisation nécessiteraient un financement supplémentaire, dont le

montant exact est difficile à estimer car il varie considérablement selon le degré de complexité de la question.

Les parties intéressées sont invitées à formuler des commentaires sur la nécessité d'une éventuelle règle de sécurité générale concernant les services aux consommateurs et sur l'utilisation de normes basées sur une règle de sécurité plus générale au sein d'un cadre juridique.

**5.5. Domaine d'action 5: obligation pour les prestataires de services de prendre des mesures préventives (information, formation, gestion des risques, etc.)**

Ce domaine d'action se rapproche des domaines 4 et 6, liés eux aussi à des règles de sécurité impératives. Il couvre principalement les obligations légales générales en termes de mesures de sécurité préventives imposées aux prestataires de service, telles que l'obligation d'informer le consommateur, de prévoir une formation en matière de sécurité pour le personnel et d'appliquer une politique de gestion des risques.

**5.5.1. Situation actuelle dans les États membres et dans la Communauté**

Il n'existe pas, au niveau communautaire, de législation imposant aux prestataires de services des obligations en matière de sécurité visant à protéger les consommateurs. L'exception vient une fois encore du secteur des transports, avec ses nombreuses dispositions spécifiques, par exemple en ce qui concerne les périodes de conduite et de repos, la formation, etc.

Certains États membres ont introduit des dispositions de nature plus générale établissant des obligations pour les prestataires de services, ainsi qu'une base pour la surveillance du marché par les autorités publiques. Ces dispositions s'ajoutent aux obligations plus concrètes déjà en place pour les prestataires de services dans certains secteurs, par exemple le nombre de plongées d'essai requises lors d'un stage de plongée, la signalisation et les filets de protection utilisés sur les pistes de ski ou les mesures de sécurité prises sur le lieu d'un concert de musique pop.

En France, par exemple, la réglementation relative aux aires de jeux publiques stipule que le prestataire de service responsable est obligé de tenir à jour le plan d'entretien de l'aire de jeux et les relevés des travaux effectués. Ces documents doivent être mis à la disposition des autorités sur demande. Au Royaume-Uni, tous les prestataires de services doivent réaliser une évaluation des risques. La législation norvégienne stipule que tous les prestataires de services ont l'obligation d'acquérir les connaissances nécessaires pour pouvoir évaluer les risques liés au service fourni et de prendre des mesures raisonnables afin de prévenir les risques pour la santé. Les prestataires de services sont obligés d'instaurer des systèmes de contrôle interne pour garantir une organisation sûre et rationnelle de leurs activités. Dans plusieurs États membres, les prestataires de service dans des secteurs clés sont obligés d'informer les consommateurs au sujet des risques importants liés aux services concernés.

### 5.5.2. Options

La Communauté pourrait établir des obligations générales en matière de sécurité pour les prestataires de services aux consommateurs sur la base de l'article 95 du traité, à condition que et pour autant que l'évaluation juridique démontre que cette base juridique peut effectivement être appliquée. Ces obligations, générales ou limitées à des secteurs prioritaires, pourraient compléter la législation sectorielle. Elles pourraient comprendre l'obligation pour les prestataires de services d'identifier et d'évaluer les risques pour les consommateurs, d'informer ces derniers des risques importants liés aux services concernés, de prévoir une formation adéquate pour le personnel en vue de réduire les risques et/ou de mettre en oeuvre des procédures d'urgence et d'amélioration du contrôle interne.

Autre possibilité, des règles de sécurité spécifiques pourraient être introduites dans la législation communautaire pour chaque secteur. Par exemple, la directive 90/314/CEE<sup>4</sup> du Conseil concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (directive sur les voyages à forfait) pourrait être modifiée.

### 5.5.3. Évaluation des options

Les **consommateurs** pourraient bénéficier de niveaux de sécurité plus élevés et plus homogènes à travers la Communauté. L'obligation d'informer les consommateurs contribuerait également à offrir à ceux-ci une plus grande transparence et une position de négociation plus équilibrée lors de l'achat d'un service.

