

n° 2003-0030-01

décembre 2003

Mission sur la surveillance du marché intérieur des produits de construction



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2003-0030-01

Mission sur la surveillance du marché intérieur des produits de construction

établi par

Albert BOURREL,
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur des affaires économiques et internationales

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

note à l'attention de

Monsieur le Directeur des affaires économiques
et internationales

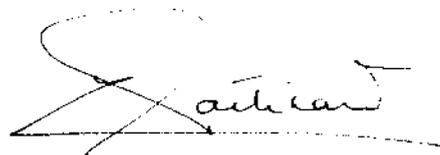
La Défense, le 31 DEC. 2003

Affaire n° 2003-0030-01

Par note du 21 janvier 2003, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission sur la surveillance du marché intérieur des produits de construction.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par M. Albert BOURREL, ingénieur général des ponts et chaussées.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0030-01

- le directeur des affaires économiques et internationales (DAEI)	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)	1 ex
- le directeur des routes (DR)	1 ex
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)	1 ex
- la sous-direction de la qualité pour l'industrie et de la normalisation du ministère de l'Industrie (SQUALPI)	1 ex
- la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) (ministère de l'économie)	1 ex
- la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) (ministère de l'économie)	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- le secrétaire général du CGPC	1 ex
- le président et le secrétaire de la 3 ^{ème} section du CGPC	2 ex
- M. BOURREL	1 ex
-archives CGPC	1 ex

Affaire no 2003-0030-01

MISSION SUR LA SURVEILLANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR DES PRODUITS DE CONSTRUCTION

Résumé du rapport

Par note en date du 13 février 2003, Monsieur le Secrétaire Général du Conseil Général des Ponts et Chaussées a confié à Monsieur Albert Bourrel une mission sur la surveillance du marché intérieur des produits de construction, à la suite d'une demande du Directeur des Affaires Économiques et Internationales.

Le rapport, établi après contact avec un certain nombre d'acteurs concernés par la surveillance du marché des produits de construction, présente une analyse de la Directive européenne sur les Produits de Construction, le marquage CE, et les obligations de surveillance du marché incombant aux États membres. Après avoir recueilli les attentes et besoins des partenaires concernés, et décrit le contexte national et européen, l'auteur propose un certain nombre de pistes d'amélioration et de dispositions pratiques pour pouvoir faire face aux responsabilités que les textes mettent à la charge des services de l'État pour la surveillance du marché. Une coopération institutionnelle est demandée entre le ministère chargé de l'équipement et les autorités de surveillance (Concurrence et Douanes), des actions à mener et des partenariats à mobiliser sont préconisés, ainsi qu'une coopération européenne entre administrations chargées de la surveillance du marché. Enfin des voies d'approfondissement sont suggérées.

Analyse du contenu du rapport

Le premier chapitre présente une **analyse des fondements juridiques et des objectifs de la surveillance du marché** : institué par la Directive européenne 89/106/CEE du 21 décembre 1988, le marquage CE des produits de construction est destiné à garantir leur aptitude à satisfaire des

exigences dites « essentielles » pour les ouvrages les utilisant, en particulier en matière de sécurité. Comme cela est précisé dans les textes d'application de cette directive, c'est aux États membres qu'incombe la responsabilité d'assurer une surveillance convenable du marché, qui réponde à une double finalité : assurer un niveau élevé de satisfaction des exigences essentielles, là où les États membres ont adopté des réglementations destinées à la protection des citoyens ; et lutter contre la concurrence déloyale.

Les chapitres suivants détaillent le **rôle dévolu aux pouvoirs publics** pour la surveillance du marché, en particulier pour le ministère chargé de l'équipement, « chef de file » pour les produits de construction, et pour les services du ministère chargé de l'économie et des finances, en charge d'appliquer le code de la consommation et le code des douanes visés dans les décrets de transposition. Sont également décrits les moyens d'action de la DAEI, la DGCCRF et la DGDDI, ainsi qu'est signalée l'existence du site Internet « www.dpcnet.org ». Il en résulte que tout l'arsenal administratif et juridique est en place, mais qu'il convient maintenant de le déployer sur le secteur de la construction, au fur et à mesure de la généralisation du marquage CE.

Le quatrième chapitre est consacré à **l'exposé des attentes et des besoins des partenaires concernés**. La commission européenne met les États membres en face de leurs responsabilités, mais indique tout l'intérêt qu'elle porte à des coopérations entre les administrations en charge de la surveillance du marché, afin d'assurer un traitement plus homogène des cas de non-conformité. Les directions centrales du ministère de l'équipement sont soucieuses à la fois d'assurer un niveau convenable de protection, non dégradé par rapport aux systèmes antérieurs (type homologation), et de maintenir un bon niveau de qualité pour les produits et les ouvrages. C'est également le souhait des autres maîtres d'ouvrage et utilisateurs, ainsi que des entreprises de construction. S'ajoute pour ces dernières le souci du maintien d'une concurrence loyale. Les autorités de surveillance du marché (DGCCRF et DGDDI) ont, quant à elles, exposé à l'auteur du rapport leur organisation, mais aussi les questions non encore résolues. Enfin une **présentation synthétique d'expériences étrangères** permet de constater que l'on en est encore aux tous débuts dans ce domaine.

Après avoir rappelé ce qu'est « stricto sensu » la surveillance du marché, en avoir souligné les particularités pour les produits de construction, et avoir signalé les dispositions d'ores et déjà prises, qui ont permis de répondre aux besoins jusqu'alors, le rapporteur développe **un ensemble de propositions**, à partir de l'identification des acteurs et des principales difficultés. Les principales préconisations sont les suivantes :

- Concernant les enjeux et priorités : il est recommandé de distinguer plus particulièrement les produits appuyant une réglementation, ceux présentant des risques particuliers vis-à-vis de la sécurité, et de segmenter l'analyse en fonction de la nature des produits (grand public ou chantiers traditionnels), de l'écart par rapport au marquage CE, des risques de distorsion de concurrence.
- Une coopération nationale institutionnelle est demandée, entre le ministère de l'équipement (DAEI) et les autorités de surveillance du marché (Concurrence, Douanes), sur la base d'un protocole d'échanges et de réunions périodiques.
- La surveillance « réactive », basée sur le signalement ou des plaintes, devra être complétée par une surveillance « active » ciblée, selon des plans de contrôle basés sur les enjeux, et

arrêtés par la coopération institutionnelle. Une liste de laboratoires susceptibles d'intervenir devra être tenue à jour.

- Les besoins et contributions des partenaires doivent être pris en considération : besoin d'information et de formation des maîtres d'ouvrages, contacts à assurer avec les professions de la construction (les instances adéquates sont recensées), interventions possibles des organismes notifiés et des organismes délivrant les agréments techniques européens (pour apporter des précisions techniques et éventuellement procéder à des essais), apports de l'AQC (Agence Qualité Construction) dans le suivi des produits.
- Au niveau international, il est proposé que les représentants français au niveau européen appuient la mise en place d'un groupe de coopération administrative (AdCo), et que la participation française soit définie dans le cadre de l'instance de coopération nationale préconisée.
- Des pistes d'approfondissement sont ensuite énoncées : il est proposé de mettre en place un dispositif de recensement et de suivi de la surveillance du marché, pour établir des bilans. Il est également proposé de mener une analyse, à partir des enjeux et des priorités qui seront décidées dans le cadre de la coopération nationale, pour déterminer les moyens nécessaires au déploiement de la surveillance du marché des produits de construction, et examiner en particulier l'opportunité d'associer à l'échelon local les agents du ministère chargé de l'équipement. Une mise à niveau de leurs connaissances des mécanismes en cause est cependant indiquée comme un préalable.

Les annexes au rapport rassemblent des notices présentant les organismes compétents en matière de surveillance du marché, des documents explicitant des démarches signalées dans le rapport, et des exposés sur les expériences étrangères.

Affaire no 2003-0030-01

MISSION SUR LA SURVEILLANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR DES PRODUITS DE CONSTRUCTION

Plan du rapport :

- I. Les fondements juridiques et les objectifs de la surveillance du marché
- II. Le rôle des pouvoirs publics
- III. L'organisation actuellement en place
- IV. Les attentes et besoins de différents partenaires
- V. La situation dans les pays européens
- VI. Propositions d'amélioration et dispositions pratiques préconisées

Annexes :

- A. Lettre de mission
- B. Présentation de la DGCCRF
- C. Présentation de la DGDDI
- D. Relevé de décisions de la réunion DGCCRF/DGDDI/DAEI du 12 avril 2002
- E. Réponse de la France au questionnaire de la Commission sur la surveillance du marché
- F. Présentations d'expériences européennes pour la surveillance du marché des produits de construction

Préambule

Par note en date du 13 février 2003, Monsieur le Secrétaire Général du Conseil Général des Ponts et Chaussées m'a confié une mission sur la surveillance du marché intérieur des produits de construction, à la suite d'une demande du Directeur des Affaires Économiques et Internationales.

Je tiens à remercier les personnes qui, au sein de notre ministère ou en dehors, ont accepté de me recevoir, de lire mon projet, et de m'apporter leurs avis et contributions, me permettant de corriger quelques imprécisions, et surtout de formuler des analyses et des propositions plus pertinentes. Il s'agit de Monsieur Patrick Génin, de la DGCCRF, Monsieur Alban Martinez et ses collègues, de la DGDDI, Monsieur Pascal Bar, de la Commission Européenne, Messieurs Jean Moreau de Saint Martin et Raphaël Slama, du CGPC, et Monsieur Michel Pernier, de la DAEI.

I. Les fondements juridiques et les objectifs de la surveillance du marché

La directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 modifiée par la directive 93/68/CEE du Conseil du 22 juillet 1993 **relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction** : cette directive européenne, encore dénommée « Directive sur les Produits de Construction », fait obligation aux États membres de mettre en vigueur dans leur droit interne les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à elle (article 22).

La directive « produits de construction » définit dans son article premier son champ d'application, et dans son article 2 les obligations des États membres en matière de mise sur le marché desdits produits : « **Les États membres prennent toutes les dispositions nécessaires pour assurer que les produits visés à l'article 1^{er} et destinés à être utilisés dans des ouvrages ne peuvent être mis sur le marché que s'ils sont aptes à l'usage prévu, c'est-à-dire s'ils ont des caractéristiques telles que les ouvrages dans lesquels ils doivent être incorporés, assemblés, utilisés ou installés puissent, à condition d'avoir été convenablement conçus et construits, satisfaire aux exigences essentielles visées à l'article 3 dans les cas où ces ouvrages font l'objet d'une réglementation contenant de telles exigences** ».

Les exigences essentielles visées sont, selon l'article 3, définies à l'annexe I :

1. Résistance mécanique et stabilité
2. Sécurité en cas d'incendie
3. Hygiène, santé, environnement
4. Sécurité d'utilisation
5. Protection contre le bruit
6. Économie d'énergie et isolation thermique

Ces exigences s'appliquent aux ouvrages. Pour les produits, les conditions de leur aptitude à l'usage visée à l'article 2 sont précisées dans l'article 4.2 : « Les États membres présument aptes à l'usage les produits qui permettent aux ouvrages pour lesquels ils sont utilisés, à condition que ces derniers soient convenablement conçus et construits, de satisfaire aux exigences essentielles visées à l'article 3 **lorsque ces produits portent le marquage CE** indiquant qu'ils satisfont à l'ensemble des dispositions de la présente directive... ». L'article 4.6 précise que la responsabilité de l'apposition du marquage CE incombe au fabricant, ou à son mandataire établi dans la Communauté

Le chapitre V de la directive traite de l'attestation de conformité, dont la responsabilité incombe au fabricant du produit ou à son mandataire, selon une procédure définie pour un produit ou un groupe de produits par une décision de la Commission, choisie parmi quatre niveaux et deux sous-niveaux.

L'article 15 établit la responsabilité des États membres dans la surveillance du marché.