Les **prestataires de services** bénéficieraient quant à eux de conditions équitables et d'une réduction du potentiel de distorsion de la concurrence. L'importance de cet avantage est difficile à évaluer en termes quantitatifs, mais elle s'annonce assez limitée compte tenu du peu d'obstacles actuellement identifiés au niveau du commerce. La charge potentielle pour les prestataires de services serait triple: ressources humaines supplémentaires, coûts financiers et charge administrative. Les prestataires auraient à affecter du personnel à l'identification et à l'évaluation des risques, à la formation et à l'introduction de mesures préventives. Le poids de la charge dépendrait largement du degré d'intégration de ces tâches dans d'autres domaines existants en matière de santé, d'environnement et de sécurité. De plus, la quantité de formations requises dépendrait en grande partie des risques identifiés et du nombre d'employés. La charge administrative se ferait principalement sentir au stade initial, au cours duquel les procédures et les activités routinières doivent être établies. La charge financière serait liée à l'investissement nécessaire en termes d'équipement de sécurité et de modification des locaux. Ces coûts varieraient sensiblement d'un prestataire de service à l'autre, car ils ne concerneraient que les secteurs et les États membres qui ne sont pas déjà couverts par une telle législation.

---

<sup>4</sup> JO L 158 du 13.06.1990, p. 59.

L'impact sur les **autorités publiques** serait limité.

Des mesures sectorielles permettraient d'agir de manière plus ciblée. Les conséquences des modifications apportées à la législation sectorielle devraient être évaluées au cas par cas. Par exemple, une modification de la directive sur les voyages à forfait devrait tenir compte des avantages concrets pour les touristes et de la charge pour l'organisateur de ces voyages.

Les parties intéressées sont invitées à formuler des commentaires sur l'intérêt d'éventuelles règles obligatoires pour les prestataires de services, à appliquer de façon horizontale ou dans des secteurs qui pourraient bénéficier d'obligations spécifiques. L'identification de secteurs spécifiques pour une action de ce type serait également appréciée.

## 5.6. **Domaine d'action 6: contrôle et surveillance du marché**

Ce domaine d'action se rapproche des domaines 4 et 5, eux aussi liés à un cadre juridiquement contraignant relatif à la sécurité des services. Il couvre principalement les obligations imposées aux autorités publiques en termes de contrôle et de surveillance de la sécurité des services. Il peut également être examiné de façon séparée sur une base non obligatoire.

### 5.6.1. Situation actuelle dans les États membres et dans la Communauté

Au niveau communautaire, les systèmes de surveillance du marché ont été établis en relation avec la législation communautaire concernant les *produits* dans le cadre de l'application de la loi, afin de garantir la libre circulation des produits et, dans un même temps, un haut niveau de protection pour les consommateurs. En ce qui concerne les services, aucune législation communautaire ne régit le contrôle et la surveillance du marché par les États membres.

Au niveau des États membres, les pays ayant adopté, en plus de la législation sectorielle, une législation générale sur la sécurité des services ont généralement défini des compétences globales correspondantes pour les contrôles et les inspections. Le contrôle des services aux consommateurs s'effectue normalement en étroite relation avec le contrôle de la sécurité des produits et/ou de la sécurité au travail. La Finlande, par exemple, a octroyé ces compétences à l'agence finlandaise des consommateurs, le Portugal, à la commission de sécurité et le Royaume-Uni, à la commission de la santé et de la sécurité (Health and Safety Commission) et à l'agence pour la santé et la sécurité (Health and Safety Executive - HSE). Les autorités compétentes peuvent généralement recourir à une vaste gamme de mesures d'exécution en fonction des résultats des contrôles et des inspections. Elles peuvent ordonner au prestataire de service de prendre des mesures pour remédier au risque constaté, interdire la prestation du service ou la soumettre à des règles, ou imposer des amendes ou engager des procédures pénales. Tous les États membres disposent de systèmes de surveillance dans des domaines clés tels que les services de santé et les installations de gaz et d'électricité.