- 1 . Les États membres veillent à l'utilisation correcte du marquage CE.
- 2 . Sans préjudice de l'article 21 :
 - a) tout constat par un État membre de l'apposition induue du marquage CE entraîne pour le fabricant ou son mandataire établi dans la Communauté l'obligation de remettre le produit en conformité en ce qui concerne les dispositions sur le marquage CE et de faire cesser l'infraction dans les conditions fixées par cet État membre ;
 - b) si la non-conformité persiste, l'État membre doit prendre toutes les mesures appropriées pour restreindre ou interdire la mise sur le marché du produit en cause ou assurer son retrait du marché selon les procédures prévues à l'article 21.

Le paragraphe 3 indique également que les États membres doivent veiller à ce que d'autres marquages ne risquent pas de « tromper » les tiers vis-à-vis du marquage CE.

L'article 21 enfin décrit la clause de sauvegarde, à utiliser lorsqu'un État membre constate qu'un produit déclaré conforme ne satisfait pas aux exigences de la Directive. Il décrit la procédure par laquelle cet État membre peut retirer le produit du marché ou interdire sa mise sur le marché ou en restreindre la libre circulation.

Pour s'appliquer en droit national, la Directive sur les Produits de Construction (désignée par le sigle DPC par la suite), nécessitait une transposition : cela a été fait par le **décret n° 92-647 modifié du 8 juillet 1992** concernant l'aptitude à l'usage des produits de construction. Il a été complété par le décret n° 95-1051 du 20 septembre 1995, et par le décret n° 2003-947 du 3 octobre 2003, ce dernier visant en particulier à permettre l'exercice dans tous les cas de la surveillance du marché (article 1^{er} paragraphes I et II).

Ce décret vise, dans son préambule, le code des douanes, notamment ses articles 23 bis et 38, ainsi que la loi du 1^{er} août 1905 modifiée sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services, notamment son article 11, ensemble le décret du 22 janvier 1919 modifié, pris pour son application.

Sans revenir sur les définitions et dispositions, conformes à la directive, en particulier pour l'obligation du marquage CE, l'attestation de conformité, les conditions d'apposition du marquage CE, on peut citer les articles ayant trait à la surveillance du marché :

Art. 12

Toute personne qui met un produit de construction marqué CE sur le marché doit être en mesure de produire, sur demande des agents chargés du contrôle par l'article 4 du décret du 22 janvier 1919 susvisé, l'attestation de conformité visée à l'article 8.

Le responsable de la première mise sur le marché du produit doit de plus tenir à disposition des agents chargés du contrôle les procès-verbaux d'essais et de contrôle justifiant la conformité.

Art. 15

Seront punis des peines prévues pour les contraventions de cinquième classe :

- Ceux qui auront mis sur le marché un produit de construction non muni du marquage CE visé à l'article 6 du présent décret ;
- Toute personne qui, ayant mis sur le marché un produit de construction marqué CE, ne sera pas en mesure de présenter les documents mentionnés à l'article 12 du présent décret ;
- Ceux qui, en contravention avec les dispositions de l'article 7, auront apposé sur un produit de construction, sur une étiquette fixée au produit, sur son emballage ou sur des documents commerciaux d'accompagnement, des marques ou des inscriptions de nature à créer une confusion avec le marquage CE.

Comme on peut le constater, les textes juridiques de base, s'ils fixent les responsabilités, ne sont pas très explicites sur les finalités et les moyens de la surveillance du marché. On trouve des indications plus consistantes dans un certain nombre de documents, en particulier dans le **guide de la commission européenne relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale** de septembre 1999 - plus brièvement désigné sous le vocable de « **guide bleu** ». Sont examinés ci-après les chapitres relatifs au marquage CE et à la surveillance du marché.

Le chapitre 7 traite du marquage CE :

Le marquage CE matérialise la conformité de produit aux exigences communautaires applicables incombant au fabricant.

Le marquage CE apposé sur un produit constitue une déclaration de la part de la personne responsable :

- que le produit est conforme à toutes les dispositions communautaires qui lui sont applicables ;
- que les procédures d'évaluation de la conformité appropriées ont bien été appliquées.

Le marquage CE est obligatoire, et doit être apposé avant toute mise sur le marché ou mise en service d'un produit (sauf disposition contraire d'une directive).

Le chapitre 8 traite de la surveillance du marché.

Dans ce chapitre, il est précisé que, pour les produits de construction, seule la mise sur le marché proprement dite doit faire l'objet d'une surveillance (voir note 37 page 20) : la mise

en service, c'est-à-dire la première utilisation d'un produit par l'utilisateur final, n'est pas visée par la DPC, contrairement à d'autres directives. La mise sur le marché d'un produit de construction est « sa première mise à disposition sur le marché communautaire, en vue de sa distribution ou de son utilisation ». L'article 2 premier alinéa du décret du 8 juillet 1992 modifié par le décret du 3 octobre 2003 précise d'ailleurs le champ couvert : produits fabriqués, importés, détenus en vue de la vente ou de l'utilisation ... distribués à titre gratuit ou vendus.

Le « guide bleu » précise que la surveillance du marché a pour objet de garantir pour un produit que les dispositions qui lui sont applicables sont respectées dans toute la Communauté. En effet, tout citoyen a droit au même niveau de protection dans l'ensemble du marché unique, indépendamment de l'origine du produit acquis. De plus, la surveillance du marché est favorable aux intérêts des agents économiques, car elle contribue à lutter contre la concurrence déloyale.

La surveillance du marché répond donc à une double finalité :

- **Assurer un niveau élevé de satisfaction des exigences essentielles, là où les États membres ont adopté des réglementations destinées à la protection des citoyens ;**
- **Lutter contre la concurrence déloyale**

II. Le rôle des pouvoirs publics

C'est aux États membres qu'il revient de mettre en œuvre les politiques communautaires. A cet effet, l'application de la DPC a fait l'objet des décrets de transposition susmentionnés. En application des dispositions de ces textes, la Direction des Affaires Économiques et Internationales (DAEI) du Ministère prépare et fait adopter les arrêtés fixant la liste des produits soumis au marquage CE, au fur et à mesure de la disponibilité des référentiels de marquage (normes européennes harmonisées et agréments techniques européens). Ces arrêtés précisent également les périodes transitoires.

Il incombe également aux États membres de notifier les organismes qui seront habilités à effectuer les essais, inspections et opération de certification prévus par la directive.

Concernant la surveillance du marché, en France, le décret de transposition vise le code de la consommation et le code des douanes. Les autorités chargées de leur application sont les services de la répression des fraudes et les services des douanes. Le ministère « chef de file » pour les produits de construction a également un rôle à jouer dans l'organisation de la surveillance du marché. Selon les indications du « guide bleu », le rôle des autorités nationales comporte deux étapes :

- Les autorités nationales de surveillance du marché doivent s'assurer que les produits mis sur le marché sont conformes aux dispositions de la législation nationale transposant la directive ;
- Puis, si nécessaire, elles doivent prendre des mesures pour établir la conformité.

Il est intéressant de noter un certain nombre de commentaires relevés dans le « guide bleu », qui permettent de préciser les responsabilités et les types d'actions recommandées.

Il est souligné que les organismes notifiés ne doivent pas, en principe, assurer la responsabilité des activités de surveillance du marché, afin d'éviter tout conflit d'intérêt. Nous examinerons plus loin dans quelle mesure ils pourraient néanmoins jouer un rôle dans les opérations de surveillance active.

Il est aussi recommandé que les ressources disponibles soient affectées en priorité aux domaines dans lesquels la probabilité de risque est la plus élevée ou les cas de non-conformité plus fréquents ou qui peuvent présenter un intérêt particulier. Nous examinerons par la suite les conditions dans lesquelles pourraient être précisées ces priorités.

En ce qui concerne la documentation technique, qui peut être demandée, en particulier en cas de doute, il est recommandé d'appliquer le « principe de proportionnalité » pour épargner aux agents économiques des tâches inutiles. Ce même principe de proportionnalité est recommandé dans les actions correctives, qui doivent dépendre du niveau de non-conformité.

Dans le cas des produits en provenance de pays tiers, ce sont les autorités douanières qui sont en charge de veiller au bon usage de la DPC et du marquage CE. Une coordination des services nationaux chargés de la surveillance du marché est demandée dans chaque pays.

Un système d'échange d'informations est requis en cas d'application de la mesure de sauvegarde, et fortement conseillé pour la surveillance du marché. Cette coopération, pour certaines directives, a pris la forme d'une coopération administrative institutionnelle (groupes « AdCo »). Nous examinerons par la suite une telle hypothèse dans le cas de la DPC.

III. L'organisation actuellement en place

En France, les ministères chefs de file pour la mise en œuvre de la DPC sont le ministère chargé de l'équipement et celui chargé de l'industrie. Comme indiqué dans le chapitre sur « le rôle des pouvoirs publics », ils ont préparé les textes de transposition de la DPC, ainsi que l'ensemble des textes d'application nécessaires : arrêtés fixant la liste des produits soumis au marquage CE (32 arrêtés publiés en octobre 2003), notifications d'organismes d'essai, d'inspection et de certification.

Le suivi, pour le ministère chargé de l'équipement, est assuré par la Direction des Affaires Économiques et Internationales. Cette direction suit également les travaux communautaires, en particulier le Comité Permanent de la Construction, organe chargé du suivi de la DPC, ainsi que l'élaboration des spécifications techniques harmonisées : normes harmonisées et agréments techniques européens.

En contact régulier avec les autres Directions du ministère concernées par la DPC (DR, DSCR, DGUHC) ainsi qu'avec les partenaires industriels, la DAEI est actuellement au cœur du dispositif d'application de la DPC pour le ministère chargé de l'équipement.

Le dispositif opérationnel actuel comporte également un site internet sur la « Réglementation Européenne des Produits de Construction - marquage CE ». Ce site est réalisé en partenariat par le CSTB et l'AFNOR, avec le soutien financier du Secrétariat d'État à l'Industrie et la participation des Ministères de l'Équipement et de l'Intérieur. Son accès est : « <http://www.dpcnet.org> », et il rassemble une information complète et en principe à jour sur les textes de référence, les familles de produits et les dispositions qui leur sont applicables.

Nous avons vu plus haut que les autorités françaises en charge de la surveillance du marché, relevant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, sont la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes - DGCCRF, et la Direction Générale des Douanes - DGDDI.

Sont de leur compétence, avec l'appui technique du Ministère chargé de l'équipement et de celui chargé de l'industrie, les dispositions à prendre en cas de non-conformité :

- Exiger du fabricant la mise en conformité
- Exiger le retrait d'un marquage CE inadéquat
- Restreindre ou interdire la mise sur le marché ou la libre circulation
- Assurer le retrait du marché
- Faire assurer l'information de la Commission (par les représentants français au Comité Permanent de la Construction ou par le Représentant Permanent).

Les conditions d'intervention des services chargés du contrôle (DGCCRF et DGDDI) sont fixées d'une part dans le code de la consommation qui permet des investigations très poussées aussi bien au niveau du stockage des produits (fabricants et importateurs) qu'au niveau de la distribution (grand public ou opérateurs spécialisés), d'autre part dans le code des douanes pour le contrôle douanier des produits provenant des pays tiers. L'application de ces investigations s'effectue dans la mesure des moyens disponibles pour détecter les non-conformités, directement sur l'initiative des services de contrôle, ou suite à des plaintes formulées par les particuliers ou les opérateurs économiques. L'efficacité du système s'appuie sur une coordination des divers services concernés qui travaillent en étroite coopération. Les dispositions du code de la consommation permettent aux agents habilités pour la surveillance

du marché de consigner et d'exiger la mise en conformité des produits soumis au marquage CE et dépourvus de ce marquage (Art L 215-18 du C. C.), de saisir les produits non conformes et présentant un danger pour la santé ou la sécurité des consommateurs (Art. L 215-5 du C. C.) Ce même Code permet d'ordonner la suspension de la fabrication, de l'importation et d'imposer le retrait en tous lieux où ils se trouvent de produits présentant un danger grave ou immédiat (Art. L 221-5). Des sanctions pénales peuvent être prises à l'encontre des opérateurs : peines délictuelles en cas de tromperie, peines contraventionnelles dans le cas des infractions mentionnées à l'article 15 du décret de transposition de la DPC.

En ce qui concerne la DPC, un appui technique et administratif du Ministère chargé de l'équipement est apporté auprès des autorités chargées de la surveillance du marché. C'est actuellement la DAEI qui assure ce contact, en étant en relation avec la DGCCRF et la DGDDI. Des contacts personnels et des réunions occasionnelles ont lieu, pour échanger des informations, et régler les quelques cas qui se sont présentés jusqu'alors. On peut citer également la réunion du 12 avril 2002, «destinée à mettre la DGDDI et la DGCCRF en mesure de participer concrètement à la surveillance du marché des produits de la construction», et le compte rendu et relevé des conclusions daté du 12 août 2002, joint en annexe D.

Tout l'arsenal administratif et juridique est donc en place, mais il convient maintenant de le déployer sur le secteur de la construction, au fur et à mesure de la généralisation du marquage CE.

IV. Les attentes et besoins des différents partenaires

Seront examinés successivement les points de vue :

1. de la commission européenne
2. des directions d'administration centrale du ministère
3. des maîtres d'ouvrage et des utilisateurs des produits
4. des entreprises
5. des autorités de surveillance du marché

1 - La commission européenne :

Sources :

- réunion organisée à Bruxelles le 22 janvier 2003 sur l'application de la DPC ;
- groupe préparatoire du 11 mars 2003 ;
- communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen du 7 mai 2003 ;
- ainsi que différents contacts avec des membres des services de la Commission (Vicente Leoz, Georgios Katsarakis, Pascal Bar).

Lors du séminaire tenu à Bruxelles le 22 janvier 2003, la Commission a rappelé la responsabilité des États membres pour les actions à entreprendre à l'aval du marquage CE, en matière de surveillance du marché. Ses représentants ont précisé que le but à rechercher était la « mise en conformité » des produits, selon une réponse « proportionnée » à la non-conformité détectée : correction, restriction du marché ou retrait, sanctions... La commission a également exprimé son souhait d'éviter au maximum l'usage de la clause de sauvegarde (article 21 de la DPC), considérée comme lourde et peu opérante. Une coordination entre États membres sur le thème de la surveillance du marché est souhaitée, afin d'assurer l'égalité de niveau de protection et de traitement des problèmes, nonobstant les différences légitimes dans les législations nationales. Pour ce faire, la commission préconise les groupes de coopération administrative (AdCo), les programmes de visites conjointes mutuelles, et annonçait son intention de tenir courant 2003 un séminaire pour échanger de l'information sur ce sujet.

La réunion du Groupe Préparatoire du 11 mars 2003 incluait dans son ordre du jour le sujet de la surveillance du marché. Un exposé a été présenté sur le fonctionnement de la coopération entre États membres dans différents secteurs couverts par des directives « nouvelle approche » (équipements basse tension, compatibilité électromagnétique, machines, équipements de protection individuelles, bateaux de plaisance, ascenseurs, équipements de télécommunication). Les représentants nationaux au groupe préparatoire ont été invités à réfléchir à l'opportunité de tels dispositifs (groupes AdCo, visites mutuelles.) dans le domaine des produits de la construction. Il est apparu que les réticences exprimées auparavant par certains pays à mettre en place une instance de concertation supplémentaire (par rapport au Comité Permanent et au Groupe Préparatoire) n'étaient plus évoquées lors de cette réunion de mars 2003. Dans la suite de la réunion, les États membres ont présenté l'état de la question de la surveillance du marché dans leurs pays respectifs : ces présentations serviront de base au chapitre du présent rapport relatif aux expériences étrangères.

Dans un message électronique en date du 8 avril 2003 émanant de la Commission (Georgios Katsarakis), une offre était faite de créer un groupe de coopération (AdCo) avec les ambitions

suivantes : « le groupe serait composé de représentants des autorités responsables de la surveillance du marché des États membres, et devrait poursuivre les objectifs suivants : l'échange d'information entre les autorités administratives concernant les mécanismes nationaux de surveillance du marché et les solutions adoptées ; la réalisation d'un niveau élevé et uniforme de respect des législations européennes ; de réduire les recouvrements des opérations de surveillances nationales ; de diffuser les bonnes pratiques ; de procéder à des échanges de vues et à la résolution de cas pratiques ». Le sujet devrait être examiné lors d'une réunion ultérieure du Comité Permanent de la Construction, mais il n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour à la date du présent rapport (le Conseil Européen sur la Compétitivité devait en débattre en novembre 2003).

La plupart des éléments de position de la Commission indiqués ci-dessus sont repris dans le document intitulé « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : améliorer l'application des directives nouvelle approche ». Partant du constat de certaines faiblesses dans la coopération entre États membres ainsi qu'entre ces derniers et la Commission, cette communication précise les objectifs : que les citoyens bénéficient d'un niveau de protection élevé et que les entreprises puissent s'affronter à armes égales dans l'ensemble du marché intérieur. Elle rappelle la nécessaire clarification des rôles, entre autres entre les autorités de surveillance du marché et les organismes notifiés. La Commission constate :

Bien que l'expérience varie d'une directive à l'autre, le récent programme de visites mutuelles conjointes (PVMC) entre les experts nationaux de la surveillance du marché a mis en évidence l'existence d'approches et de niveaux de surveillance du marché différents dans les États membres. Certains d'entre eux ont adopté une stratégie de prévention, alors que d'autres ont choisi une stratégie fondée sur la répression. Cette dernière couvre le traitement des plaintes, les notifications de clause de sauvegarde des autres États membres et les contrôles douaniers classiques. La stratégie préventive englobe l'organisation de campagnes ciblées, l'utilisation d'outils d'évaluation des risques et la coopération avec d'autres autorités.

Le problème de la faiblesse des ressources se manifeste dans chaque État membre et pour chaque directive. Les importantes réductions budgétaires réalisées dans certains États membres limitent l'efficacité de la surveillance des marchés. Une surveillance efficace du marché fait cependant partie du système de la nouvelle approche et il convient donc de garantir les ressources nécessaires, tant humaines que financières. Le PVMC a par ailleurs déterminé un certain nombre de moyens pour renforcer et harmoniser l'application de la législation: la mise en oeuvre d'une série de critères de surveillance minimums, dont des contrôles de sécurité des produits aux frontières extérieures, une coopération administrative renforcée et une révision de la procédure de la clause de sauvegarde lors de la notification de mesures nationales restreignant la libre circulation de produits portant un marquage "CE".

S'ensuivent un certain nombre de pistes et de recommandations portant sur l'instauration d'un niveau homogène de surveillance du marché et le renforcement de la coopération administrative.

Le cas des clauses de sauvegarde fait l'objet de commentaires spécifiques : cette procédure est considérée comme « lourde et difficile à mettre en pratique », ainsi la Commission avoue rencontrer des difficultés dans sa gestion, et envisage de proposer de modifier la procédure de sauvegarde afin de garantir une approche plus uniforme dans l'ensemble des directives, de simplifier et de raccourcir le processus et de le rendre plus efficace...

2 - Les directions d'administration centrales du ministère :

Sont concernées : la Direction des Affaires Économiques et Internationales (DAEI), la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC), la Direction des Routes (DR), la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières (DSCR).

La DAEI prépare et fait adopter les arrêtés portant application de la DPC aux différentes familles de produits au fur et à mesure de la disponibilité des spécifications techniques harmonisées requises (normes harmonisées ou agréments techniques européens). Ces listes couvrent en octobre 2003 un ensemble de produits représentant environ 20% du marché évalué en France à 34 M€ Michel Pernier, chef du bureau de la normalisation dans le domaine du BTP à la DAEI, s'interroge sur la définition d'un dispositif adapté pour assurer la crédibilité du marquage CE pour ses différents utilisateurs. Devant la montée en puissance du marquage CE, il souhaite que soient définies les modalités de la surveillance du marché, en lien avec les autorités en charge (DGCCRF et Douanes).

Le point de vue des Directions d'Administration Centrales sectorielles (DGUHC, DR, DSCR) a été recueilli à l'occasion des réunions des Comités Permanents de Suivi de la Normalisation mis en place par le SETRA et le CGPC, auxquelles elles participent régulièrement, ainsi que par des contacts avec Jean Moreau de Saint Martin et Raphaël Slama, du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Deux niveaux de préoccupation s'expriment :

- Le premier concerne l'exercice du pouvoir réglementaire de l'état, le marquage CE ayant pour vocation de suppléer les réglementations nationales existantes. Le marquage CE doit offrir un niveau de conformité garanti de satisfaction des exigences réglementaires, pour les produits sujets à de telles réglementations en France. Les mesures antérieures d'homologation ou d'autorisations administratives d'emploi de produits deviennent caduques lors de l'arrivée du marquage CE, d'où l'importance de la surveillance du marché. Il est à noter cependant que de telles exigences ne couvrent, dans le dispositif réglementaire français, qu'un nombre restreint de produits, généralement en lien avec l'exigence de sécurité d'utilisation : il en va ainsi des produits d'équipement de la route (signalisation, dispositifs de retenue, etc.), et des produits soumis aux exigences de réaction ou de résistance au feu dans le domaine de la construction.
- Le second niveau est celui de « maître d'ouvrage » utilisateur de produits mis sur le marché. Cette préoccupation, relative à la qualité des produits, recouvre l'ensemble des produits et de leurs caractéristiques, et pas seulement les aspects faisant l'objet d'une réglementation au sens juridique du terme (découlant d'une loi ou d'un décret). Pour cet aspect des choses, le marquage CE ne couvre pas toujours l'ensemble de leurs besoins. En effet, pour qu'une caractéristique soit couverte par le marquage CE, il faut qu'elle soit réglementée dans au moins un pays membre de l'Union Européenne. Certaines caractéristiques demeurent donc hors du champ de la DPC, mais peuvent être couvertes par d'autres dispositions : normes volontaires (ou parties volontaires de normes harmonisées), marques volontaires ayant leur propre référentiel, documents et guides destinés aux acheteurs publics (comme par exemple les fascicules du Cahier des Clauses Techniques Générales - CCTG établis pour les marchés de travaux).

3 - Les Maîtres d'ouvrage et les utilisateurs des produits

Comme indiqué ci-dessus pour les directions d'administration centrales, les besoins des maîtres d'ouvrages et autres utilisateurs des produits de la construction ne sont que partiellement couverts par la DPC et le marquage CE. Pour eux, la confiance dans le marquage CE leur permettra d'alléger l'expression des spécifications requises pour un emploi déterminé - tout en nécessitant en général de préciser les caractéristiques harmonisées parmi les options ouvertes par le marquage - mais ne les dispensera pas de spécifier et contrôler les autres caractéristiques dont ils ont besoin. La confiance dans le marquage CE pourra dépendre à la fois du système d'attestation de la conformité requis (selon les décisions de la Commission) et de la surveillance du marché. Cette surveillance du marché sera d'autant plus utile que l'acquéreur du produit aura une compétence technique et juridique limitée. C'est pourquoi il conviendra de distinguer les produits utilisés par des maîtres d'ouvrage publics ou des professionnels (architectes, entrepreneurs), de ceux destinés au « grand public », bien que la différence soit parfois ténue du fait du développement de « l'auto construction ».

4 - Les entreprises

Le point de vue des entreprises s'est exprimé en diverses occasions : lors du débat organisé par le journal « Le Moniteur » et la DAEI le 16 mai 2002 ; au cours du séminaire organisé à Bruxelles le 22 janvier 2003 par la Commission ; à l'occasion de la journée du 7 octobre 2003 à Paris organisée par l'Association des Industries des Matériaux de Construction (AIMCC) sur les conséquences opérationnelles du marquage CE. Des informations ont également été recueillies auprès des représentants des professions à l'occasion de réunions périodiques du Groupe d'Orientation de la Directive Produits de construction (GRODPRO) et de Comités de normalisation (COS Construction, Commissions Générales Bâtiment/Génie Civil et Équipements de la route), ainsi que lors d'un contact avec Michel Giacobino, Directeur Général de l'Agence Qualité Construction.

Devant la généralisation progressive du marquage CE, les professionnels du secteur de la construction sont avant tout soucieux du maintien d'une concurrence loyale, mais également de la préservation d'une politique de qualité mise en place dans plusieurs secteurs. Ils craignent des distorsions du marché en cas de laxisme dans l'application du marquage CE, en particulier lorsque le niveau d'attestation de conformité choisi par la Commission ne fait pas appel à un organisme certificateur (certification par tierce partie). En effet, dans beaucoup de secteurs industriels, les producteurs ont mis en place avec les utilisateurs des marques de qualité, qui ne pourront pas être maintenues pour les caractéristiques harmonisées couvertes par le marquage CE (seules pourront être maintenues, sur la base du volontariat, des marques de produits couvrant des spécifications complémentaires au marquage CE, dans des conditions encore peu claires, malgré un document de position de la Commission intitulé « pas d'exigences additionnelles pour les produits marqués CE », et discuté au Comité Permanent de la Construction).