### 5.6.2. Options

Les possibilités d'action communautaire comprennent: a) l'adoption de codes de bonnes pratiques non contraignants pour certaines activités de surveillance du marché assurées par les autorités publiques et basées sur l'échange d'informations concernant les expériences et les meilleures pratiques, et b) l'introduction de règles minimales juridiquement contraignantes pour la surveillance du marché (si possible dans le cadre d'une directive générale prévoyant des obligations pour les prestataires de services, comparable au cadre défini dans la DSGP). Une approche contraignante ne peut être adoptée que s'il existe une base juridique appropriée dans le traité et si le principe de subsidiarité est pris en considération. Ces deux possibilités comprendraient des dispositions relatives à l'organisation des autorités compétentes, à l'organisation de la surveillance du marché, à la collecte d'informations et à l'échange d'informations et de pouvoirs en vue d'intervenir sur le marché, y compris les conditions de rappel, de mise sur le marché, etc. Des procédures d'échange rapide d'informations au niveau communautaire pourraient constituer un élément supplémentaire d'un éventuel cadre relatif à la surveillance du marché.

### 5.6.3. Évaluation des options

Les deux possibilités présenteraient des avantages indirects pour les **consommateurs**. Le contrôle et la surveillance du marché viennent compléter les obligations directes en matière de sécurité, ce qui ne signifie pas pour autant que leur potentiel soit négligeable. De toute évidence, les avantages offerts par la première possibilité dépendraient du degré de mise en oeuvre volontaire dans les États membres. Ce choix ne garantirait pas un niveau commun de sécurité des services sur le marché intérieur. La deuxième possibilité pourrait contribuer de façon significative à l'accroissement des niveaux de sécurité. Une procédure d'échange rapide d'informations semblerait offrir moins d'avantages, les effets transfrontaliers de services défectueux et la nécessité d'une intervention communautaire étant moins évidents que pour les produits.

Une réduction des risques en matière de responsabilité et la création de conditions équitables constitueraient les principaux avantages potentiels pour les **prestataires de services**. La charge, quant à elle, dépend de la procédure administrative.

La charge associée à la seconde option incomberait aux **autorités publiques** des États membres. Selon la qualité de l'organisation de la surveillance du marché et de sa coordination avec la surveillance des produits et d'autres programmes de surveillance du marché, la charge serait de moyenne à importante. Celle-ci nécessiterait des ressources humaines et financières supplémentaires, ainsi que des changements administratifs dans les structures existantes. Toutefois, elle fournirait une base pour la coopération entre les autorités des différents États membres et l'amélioration des pratiques de celles-ci.

Les parties intéressées sont invitées à formuler des commentaires sur l'intérêt d'une éventuelle législation communautaire en matière de contrôle et de surveillance de la sécurité des services aux consommateurs et sur l'efficacité de codes de bonnes pratiques relatifs aux activités de surveillance.

## **6. PREMIÈRES INDICATIONS RÉSULTANT DE L'ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE ET DES POSSIBILITÉS D'ACTION**