Constatant qu'il n'y avait pas pour le moment d'initiatives de surveillance connues et annoncées, les industriels expriment le souhait :

- de comparer les systèmes de surveillance des différents pays européens, pour évaluer les risques de distorsion ;
- de mieux identifier les missions et les tâches de chaque acteur de la surveillance ;
- d'évaluer les champs utiles pour la surveillance (produits, acteurs de la distribution, organismes notifiés...) ;
- de préciser les responsabilités de chacun.

L'Agence Qualité Construction est une association regroupant toutes les professions de la construction, avec également les organisations professionnelles de l'assurance, les centres techniques, les organismes de certification, ainsi que le ministère chargé de la construction. Ses objectifs : améliorer la qualité de la construction, c'est-à-dire réduire le coût de la non-qualité, estimé à 9 milliards d'euros par an (10% du chiffre d'affaire). Le souci exprimé par rapport à la DPC est que le nouveau système de marquage CE, se substituant aux exigences nationales antérieures bien connues, ne génère pas de risques nouveaux et de nouvelles pathologies dans la construction. La commission « Prévention Produits » de cette association a pour mission de tirer les enseignements de la pathologie pour améliorer les produits, mais aussi de veiller à ce que des nouveaux produits ou de nouveaux textes ne soient pas à l'origine d'une dérive de la sinistralité. Un tel système de repérage pourrait être utilement associé à la surveillance du marché.

Citons enfin une prise de position des entrepreneurs au niveau européen, dans un document en date du 8/9/2003 émanant de la FIEC (Fédération des Industries Européennes de la Construction), intitulé : « Insuffler la confiance dans le marquage CE des produits de construction : le problème des entreprises ». Dans le paragraphe consacré à la surveillance du marché, on trouve le souci de savoir s'il y a réellement une approche commune de ce sujet dans l'ensemble des pays membres. Y aura-t-il une supervision et une coordination ? Bien que la responsabilité soit celle de chacun des États membres, la FIEC considère que, pour assurer une égale confiance du marché dans le marquage CE, il est souhaitable qu'un minimum de mesures communes soit édictées dans un guide de la Commission, et qu'une collaboration étroite soit instituée en vue de s'assurer que la surveillance du marché est basée sur des procédures équivalentes et des critères identiques dans toute la Communauté. La FIEC exprime également la crainte que des tests nationaux d'acceptation des produits soient développés, dans la mesure où il n'existe pas de test européen unique.

5 – Les autorités de surveillance du marché

Comme indiqué dans les premiers chapitres du présent rapport, en France les autorités en charge de la surveillance du marché, pour la DPC, sont les services compétents du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, à savoir :

- La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)
- La Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI)

Des notices de présentation de ces deux directions générales ont été établies courant 2002 à la demande des représentants français au Comité Permanent de la Construction, et sont jointes en annexe.

Le rédacteur du présent rapport a par ailleurs pris des contacts durant l'été 2003, et a rencontré successivement des représentants des deux services : Monsieur Génain pour la DGCCRF, et Monsieur Martinez, accompagné de mesdames Jimenez et Halmagrand pour la DGDDI.

Pour la DGCCRF, Monsieur Génain a en charge, entre autres, le secteur des produits de construction. La Direction s'appuie sur des antennes départementales, et les intervenants sont des généralistes pouvant faire appel, en cas de besoin, aux laboratoires propres de la Direction, ou à des laboratoires d'essai agréés. Les contrôles se font à la production, selon des programmes trimestriels ciblés, ainsi qu'à la distribution (pour les importations en particulier). La vérification porte sur la conformité des étiquetages et les justifications de

conformité, des prélèvements sont parfois faits. L'orientation prioritaire de la Direction est tournée vers les biens de consommation courante. Des enquêtes en dehors des programmes peuvent être diligentées, en cas de doute ou de plaintes spécifiques. Celles-ci représentent environ 10% des enquêtes. Il existe un système d'information réciproque et d'alerte au niveau européen, ainsi qu'un protocole avec les services des douanes pour un signalement réciproque des anomalies. Pour la surveillance du marché des produits de construction au titre de la DPC, une segmentation est sans doute à prévoir entre les produits « grand public » (magasins de bricolage par exemple) et les produits destinés aux professionnels, pour tenir compte des priorités stratégiques de la Direction. Sous cette réserve, Monsieur Génain considère que les services de la DGCCRF peuvent en assurer l'intégration dans leur champ d'action, du moins pour la vérification de la présence du marquage CE et de sa documentation. Pour la vérification éventuelle de la conformité, cependant, le recours à des laboratoires spécialisés, comme le CSTB, le LCPC, etc. serait à prévoir. Enfin une participation à un futur groupe européen de coopération administrative (AdCo) est tout à fait envisageable.

Pour les services des douanes (DGDDI), leur champ d'intervention est celui de l'importation : produits en provenance des pays extérieurs à l'Union Européenne. Leurs procédures s'appuient, comme pour la DGCCRF, sur des plans de contrôle, de préférence pour des produits sensibles définis en étroite concertation avec les ministères techniques concernés. A eux de signaler les cas de présomption de fraude, ou de danger particulier. Les douanes disposent de laboratoires en propre, mais il ne paraît pas envisageable d'organiser et d'équiper ceux-ci pour des contrôles sur les très divers et nombreux produits de construction : les contrôles devront sans doute être confiés à des laboratoires extérieurs, et se pose alors le problème de leur financement. Autre difficulté : s'il existe bien une nomenclature des douanes (essentiellement à des fins de tarification fiscale), les listes de produits de construction visés par les spécifications harmonisées de la DPC, et les arrêtés nationaux d'application, ne correspondent en général pas à cette nomenclature douanière. Le contrôle ne peut donc pas être automatisé sur ces bases, et nécessite un examen au cas par cas, comme cela a été fait en avril 2002 pour les treize premiers arrêtés, lors d'une réunion entre la DGDDI et des représentants du ministère chargé de l'équipement (DAEI et CGPC). En conséquence, le service des douanes estime nécessaire de formaliser une coopération avec le ministère technique concerné, afin de :

- rechercher dans la mesure du possible des rapprochements avec leur nomenclature ;
- définir des priorités en fonction des différentes listes de produits, de leurs enjeux, et bien entendu des flux d'importation envisageables ;
- signaler les cas particuliers (plaintes, danger particulier...);
- définir les organismes intervenant pour les contrôles éventuels, et traiter du financement.

Ce besoin d'un interlocuteur identifié au niveau central apparaît comme essentiel pour mettre en place une surveillance opérationnelle du marché à l'importation. Pour ce qui concerne la participation à un groupe européen de coopération - AdCo, la DGDDI souhaite un appui des ministères techniques.

V. La situation dans les pays européens

Durant les années 2000/2002, la Commission a évoqué à plusieurs reprises la responsabilité des États membres dans la mise en place d'une surveillance du marché, devant l'émergence des premiers marquages CE. L'idée de constituer un groupe de coopération administrative (AdCo) entre les autorités nationales en charge de la surveillance du marché a été évoquée lors de réunions du Comité Permanent de la Construction. Plusieurs pays avaient fait part de leurs réticences à créer une instance supplémentaire, suggérant même que le Groupe Préparatoire puisse jouer un rôle (bien que ses membres ne soient pas des experts de la surveillance du marché). En 2003, lors de la réunion du Groupe Préparatoire du 11 mars, il est cependant apparu que l'idée d'un groupe « AdCo » ne suscitait pas de réactions négatives.

Dans le courant du 2^e trimestre 2002, la Commission Européenne avait lancé auprès des membres du Comité Permanent de la Construction un questionnaire sur la surveillance du marché. La France a fait connaître sa réponse par note MSM 2-21 du 26/06/02 (jointe en annexe E). Au cours de la réunion du groupe préparatoire du 11 mars 2003, la Commission a indiqué qu'un certain nombre de pays avait répondu à ce questionnaire, que les réponses étaient peu homogènes, et qu'aucune synthèse n'avait pour le moment été préparée.

En conséquence, la seule source d'information sur les pratiques et projets des différents pays en matière de surveillance du marché est constituée par les exposés de la réunion du groupe préparatoire de mars 2003, au point 6 de l'ordre du jour : présentation des systèmes de surveillance du marché. La demi-journée consacrée à ces présentations a permis d'entendre les exposés des 15 pays suivants (10 pays membres de l'union, 4 pays entrant en 2004, et un pays membre de l'AELE qui a transposé les directives « nouvelle approche » : la Norvège) :

Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Hongrie, Italie, Malte, Norvège, République Tchèque, République Slovaque, Royaume-Uni, Suède, et France (exposé verbal).

Les supports de ces exposés sont présentés dans l'annexe F de présent rapport. Les principaux enseignements retirés des documents fournis et des exposés sont les suivants :

- Dans la plupart des cas présentés, il n'est pas fait état, faute de pratique, d'expériences vraiment concrètes répondant stricto sensu à l'application de la DPC. Les exposés sont restés souvent très théoriques, certains pays avouant n'avoir pas encore commencé l'application. L'Espagne plaide même pour un moratoire dans la mise en route de la surveillance du marché, arguant de certaines difficultés d'adaptation des fournisseurs aux nouvelles spécifications, et, pour les organismes notifiés, à faire face à la demande.
- Tous ces pays ont transposé la DPC et son texte modificatif de 1993 dans leur législation nationale, parfois récemment (2002 pour Malte et la République Tchèque, 2003 pour la Hongrie). Dans les états fédéraux, la transposition a également été faite au niveau des provinces. Les textes prévoient toutes les mesures requises pour permettre d'assurer la conformité des produits.
- Dans plusieurs pays, la responsabilité de la surveillance du marché est confiée aux autorités locales, en particulier dans les états fédéraux : Allemagne, Autriche, mais aussi le Danemark (municipalités), l'Espagne et le Royaume-Uni. Cependant une « coordination centralisée » est presque toujours prévue dans ces cas-là

- Il est curieux de noter que, selon les pays, différents ministères sont chargés de piloter ou de coordonner la surveillance du marché : ministère des transports, de la construction et de l'habitat en Allemagne, ministère de l'environnement en Finlande, ministère de l'intérieur en Hongrie, ministère de l'économie à Malte, ministère de la construction et du développement régional conjointement avec celui de l'économie en Slovaquie, ministère du commerce et de l'industrie en république tchèque, premier secrétaire d'état au Royaume-Uni, ministère des affaires étrangères en Suède, ministère des sciences et de la technologie en Espagne, et même en Italie, une répartition en fonction des exigences essentielles concernée : ministère des infrastructures et des transports pour l'exigence de résistance mécanique et stabilité, ministère de l'intérieur pour l'exigence de sécurité en cas d'incendie, ministère de l'industrie pour les quatre autres exigences essentielles...
- Des organismes techniques spécifiques (agences, autorités nationales ou locales, corps d'inspection, directions...), s'appuyant sur des inspecteurs et des experts, existent dans la plupart des pays, et se voient confier les tâches du contrôle sur le terrain, selon les orientations données par les ministères en charge. La Hongrie, la Norvège et la République Tchèque indiquent que le financement est assuré sur le budget de l'État (pas d'information pour les autres).
- Dans certains cas où il existe déjà un dispositif d'autorisation préalable de mise sur le marché, il est simplement prévu de lui substituer le contrôle du marquage CE.
- La plupart des pays invoquent la limitation des moyens humains et financiers pour la surveillance, ainsi que parfois la difficulté pour les organismes en charge de trouver les compétences requises pour ce nouveau champ des produits de construction.
- En conséquence, la surveillance « active », qui nécessite plus de moyens humains et financiers, est la plupart du temps délaissée, au profit d'une surveillance « passive », s'appuyant sur des signalements, des dénonciations mais aussi sur le suivi des constructions et des problèmes éventuels.
- Dans un certain nombre d'exposés, il semblait y avoir confusion entre la surveillance du marché et le contrôle d'exigences réglementaires pour les constructions : en effet les habitudes sont souvent plus d'intervenir au niveau de l'utilisation, de la mise en œuvre, que de la mise sur le marché proprement dite des produits.
- Il convient de signaler le cas particulier du Royaume-Uni, pour lequel le marquage CE n'est obligatoire que pour les produits franchissant les frontières (ce point est contesté par la Commission), et pour qui le problème posé semble être seulement de vérifier la sincérité du marquage CE pour les produits qui le portent, ce marquage n'étant pour l'instant pas requis pour le marché intérieur au Royaume-Uni.
- Enfin l'exposé de l'Espagne comporte des précisions intéressantes, en particulier sur les critères utilisés pour sélectionner les actions de surveillance du marché : importance du produit visé par rapport aux exigences essentielles (tout particulièrement la santé et la sécurité des utilisateurs), son importance économique, les volumes en cause, et le niveau des échanges (traverse-t-il les frontières, y a-t-il des barrières commerciales préexistantes ?). Ce pays a également mis en route des séminaires d'information préalables à la mise en place du marquage CE, et distribué de l'information aux différents acteurs concernés.

VI. Propositions d'amélioration et dispositions pratiques préconisées

VI.1 - Préambule

Il convient en préambule de bien cerner **la notion de «surveillance du marché»**, telle qu'elle résulte des textes relatifs à la réglementation des produits de construction (DPC et décrets nationaux de transposition). En effet, si les «exigences essentielles» dont le respect est visé concernent les ouvrages de construction, la «mise sur le marché» est relative aux produits de construction, offerts à la commercialisation ou à l'utilisation. Le respect des réglementations les concernant est attesté par le marquage CE qui doit leur être apposé. Les conditions de leur utilisation sont clairement hors du champ de la surveillance du marché, comme cela a été analysé dans le chapitre «fondements et objectifs de la surveillance du marché» (même si dans certains cas les spécifications techniques les concernant peuvent comporter des limitations d'usage). Dans la chaîne qui va de la conception des ouvrages à leur construction et leur maintenance, seule est visée par la DPC l'aptitude des produits à satisfaire à l'usage prévu, dans la mesure où la conception et la réalisation (et on pourrait ajouter l'entretien) des ouvrages sont correctement réalisés. La responsabilité des autorités chargées de la surveillance du marché se limite donc aux produits et à la documentation les accompagnant (marquage CE, notices et documents afférents...). De plus un même produit peut être proposé pour des usages ou des contextes différents : un produit marqué CE n'est donc pas forcément apte à tous les usages. Cependant ses caractéristiques, attestées par le marquage CE (et les performances associées ou déclarées), lui permettent de satisfaire certains usages réglementés, et c'est pourquoi il doit pouvoir circuler librement dans l'espace économique européen. S'il appartient à l'autorité chargée de la surveillance du marché de vérifier l'existence et la sincérité du marquage CE là où il est requis, c'est à l'utilisateur du produit, et au maître de l'ouvrage, qu'il appartient de vérifier que :

1. l'ouvrage a été correctement conçu ;
2. les produits ont été choisis conformément à leur destination (choix de la classe s'il en est prévu, choix du niveau de performance pour les performances déclarées, précisions concernant les critères non harmonisés et souhaités par le client) ;
3. ils correspondent aux spécifications demandées (attestées par le marquage CE, mais aussi par d'éventuelles marques volontaires, ou par des essais et tests de réception précisés à la commande, non-contradictoires avec le marquage CE) ;
4. l'ouvrage est correctement construit, avec une mise en œuvre des produits selon les «règles de l'art» (celles-ci ne sont en principe pas couvertes par les spécifications techniques harmonisées au titre de la DPC, mais peuvent l'être par d'autres documents, comme des normes européennes ou nationales volontaires, des référentiels de marques de qualité, des avis techniques, des documents généraux comme les DTU ou les CCTG, etc.) ;
5. l'ouvrage est correctement entretenu, pour assurer sa durabilité.

Là où il existe des réglementations d'ouvrages, il appartient également aux autorités responsables du respect de ces réglementations de mener les vérifications, contrôles et réceptions requis au niveau des ouvrages construits.

Dans cette chaîne allant de la conception à la maintenance des ouvrages, la tâche de surveillance du marché des produits de construction, dont l'État est responsable au titre de la DPC et des ses textes de transposition, correspond à une partie de l'alinéa 3 précédent : les produits mis sur le marché doivent porter le marquage CE dès lors qu'ils y sont soumis, et ce marquage doit être complet et sincère. Ces produits doivent en outre bénéficier d'une attestation de conformité du fabricant, établie selon la procédure requise dans la décision de la Commission le concernant.

Deux précisions à l'intention des maîtres d'ouvrage et des utilisateurs, et ayant une incidence sur la surveillance du marché, sont utiles à mentionner ici :

- **La procédure d'attestation de conformité** comporte plusieurs niveaux, dont seul les premiers (niveaux 1 et 1+) font appel à une certification de conformité délivrée par un organisme certificateur indépendant (certification par tierce partie), choisi par le fabricant au niveau européen. Le niveau de confiance dans le marquage CE se trouve renforcé dans ce cas, mais les autres niveaux sont réputés apporter la garantie voulue pour les aspects réglementés des produits (la Commission a maintes fois insisté sur ce point). Les autorités de surveillance du marché ne peuvent donc pas systématiquement suspecter les produits faisant l'objet d'une attestation de conformité des niveaux 2 à 4. Les utilisateurs sont cependant parfois intéressés par les garanties que peut leur apporter une certification, leur évitant certains essais de réception, et pas seulement pour les caractéristiques réglementées couvertes par le marquage CE. Ils peuvent la demander le cas échéant, selon leurs besoins, dans leur commande des produits, en veillant à ne pas introduire de discriminations dans le marché communautaire.
- **Les caractéristiques des produits** mentionnées dans les spécifications techniques harmonisées ne font pas toujours l'objet d'une évaluation. En effet la DPC permet au fabricant, selon « l'usage prévu », de ne pas déclarer de valeur pour certaines caractéristiques, dans la mesure où elles ne sont pas réglementées dans le pays visé (clause appelée NPD : performance non déterminée). Ces produits ont le droit de circuler librement car ils portent le marquage CE, mais leur utilisation n'est pas possible dans les pays où ces caractéristiques sont réglementées (et pas seulement spécifiées dans une commande). C'est en principe au client qu'il incombe de choisir un produit apte à satisfaire la réglementation de son pays, et donc à exclure le cas échéant les produits à performances non déterminées. Par ailleurs, dans le cas de l'utilisation de la clause NPD par le fournisseur pour des caractéristiques non réglementées, le client devra sans doute trouver un autre moyen que le marquage CE pour s'assurer que le produit répond à ses besoins. En France, dans la mesure où il y a peu de produits réglementés (hormis les produits d'équipement de la route, et les produits devant résister au feu), il y a un risque de voir utiliser la clause NPD. Cependant, l'intérêt des fabricants est plutôt de couvrir l'ensemble des caractéristiques harmonisées, pour s'ouvrir les marchés d'un maximum de pays, et limiter les procédures de contrôle de conformité. L'avenir nous dira ce qu'il en est.

VI.2 – Des prémisses encourageantes

Les chapitres concernant « le rôle des pouvoirs publics » et « l'organisation actuellement en place » ont décrit le contexte juridique ainsi que les dispositions actuellement appliquées en France. Ils concluaient :

« Tout l'arsenal administratif et juridique est donc en place, mais il convient maintenant de le déployer sur le secteur de la construction, au fur et à mesure de la généralisation du marquage CE. »

Les contacts pris et les renseignements fournis indiquent que les différents acteurs de la surveillance du marché ont une claire vision de leurs rôles respectifs, et d'ailleurs le dispositif a déjà fait preuve de son efficacité en plusieurs circonstances. On peut en particulier mentionner trois « cas », qui peuvent préfigurer les solutions à terme :

- Lors de la mise en route du marquage CE des ciments en 2001, la profession a souhaité y adjoindre une marque volontaire NF. La Commission a estimé que l'apposition de cette marque NF était « susceptible de créer une confusion avec le marquage CE » (art. 7 du décret 92-647). Des négociations entre la profession et les ministères chargés de l'industrie et de l'équipement ont permis d'aboutir à un compromis satisfaisant aux yeux de la Commission.
- Dans le même domaine, plus récemment (été 2003) un importateur a livré à un magasin de grande distribution des sacs de ciment dépourvus du marquage CE, alors que ce marquage est obligatoire en France pour ce produit (*arrêté du 2 mars 2001 portant application aux ciments courants du décret n°92-647 du 8 juillet 1992 modifié concernant l'aptitude à l'usage des produits de construction*). Sur plainte d'un industriel, M. Michel Pernier, de la DAEI (ministère chargé de l'équipement) a contacté l'importateur, et a obtenu la mise en conformité, car il est apparu que les produits vendus avaient bien fait l'objet de l'attestation de conformité requise et pouvaient se voir apposer le marquage CE. Les autorités de surveillance du marché n'ont pas eu à intervenir.
- Un compte rendu et relevé de conclusions à l'intitulé du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, adressé au ministre de l'équipement en date du 12 août 2002 (annexe D), fait état d'une réunion de concertation tenue le 12 avril 2002 entre des représentants des deux ministères en vue de « mettre la DGDDI et la DGCCRF en mesure de participer concrètement à la surveillance du marché des produits de la construction ». Cette réunion faisait suite à la publication des treize premiers arrêtés au titre de la mise en œuvre de la DPC. Il en était résulté des orientations et des dispositions opérationnelles pour la surveillance du marché des produits visés.

Ces dispositions ont permis de répondre de façon satisfaisante aux problèmes concrets au moment où ils se sont posés. Cependant, lors de la réunion de concertation du 12 avril 2002 ci-dessus mentionnée, certaines difficultés avaient déjà été signalées. Il y avait à l'époque treize familles de produits couvertes par les arrêtés, il y en a actuellement plus de trente et une. Or il ne s'est pas tenu de réunion formelle, telle que celle du 12 avril 2002, depuis cette date. Ces constats, ainsi que l'analyse des attentes et besoins des différents partenaires qui ont été exposés dans le chapitre correspondant du présent rapport, me conduisent à énoncer les considérations et les propositions qui suivent.

VI.3. - Propositions

Les propositions préconisées concernent les points suivants :

1. les acteurs
2. les principales difficultés
3. les enjeux et les priorités
4. la coopération nationale
5. les actions à mener
6. les partenaires
7. la coopération internationale
8. quelques pistes pour aller plus loin

1. Les acteurs

La surveillance du marché, pour les produits de construction soumis à réglementation par application de la DPC et des textes de transposition, est de la compétence opérationnelle des services du ministère chargé de l'économie et des finances : la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), et la Direction Générale des Douanes (DGDDI), avec l'appui des ministères techniques concernés : le ministère chargé de l'industrie et le ministère chargé de l'équipement.

Le ministère chargé de l'industrie (SQUALPI) est en charge du suivi de la DPC. Un représentant de ce ministère siège au Comité Permanent de la Construction. Le ministère chargé de l'équipement intervient sur le plan juridique et réglementaire, par la DAEI, ainsi que sur le plan technique (DGUIHC, DR, DSCR). Il doit être considéré comme ministère « chef de file » pour les produits de construction. Enfin le Conseil Général des Ponts et Chaussées a un pôle de compétence en matière de normalisation et de réglementation technique : c'est, au sein de la 3^e section, la sous-section 3.1 « règles techniques » qui en est responsable.

2. Les principales difficultés

La première difficulté rencontrée est celle de savoir si un produit, ou une famille de produit, doit porter le marquage CE. Cette difficulté est accrue, pour le service des douanes, par l'absence de corrélation entre les familles de produits de la construction et la nomenclature douanière européenne. Il y a deux voies de progrès pour élucider cette question :

- Le site « www.dpcnet.org » permet d'avoir accès à l'ensemble des textes d'application de la DPC, en particulier les arrêtés portant sur les différentes familles de produits. Ces arrêtés citent les produits concernés, et apportent des précisions sur les périodes transitoires et les dates d'application ;
- En cas de difficultés, un contact avec la DAEI doit permettre de lever les ambiguïtés (pour les modalités pratiques, voir ci-après le point 4 sur la coopération nationale). Ce contact devrait également permettre les rapprochements avec la nomenclature douanière partout où c'est pertinent.