- 6.1. Conformément à la politique de la Commission en faveur d'une meilleure législation, l'élaboration de politiques saines doit être basée sur une connaissance solide des faits. Par conséquent, compte tenu de l'absence actuelle de données quantitatives concernant l'ampleur des problèmes liés aux services, l'action communautaire dans ce domaine pourrait se concentrer dans un premier temps sur une meilleure connaissance des risques que comportent certains services prioritaires pour la sécurité.
- 6.2. Dans un deuxième temps, l'action communautaire pourrait comprendre l'identification, l'échange et la mise en oeuvre de bonnes pratiques chez les prestataires de services. Conformément à la politique de la Commission en faveur de l'esprit d'entreprise et à la politique d'entreprise élaborée à la suite du Conseil européen de Lisbonne, l'établissement d'un code de bonnes pratiques au niveau communautaire peut être considéré comme un moyen pour la Communauté d'apporter une valeur ajoutée aux travaux des États membres sans soulever la question de la subsidiarité. Toutefois, cette action ne garantirait pas une application efficace et cohérente des bonnes pratiques. Pour renforcer cette approche en vue d'une application plus harmonisée dans l'ensemble de la Communauté, un programme communautaire de gestion de la sécurité permettant une certification volontaire pourrait être introduit à un stade ultérieur.
- 6.3. Dans un troisième temps, des modifications pourraient être envisagées et apportées si nécessaire à la législation communautaire sectorielle existante, par exemple à la directive 90/314/CEE sur les voyages à forfait.
- 6.4. Dans un quatrième temps, les avantages potentiels associés à une règle de sécurité générale visant les services et à des obligations générales visant les prestataires de services (domaines d'action 4 à 6 ci-dessus) pourraient être évalués plus en détail parallèlement à l'examen de la base juridique appropriée. Cette évaluation pourrait être facilitée par l'amélioration des données comparables sur les risques que comportent les services aux consommateurs, ainsi que par l'existence de plus amples informations sur les obstacles existants aux échanges transfrontaliers de services aux consommateurs présentant des risques importants pour la santé et la sécurité des consommateurs. En outre, elle tiendrait compte de l'expérience acquise par plusieurs États membres en relation avec des cadres réglementaires généraux similaires. La situation des PME doit faire l'objet d'une attention particulière.

Le présent document de consultation invite les parties intéressées à formuler des commentaires sur:

- l'identification de domaines à problèmes, à considérer comme des domaines prioritaires pour l'action communautaire;
- d'éventuels ajouts à la liste des domaines d'action;
- la manière dont les États membres appréhendent la sécurité des services et tout indice de faiblesse ou point à améliorer;
- la contribution potentielle des domaines d'action définis au chapitre 5 à l'amélioration de la sécurité des consommateurs, en tenant compte des politiques et des législations existantes dans les États membres et dans la Communauté;
- la nécessité de collecter des données plus précises sur la sécurité des services au niveau communautaire, ainsi que sur d'éventuels secteurs prioritaires à définir dans ce contexte;
- la promotion et l'efficacité d'un recours à des meilleures pratiques, des lignes directrices et d'autres mesures non réglementaires visant à renforcer la sécurité des services aux consommateurs, ainsi que sur l'intérêt et la manière de promouvoir l'élaboration et l'utilisation de telles mesures non réglementaires au niveau communautaire; des informations sont également recherchées concernant l'expérience acquise en matière de codes de bonnes pratiques;
- l'intérêt d'un éventuel programme communautaire d'évaluation et de certification des systèmes de gestion de la sécurité des services aux consommateurs, ainsi que sur ses objectifs et contenu possibles;
- la nécessité d'une éventuelle règle de sécurité générale concernant les services aux consommateurs et sur l'utilisation de normes basées sur une règle de sécurité plus générale au sein d'un cadre juridique;
- l'intérêt d'éventuelles règles obligatoires pour les prestataires de services, à appliquer de façon horizontale ou dans des secteurs qui pourraient bénéficier d'obligations spécifiques; l'identification de secteurs spécifiques pour une action de ce type serait également appréciée;
- l'intérêt d'une éventuelle législation communautaire en matière de contrôle et de surveillance de la sécurité des services aux consommateurs et sur l'efficacité de codes de bonnes pratiques relatifs aux activités de surveillance.

Annexes (disponibles sur le site Web de la Direction Générale « Santé et Protection des Consommateurs" dont l'adresse figure au point 3.3 ci-dessus)

Annexe 1: résumé des politiques et des législations communautaires

Annexe 2: résumé des politiques et des législations dans les États membres