Le service des douanes considère cependant que ces deux pistes ne sont pas en mesure d'apporter véritablement une solution, sauf dans des cas particuliers et exceptionnels.

Une seconde difficulté réside dans la technicité des produits de construction. Les normes harmonisées et agréments techniques européens couvrent des caractéristiques multiples, parfois complexes, souvent peu compréhensibles pour des généralistes. Les essais et leur interprétation sont généralement très spécifiques, et les laboratoires compétents peu nombreux. L'intervention d'experts et de laboratoires spécialisés devra être recherchée dans un certain nombre de cas, en tout cas pour les contrôles qui iraient au-delà du contrôle documentaire. Ce sujet fait l'objet de propositions au point 5 « les actions à mener ».

Une troisième difficulté réside dans la détermination des enjeux et des priorités, afin de consacrer des moyens proportionnés pour les activités de surveillance. Ce sujet est examiné au point 3 suivant.

3. Les enjeux et les priorités

Les ressources disponibles étant limitées, du fait en particulier du champ de plus en plus large de la surveillance du marché, il est important de fixer des priorités, afin d'apporter une réponse adaptée aux enjeux. L'intervention des ministères « techniques », en appui aux autorités chargées de la surveillance du marché, est essentielle dans ce domaine.

La priorité doit être donnée au premier chef aux produits dont l'usage donne lieu à réglementation, ou dont certaines caractéristiques font l'objet d'une réglementation sur le territoire national : en effet les autres caractéristiques peuvent éventuellement ne pas être caractérisées par le marquage CE, comme vu plus haut dans la discussion sur la clause NPD « performance non déterminée ». Ces produits, et leurs caractéristiques réglementées, doivent être clairement indiqués par les ministères techniques concernés. Cependant, pour assurer la crédibilité du marquage CE, on ne peut pas écarter le contrôle de l'ensemble des produits et des caractéristiques faisant l'objet du marquage, même en l'absence de réglementation nationale au sens strict les concernant.

En conséquence on peut proposer de donner aussi priorité aux domaines dans lesquels les risques, pour l'ouvrage, d'une non-conformité des produits sont les plus élevés, ainsi que là où les cas de non-conformité sont les plus fréquents, et sur des sujets pouvant présenter un intérêt particulier. D'autres aspects sont aussi à prendre en considération :

a - en fonction de la nature des produits de construction à surveiller :

- les produits "grand public", disponibles par exemple dans les grandes surfaces de bricolage, compte tenu du développement de l' "auto-construction", et des risques potentiels de produits non conformes ;
- les produits de construction utilisés sur les chantiers traditionnels de bâtiment, génie civil ou routiers.

Les possibilités de surveillance et les personnes à impliquer sont vraisemblablement assez différentes dans les deux cas, le rôle des maîtres d'ouvrages et architectes devant être précisé dans le second.

b - en fonction du type d'écart avec la réglementation à détecter :

- cas de produits non marqués CE : leur libre circulation est-elle légitime ? Il conviendra de vérifier s'ils sont ou non soumis à cette obligation ;
- produits marqués CE : vérification du caractère complet de ce marquage et des documents d'accompagnement, validité des certificats éventuels ;
- produits marqués CE et correctement documentés : y a-t-il conformité avec les exigences et performances annoncées ?

c - eu égard aux conditions de la concurrence :

L'un des buts de la DPC étant d'assurer un accès équitable au marché pour tous les produits satisfaisants, il importe que la surveillance du marché permette d'éviter les distorsions de concurrence, en surveillant plus particulièrement les produits pour lesquels des risques dans ce domaine seraient détectés.

Face aux priorités et enjeux analysés ci-dessus, **une adaptation de la fréquence et du type de surveillance du marché** devra être recherchée. On peut d'ores et déjà faire un certain nombre de préconisations : dans la plupart des cas, une surveillance « réactive », sur signalement ou dénonciation, sera sans doute appropriée. C'est le cas vraisemblablement pour les produits à faible enjeu, les produits peu concernés par une réglementation en France, ou présentant des risques limités. Ce peut être également le cas pour des produits à enjeu plus élevé, mais destinés à des utilisateurs avertis, pouvant jouer un rôle d'alerte et signaler les cas de distorsion de concurrence. Pour ces derniers, on peut également compter sur les fournisseurs concurrents. La surveillance « active », possible à hauteur des moyens qui lui seront affectés, est celle programmée par les autorités responsables de la surveillance du marché, en étroite coordination avec les ministères « chef de file ». Elle devra être focalisée sur les cas les plus sensibles, et sans doute en partie orientée vers les produits de « grande consommation » visant des utilisateurs non professionnels. Pour valider ces pistes, et répondre à l'ensemble des questions soulevées dans les paragraphes 2 (les principales difficultés) et 3 (les enjeux et priorités) ci-dessus, je propose de développer un certain nombre d'actions à l'échelon national, avec différents partenaires, ainsi qu'à l'échelon international.

4. La coopération nationale

Pour ce faire, est préconisé d'instaurer entre les acteurs nationaux concernés **une coopération institutionnelle, qui pourrait être définie dans un protocole établi en commun entre le ministère en charge de l'équipement (DAEI) et le ministère en charge de la surveillance du marché (DGCCRF et DGDDI).**

Les objectifs assignés à cette coopération devraient être :

- établir la liste des produits devant faire l'objet du marquage CE, et, dans la mesure des possibilités, faire le lien avec la nomenclature douanière ;
- déterminer parmi eux ceux couverts par une réglementation nationale ;
- fixer en commun les enjeux et les priorités, afin d'orienter les actions en conséquence ;
- définir et mettre en place les éventuelles interventions d'experts et de laboratoires compétents pour les produits de construction ;
- valider les plans annuels d'action ;

- définir et suivre le traitement des signalements et des plaintes ;
- établir un bilan annuel de la surveillance du marché ;
- définir les modalités de participation aux coopérations internationales (voir point 7).

Le dispositif proposé passe par la désignation de correspondants des trois directions concernées, l'établissement de contacts, et des réunions périodiques dont la fréquence devra être précisée.

La responsabilité de la DAEI devrait être de rassembler et de porter les points de vue des autres directions du ministère concernées, en particulier la DGUHC, la DR et la DSCR. Sans avoir à créer d'instances supplémentaires, cela pourrait se faire au sein des Comités Permanents de Suivi de la Normalisation (CPSN) existant auprès de la DGUHC d'une part, et de la DR et DSCR d'autre part.

5. Les actions à mener

Dans la surveillance du marché, il y a d'une part la surveillance "active", par investigations non sollicitées, et d'autre part la surveillance "réactive", basée sur des plaintes ou signalements. Le choix entre ces deux types d'actions doit tenir compte à la fois des enjeux, et de la disponibilité des moyens.

Une part de **surveillance active** est certainement nécessaire, en particulier pour assurer la sécurité des utilisateurs, surtout lorsque ces derniers ne sont pas des « professionnels ». Les critères de type de distribution, ainsi que les priorités signalées au point 3 ci-dessus, devraient être pris en compte dans l'établissement des plans de contrôle annuels de la DGCCRF et de la DGDDI. Les analyses devraient être menées lors des échanges entre les directions concernées préconisés au point 4 ci-avant.

Pour la **surveillance réactive**, un dispositif de recueil du signalement doit être défini, sans toutefois éliminer les circuits « officiels » fonctionnant actuellement. Ce dispositif pourrait s'appuyer sur des interlocuteurs identifiés au niveau des trois directions (DGCCRF, DGDDI, DAEI), mais aussi sur les réseaux locaux des administrations (équipement, douanes, concurrence). Un échange systématique d'information est à prévoir pour chaque cas signalé.

Lorsque les investigations jugées nécessaires iront au-delà de la vérification documentaire, les services chargés de la surveillance devront pouvoir faire appel à des experts ou des laboratoires d'essai compétents pour les produits en cause. Une liste devra être établie par la DAEI, et les conditions d'intervention précisées. Ces experts et laboratoires pourront aussi intervenir dans l'interprétation des documents d'accompagnement du marquage CE, en particulier les compte-rendus d'essais et les certificats, dans la mesure où les autorités de surveillance en auraient besoin.

Enfin, dans la gradation des mesures destinées à rétablir la conformité en cas d'écart constaté, le principe de proportionnalité est recommandé. Dans les cas difficiles, une concertation entre l'autorité chargée de la réglementation et les autorités de surveillance du marché doit être prévue. Le recours à la clause de sauvegarde (article 21 de la DPC) ne doit être envisagé qu'en dernière extrémité, car, de l'aveu même de la Commission, il est lourd et peu efficace.

L'ensemble de ces actions devront être déterminées et précisées à l'occasion de la coopération institutionnelle préconisée au point 4 précédent, par concertation entre les représentants des administrations concernées.

6. Les partenaires

Le cas des administrations centrales du ministère chargé de l'équipement a été vu dans les propositions concernant la coopération nationale et les actions à mener. Nous examinerons ici les autres partenaires susceptibles d'être impliqués dans la surveillance du marché : les maîtres d'ouvrages et utilisateurs professionnels, les professionnels du secteur de la construction, ainsi que deux entités particulières : les organismes notifiés et l'agence qualité construction (AQC).

Parmi les **maîtres d'ouvrage** figurent à la fois des maîtres d'ouvrage publics, DDE, collectivités locales, constructeurs publics, et des maîtres d'ouvrage privés. Tous sont réputés avoir une compétence technique, et connaître les dispositions réglementaires applicables aux produits et aux constructions. Cependant les différentes enquêtes menées ont montré que leur connaissance des mécanismes de la DPC était assez limitée. En conséquence il est recommandé de poursuivre et d'intensifier les actions d'information et de formation déjà entreprises : la DAEI y joue un rôle important, mais aussi certains bureaux de normalisation tenus par le SETRA et le LCPC, qui ont développé sur le champ de la route une « valise pédagogique » et des plans de formation. Par ailleurs, les maîtres d'ouvrage locaux ont un rôle à jouer dans la remontée de l'information, en particulier dans les cas de non-respect des obligations du marquage CE que leurs compétences leur auraient permis de détecter. Une sensibilisation à cette responsabilité serait utile. Elle est vraisemblablement à développer auprès des services des DDE, des fédérations d'architectes, et aussi des fédérations d'entreprises de la construction. Le cas des grandes surfaces de bricolage mérite en outre d'être étudié, compte tenu de leur rôle dans le développement du phénomène d'« auto construction ».

Le point de vue des **professionnels du secteur de la construction** doit pouvoir être recueilli, et ils ont manifesté le souhait d'être informés des développements de la surveillance du marché. La DAEI, outre les contacts habituels que ses agents ont avec le secteur industriel, est membre d'un certain nombre d'instances de concertation et d'échange : il s'agit principalement du Groupe d'Orientation de la Directive sur les Produits de Construction (GRODPRO), mais aussi du Comité d'Orientation Stratégique COS Construction de l'AFNOR, ainsi que certaines Commissions Générales de Normalisation. Ce sont des lieux privilégiés pour les échanges d'information nécessaires.

Pour les **organismes notifiés** (organismes d'inspection, d'essais, de certification) au sens de la DPC, ce sont avant tout des prestataires de services pour les fabricants de produits de construction, soumis aux règles du marché à l'échelon européen. Ils ne peuvent donc pas être mis en position d'arbitres pour l'appréciation des contentieux relatifs à ces produits, et la commission européenne déconseille fortement leur prise de responsabilité dans la surveillance du marché. Cependant ils participent en principe tous à des instances de coordination à l'échelon européen, et cela leur donne une vision d'ensemble des conditions de marquage des produits dont ils s'occupent. Il semble donc possible, et même souhaitable, que les autorités de surveillance fassent appel à eux lorsque l'interprétation d'essais ou la compréhension de leurs résultats est en jeu, en particulier vis-à-vis des incertitudes de mesures et des intervalles de confiance. Ils peuvent également apporter des éclaircissements techniques sur les documents d'accompagnement en cas de besoin, et même se voir confier le cas échéant certains essais. C'est pourquoi leur liste, publiée en principe par la Commission, doit être communiquée aux autorités de surveillance. Cela doit de plus permettre de vérifier leur qualité en tant qu'intervenants du marquage CE.

Les contacts avec le CSTB et le SETRA, désignés pour délivrer les agréments techniques européens (ATE) par la France, sont également recommandés pour tout ce qui concerne les agréments techniques et les conditions de leur délivrance.

Enfin l'**Agence Qualité Construction (AQC)**, décrite au paragraphe 4 du chapitre « attentes et besoins des différents partenaires », a mis en place un système de suivi de la pathologie, et sa commission « Prévention Produits » a pour objectif de repérer la sinistralité engendrée par certains types de produits. Les informations recueillies à cette occasion doivent pouvoir non seulement alimenter la surveillance du marché, mais également permettre la remise en question de certaines spécifications qui s'avèreraient insuffisantes. Un contact avec l'AQC est donc recommandé pour orienter les activités de surveillance.

7. La coopération internationale

Les représentants français au Comité Permanent de la Construction ont depuis le début soutenu les préconisations de la Commission relatives à **la mise en place d'une instance de coopération spécifique à la surveillance du marché**, comme cela existe déjà pour un certain nombre de directives européennes. Le dispositif adéquat existe : il s'agit de groupes de coopération administrative (AdCo) fonctionnant au niveau européen, et dont les attributions sont en général :

- l'échange d'information entre les autorités administratives concernant les mécanismes nationaux de surveillance du marché et les solutions adoptées ;
- la réalisation d'un niveau élevé et uniforme de respect des législations européennes ;
- la réduction des recouvrements des opérations de surveillances nationales ;
- la diffusion des bonnes pratiques ;
- les échanges de vues et la résolution de cas pratiques ;
- l'organisation éventuelle de programmes de visites conjointes.

Les réticences exprimées par certaines délégations semblent surmontées. Les groupes existants, comme le Groupe Préparatoire, ne semblent pas adaptés pour traiter du thème spécifique de la surveillance du marché, car aucun représentant d'autorités en charge de cette surveillance n'y siège. Les autorités françaises (DGCCRF et DGDDI) ont l'expérience de tels groupes de coopération dans d'autres secteurs, et peuvent envisager de participer à un nouveau groupe AdCo européen pour les produits de la construction (avec la réserve, exprimée par le représentant des douanes, d'obtenir un appui - restant à définir - des ministères techniques).

En conséquence il est proposé :

- que d'une part les représentants français au Comité Permanent de la Construction apportent leur appui explicite aux initiatives de la Commission pour la mise en route d'un groupe AdCo sur la surveillance du marché des produits de construction, et tentent de convaincre leurs collègues de faire avancer ce projet ;
- que d'autre part un groupe de travail réunissant la DAEI, la DGCCRF et la DGDDI, avec la participation des représentants français au Comité Permanent et au Groupe Préparatoire, définisse les contours de la participation française au groupe AdCo lorsqu'il se mettra en place.

8. Quelques pistes pour aller plus loin

Un point qui n'a pas été approfondi dans le cadre du présent rapport est celui du bilan des **pratiques antérieures en matière de surveillance du marché** des produits de construction. Outre le fait que peu de produits de construction sont réglementés en France, le sujet n'a pas vraiment été évoqué lors des entretiens avec la DGCCRF et la DGDDI. Des informations pourraient être recueillies auprès de ces Directions Générales à l'occasion des réunions de coopération préconisées dans le présent rapport, mais aussi auprès des organismes titulaires de marques de qualité là où la réglementation s'appuie sur ces marques (AFNOR Certification entre autres). Pour l'avenir, je recommande de prévoir un recensement des actions de surveillance du marché spécifiques aux produits de construction, ainsi que des informations, des plaintes recueillies et des suites données, afin d'établir **des bilans annuels et statistiques** permettant un suivi de cette activité et de ses résultats. Ces bilans seront utiles, en particulier pour démontrer au niveau de la Commission la bonne prise en charge de la responsabilité qui incombe à chaque État membre.

Un point capital pour le **déploiement de la surveillance du marché**, en vue de pouvoir accompagner la montée en puissance du marquage CE, est celui des **moyens nécessaires**, tant humains que financiers, ainsi que des moyens d'essais. L'analyse devra être étayée par la réflexion sur les enjeux et priorités, ainsi que sur les orientations stratégiques adoptées en la matière. Il ne m'appartient pas de statuer dans ces domaines, qui relèvent de la responsabilité des ministères chef de file pour les produits de construction, en lien avec les autorités responsables de la surveillance du marché. Tout au moins les pistes proposées dans le présent rapport devraient-elles permettre de mieux appréhender les efforts nécessaires et les coopérations envisageables.

Parmi ces coopérations figure **l'opportunité d'associer, à l'échelon local, les agents du ministère chargé de l'équipement** aux opérations de surveillance du marché, et la question de l'appui qu'ils pourraient apporter au niveau des directions régionales des services de la concurrence et des douanes. Il m'est apparu qu'en l'état actuel des choses, une telle intervention, pour l'application de la Directive sur les Produits de Construction, se heurtait à la méconnaissance assez générale des services à l'égard de cette directive, de même qu'à l'égard des mécanismes de la normalisation en général. Ce point est apparu lors de diverses enquêtes de terrain, et a conduit le SETRA, dans le domaine de la route, à élaborer un ambitieux programme de sensibilisation et de formation sur ces sujets. Il me paraîtrait judicieux de saisir l'occasion de cette formation pour examiner avec les DDE les conditions d'une implication dans la surveillance du marché. Je propose que cette question soit examinée à la fois dans le cadre des Comités Permanents de Suivi de la Normalisation (CPSN) établis auprès de la DGUHC et de la DR et DSCR, et des réunions périodiques proposées entre le ministère (DAEI) et les autorités de surveillance du marché (DGCCRF et DGDDI).

Conseil Général des Ponts et Chaussées
3^e section : affaires scientifiques et techniques
Albert Bourrel, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 18 décembre 2003

Affaire no 2003-0030-01

ANNEXE A

Lettre de mission

la Défense, le 13 FEV. 2003

NOTE ⁽¹⁾
à l'attention de

Monsieur Albert BOURREL,
ingénieur général des ponts et chaussées

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
6^{ème} Section
Le Secrétaire Général

Affaire n° 2003-0030-01

Par note du 21 janvier 2003, le directeur des affaires économiques et internationales a demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission sur la surveillance du marché intérieur des produits de construction.**

Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 2003-0030-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

J'attire votre attention sur le souhait du directeur de disposer du rapport final pour le 30 juin 2003.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 3^{ème} section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au directeur des affaires économiques et internationales par le vice-président du CGPC.

Dominique CYROT

Copies : *M. le président de la 3^{ème} section*
M. le secrétaire de la 3^{ème} section



Liberté • Égalité • Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE

2003 - 0030 - 01

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



direction
des Affaires
Economiques et
Internationales
sous-direction du
Bâtiment et des travaux
publics

note à l'attention de

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président du CGPC

La Défense, le 21 JAN. 2003

objet : surveillance du marché intérieur des produits de construction
affaire suivie par : Michel Pernier- DAEI / BN
tél. 01 40 81 28 83, fax 01 40 81 26 55
mél. Michel.Pernier@equipement.gouv.fr

En application de la directive européenne 89/106/CEE, le marquage CE des produits de la construction est entré en vigueur en octobre 1999 pour les chevilles d'ancrage dans le béton et depuis pour une vingtaine d'autres produits (ciments courants, carreaux de plâtre, géotextiles, poteaux de clôture, installations de relevage d'eaux usées, systèmes fixes de lutte contre l'incendie...). Il va poursuivre sa montée en puissance et couvrir un grand nombre de produits dans les prochaines années.

Il importe que les produits qui portent le marquage CE en satisfassent les conditions. Cela conduit naturellement à s'interroger sur la définition d'un dispositif adapté de surveillance du marché intérieur en France.

Cette surveillance du marché doit garantir le respect de la directive vis-à-vis des risques de présence sur le marché de produits non marqués CE ou non conformes aux obligations et caractéristiques postulées par leur marquage CE. Elle est une tâche qui incombe aux Etats membres, comme le rappelle la directive. De plus, les répercussions de la façon dont se déroule cette surveillance sur la crédibilité du marquage CE sont notables. Pour ne citer qu'un exemple, les produits d'isolation thermique sont difficiles à contrôler et prêtent à incertitude de ce fait (même quand leur marquage CE est formellement correct).

La législation française rattache la surveillance du marché au code de la consommation et au code des douanes, le ministère compétent étant celui chargé de l'économie. Mais le domaine des produits de construction constitue une tâche nouvelle pour les services correspondants (Douanes et DGCCRF) qui se heurtent à des problèmes de compétence technique et de moyens.

Les contrôles des produits exercés au titre du code de la consommation et du code des douanes sont-ils suffisants? Faut-il envisager de s'appuyer sur les fédérations professionnelles de fabricants? Quel peut être l'apport des organismes techniques notifiés pour effectuer les tâches d'attestation de conformité? Les ressources humaines des services

Grande Arche
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 28 83
télécopie :
01 40 81 26 55
mél:Michel.Pernier
@equipement.gouv.fr

déconcentrés de l'Équipement peuvent-elles être associées à celles des Douanes et de la DGCCRF?

La considération de ces éléments très généraux nous conduit à solliciter le CGPC afin qu'une étude soit menée particulièrement sur les points suivants :

- les diverses obligations des autorités publiques au regard des principes du droit communautaire.
- le rôle des pouvoirs publics dans le processus de surveillance du marché.
- l'organisation actuellement mise en place pour y satisfaire, sur le plan administratif et sur le plan technique (laboratoires de contrôle).
- les exemples des dispositifs mis en place par d'autres pays.
- l'amélioration de la prévention et du règlement amiable des conflits liés au marquage CE.
- le rôle des syndicats professionnels de fabricants et de distribution de produits de construction.
- le rôle des services déconcentrés de l'équipement en appui technique des services de la répression des fraudes.

L'étude à réaliser comprendrait, après l'analyse de la question et les constats sur la situation présente, les propositions d'amélioration et les dispositions pratiques préconisées. Nous suggérons que les différentes directions d'administration centrale concernées de notre ministère, des Douanes et de la DGCCRF, ainsi que quelques services déconcentrés de l'Équipement, soient associés à cette mission.

En terme de calendrier, il serait souhaitable qu'un rapport de synthèse nous soit présenté pour le 30 juin 2003, afin que les préconisations puissent être mises en place à partir de l'année 2004 au moment où la plupart des produits de construction seront en cours de marquage CE.

**Le Directeur des Affaires Économiques
et Internationales**

Paul SCHWACH

Conseil Général des Ponts et Chaussées
3^e section : affaires scientifiques et techniques
Albert Bourrel, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 18 décembre 2003

Affaire no 2003-0030-01

ANNEXE B

**Présentation de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la
Répression des Fraudes (DGCCRF)**

LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

Une mission de régulation technique et économique pour un bon fonctionnement du marché

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a, au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la mission de veiller au bon fonctionnement des marchés pour constituer un environnement favorable au développement économique de l'ensemble des activités.

Sa mission de régulation générale des marchés se décline en trois objectifs étroitement imbriqués : assurer le libre jeu de la concurrence et la loyauté des transactions, veiller au respect de la sécurité et de la qualité des biens et services, protéger les intérêts économiques des consommateurs dans leur vie quotidienne.

Une administration moderne et proche du public

Des implantations dans toute la France, à proximité des usagers, consommateurs, entreprises et élus.

- une administration centrale à Paris

59 bd Vincent Auriol

75703 Paris Cedex 13 ;

- 101 directions départementales, avec pour certaines d'entre elles, un secteur dans une ville importante du département autre que le chef-lieu ;
- des unités spécialisées.

Des unités spécialisées pour répondre aux besoins d'expertise.

- 2 centres de formation professionnelle à Paris et à Montpellier ;
- 2 directions nationales d'enquête (DNE) spécialisées (répression des fraudes, concurrence) ;
- 7 brigades interrégionales d'enquête concurrence ;
- 8 laboratoires à Massy, Bordeaux, Marseille, Montpellier, Rennes, Strasbourg, Lille, Saint-Denis de la Réunion : ils sont chargés de vérifier la conformité des produits au regard des règles d'hygiène, de qualité et de sécurité. En fonction de la nature du produit à examiner, ils s'appuient :
 - soit sur des méthodes d'analyse établies en collaboration avec des organismes de recherche, en particulier pour les produits alimentaires,
 - soit sur des méthodes d'essais précisées dans les normes,
 - soit sur des référentiels connus des professionnels en l'absence de normes.

Une gestion certes déconcentrée mais organisée pour assurer une uniformité des contrôles

La DGCCRF est constituée par une administration centrale qui assure une application uniforme des textes, une optimisation des contrôles par un système centralisé de remontée des informations et des statistiques et des directions départementales qui agissent dans leur ressort géographique et savent collaborer entre elles pour toutes les affaires dépassant leur zone de compétence.

Ce principe d'organisation faisant travailler ensemble sur tout le territoire les agents des directions départementales et des laboratoires permet un contrôle efficace et harmonisé de la sécurité des produits industriels sur tout le territoire.

Par ailleurs, pour assurer une égalité de traitement et d'information et gagner en rapidité d'intervention, des réseaux ont été constitués

- le premier est constitué entre l'administration centrale et les directions départementales. Il prend la forme d'une messagerie qui permet le signalement de toute anomalie ou danger présenté par un produit et de mettre en oeuvre la procédure appropriée.

- le second fonctionne entre la DGCCRF et d'autres administrations (notamment les douanes et l'industrie) pour assurer la surveillance du marché français, échanger des informations, établir des priorités en matière d'enquête.

- la troisième est internationale : la DGCCRF est le point de contact en France du réseau d'alerte européen, elle participe à la coopération administrative inter-Etats membres et elle est membre du PROSAFE (Product Safety Forum of Europe).

Des moyens d'information variés et complets à la disposition du grand public comme des publics spécialisés: entreprises, magistrats et universitaires.

• Des publications régulières :

- *Actualités Concurrence, Consommation et Répression des Fraudes* : mensuel donnant l'essentiel de l'activité en quatre pages ;

- *La Revue de la Concurrence et de la Consommation* : revue juridique bimestrielle ;

- *le Bulletin d'Information et de Documentation* : mensuel donnant des informations juridiques et techniques.

• Une information sur minitel

36 14 CONSOM, un service télématique national (0,37 F la minute).

• Une information sur INTERNET (serveur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

[http : // www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)

La sécurité des produits industriels

Les bases légales et réglementaires

Les principales bases légales des interventions de la DGCCRF dans le domaine de la sécurité des produits industriels sont :

- le Code de la consommation, qui comprend notamment les dispositions relatives aux fraudes en matière de produits et de services, les pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF, les procédures administratives et judiciaires,

- certaines dispositions du Code de la santé publique, du Code de la sécurité sociale ou du Code du travail.

- les décrets et arrêtés, - notamment ceux qui assurent la transposition des textes communautaires telles que les directives « nouvelle approche » - , qui fixent les exigences essentielles de sécurité de certains produits industriels et les modalités d'attester de la conformité de ces produits à ces exigences.

le rôle de la DGCCRF : pouvoir réglementaire et contrôles

- La DGCCRF élabore des textes définissant ou améliorant les règles de sécurité relatives à des produits ou à des prestations de services ; la plupart des textes sont également signés par d'autres administrations concernées (ministères de la santé, de l'agriculture...).
- Elle exerce des contrôles à tous les niveaux (production, importation et distribution) et dans tous les secteurs d'activité (cf. ci-dessous le paragraphe sur les procédures nationales).

En fonction de l'objectif et des moyens utilisés on distingue différents types de contrôles :

- le contrôle général en entreprise qui consiste, quel que soit le cadre préventif ou répressif, à vérifier régulièrement sur les lieux même où s'exerce une activité professionnelle, la bonne application des prescriptions réglementaires en matière de sécurité, de loyauté des transactions et de protection des consommateurs et à apprécier les moyens mis en oeuvre par le responsable professionnel pour s'assurer du respect de ses obligations.
- le contrôle ponctuel orienté d'un matériel, contrôle diligenté à la suite de plaintes (consommateurs, fédérations professionnelles, concurrent) consécutifs à des incidents/accidents notamment, de notifications de clauses de sauvegarde, d'informations du réseau d'alerte (RAPEX).
- le contrôle par sondage ou aléatoire.
- le contrôle dans le cadre de tâches programmées soit au plan national, soit au plan régional sur des types de matériels posant des problèmes de sécurité mis en évidence antérieurement.

Ces contrôles sont particulièrement rigoureux sur les domaines à risque, comme les jouets, la sécurité électrique, les équipements de protection individuelle et les machines.

les procédures nationales

Les procédures prévues pour assurer la sécurité des produits industriels sont de deux ordres :

- les procédures administratives

En cas de danger grave et immédiat, et lorsque l'urgence le justifie, des mesures administratives de suspension de la commercialisation du produit concerné peuvent être mises en oeuvre pour une durée maximale d'un an. Ces mesures, qu'elles soient initiées ou non au plan local par le représentant de l'Etat dans le département, sont arrêtées par le ministre en charge de la consommation et le ou les ministres compétents. Elles peuvent prévoir le retrait du produit en tous lieux où il se trouve et même sa destruction.

En cas de danger grave et immédiat, et lorsque l'urgence le justifie, des mises en garde ou des précautions d'emploi peuvent être également diffusées par ces mêmes autorités, afin d'informer le consommateur sur les risques présentés par certains produits.

- les procédures judiciaires

Le contrôle de la sécurité des produits industriels s'appuie sur une procédure de **droit pénal**. C'est dans ce cadre qu'interviennent les agents de la DGCCRF.

Ils disposent à ce titre du droit de pénétrer de jour dans les lieux de fabrication, de conditionnement, de stockage, de dépôt ou de vente.

Ils procèdent selon le cas à des constatations visuelles et à des prélèvements de produits pour s'assurer de leur conformité aux règles de sécurité qui leur sont applicables. Ces constatations et ces prélèvements donnent lieu à des procès-verbaux, dans lesquels le professionnel concerné peut apporter toute précision qu'il juge utile.

Si les produits présentent un danger pour la santé ou la sécurité des consommateurs au vu des constatations visuelles ou du résultat de l'analyse pratiquée après le prélèvement, les agents de la DGCCRF peuvent les saisir.

Si les produits sont susceptibles de présenter un tel danger, les mêmes agents peuvent les consigner dans l'attente des résultats d'analyse.

Le fait qu'un produit soit reconnu non conforme et dangereux peut donner lieu à la rédaction par ces mêmes agents un procès-verbal de constatation d'infraction, notamment pour tromperie. Relève de cette infraction le fait de tromper ou de tenter de tromper l'acheteur (qu'il soit professionnel ou consommateur) sur une des qualités substantielles du produit ou du service, sur son aptitude à l'emploi, sur les risques inhérents à cet emploi. La tromperie est une infraction pénale, pour laquelle il est nécessaire de relever un élément intentionnel. Cet élément intentionnel peut notamment être constitué par le défaut de vigilance, la négligence, par exemple lorsque le responsable de la mise sur le marché français ne s'est pas assuré, de manière proportionnée à son degré de responsabilité dans la chaîne de fabrication/commercialisation, que le produit avait subi avant sa mise sur le marché l'un des modules d'attestation de conformité prévus par le texte applicable.

Ce procès-verbal de constatation est adressé au Procureur de la République pour suite à donner (expertise contradictoire, classement sans suite, transmission au juge).

Les condamnations peuvent être : emprisonnement de deux ans au plus et/ou amende d'un montant maximal de 250 000 F. Une action civile peut être intentée par la ou les victimes pour réparation du préjudice subi.

contrôle de la sécurité électrique, les jouets, les machines et les équipements de protection individuelle : les moyens et les résultats

Les agents de la DGCCRF participent au contrôle de la sécurité des produits industriels, soit en étant exclusivement affectés à cette mission, soit en menant parallèlement d'autres tâches (qualité-sécurité alimentaire, consommation, etc.).

Les moyens en personnel recensés pour la surveillance des textes cités dans le tableau ci-dessous correspondent à 272 agents au total.

	BASSE TENSION	CEM (Compatibilité électromagnétique)	MACHINES	EQUIPEMENTS DE PROTECTION INDIVIDUELLE	JOUETS
Contrôles effectués	2694	956	860	1206	4137
Echantillons prélevés	534	49	62	80	842
Echantillons non conformes	388	12	41	42	307
Saisies	216	6	8	7	31
Avertissements écrits	272	103	76	176	3
Contentieux	165	18	22	24	130

Conseil Général des Ponts et Chaussées
3^e section : affaires scientifiques et techniques
Albert Bourrel, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 18 décembre 2003

Affaire no 2003-0030-01

ANNEXE C

Présentation de la Direction Générale des Douanes et des Droits Industriels (DGDDI)

**CONTRÔLE DES IMPORTATIONS ORIGINAIRES DE PAYS TIERS PAR LES
DOUANES FRANÇAISES**

I – Présentation de l'administration des douanes

↳ MISSIONS

Outre ses missions traditionnelles de perception des recettes de l'Etat et de l'Union européenne et de lutte contre les grandes fraudes, la douane française participe activement au contrôle du respect des réglementations relatives à la qualité et à la sécurité des produits industriels, et cela, depuis une vingtaine d'années.

Les 19.000 agents des douanes sont répartis en deux branches d'activités :

- La surveillance.

Généralement en uniforme, les 9.000 agents de cette branche sont chargés de la surveillance du territoire national, de la lutte contre les grands trafics (drogue, armes, déchets, cigarettes, etc.) et de certaines missions de sécurité.

- Les opérations commerciales.

Les 10.000 agents de cette branche sont chargés du suivi et du contrôle des opérations du commerce international (dédouanement des marchandises).

Ce sont eux qui interviennent dans le contrôle des réglementations qui constituent les thèmes de ce groupe de travail.

↳ ORGANISATION

L'administration des douanes est organisée en :

- **une administration centrale** à Paris (23 bis, rue de l'Université, 75700 Paris 07 SP),
- **40 directions régionales** regroupées en 10 directions interrégionales,
- **290 bureaux de douane**, répartis sur tout le territoire français.
- **des services d'enquête** spécialisés, intervenant après le dédouanement des produits :
 - ♦ 40 centres de renseignement, d'orientation et des contrôles (**CERDOC**), implantés dans chaque direction,
 - ♦ la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (**DNRED**) qui :
 - analyse les risques et les courants de fraude et fournit les éléments pour les contrôles et les enquêtes douanières,
 - qui réalise les contrôles et les enquêtes dépassant le cadre régional,
- **10 laboratoires** implantés dans chaque direction interrégionale.

II – Le stade du contrôle

Les contrôles effectués par les agents des douanes portent uniquement sur les **produits originaires de pays tiers**, qu'ils aient été dédouanés en France ou dans un autre Etat membre.

Depuis 1993, il n'existe en effet plus de contrôle dans les échanges intracommunautaires, les marchandises peuvent circuler librement entre les différents Etats membres.

Ces contrôles interviennent, soit lors du dédouanement des marchandises en France, soit a posteriori après dédouanement.

↳ LORS DU DEDOUANEMENT DES MARCHANDISES EN FRANCE

- Mise à la consommation sur le marché communautaire

Les contrôles interviennent dès la **première mise sur le marché communautaire**, lorsque que les marchandises ont un **statut douanier définitif** (mise à la consommation avec acquittement des droits et taxes), quelle que soit la procédure de dédouanement retenue (procédure de droit commun, procédure simplifiée ou procédure de dédouanement à domicile) et quelle que soit la destination de la marchandise.

Il n'y a pas d'obligation de procéder aux formalités de dédouanement dès l'entrée physique des marchandises sur le territoire communautaire. L'importateur peut effectuer ces formalités dans le bureau de douane de son choix.

Ces contrôles sont réalisés à partir des informations figurant sur la déclaration en douane, (document communautaire appelé « document administratif unique » ou DAU).

- Régimes douaniers suspensifs

Avant de verser les marchandises sur le marché communautaire, l'importateur peut souhaiter effectuer certaines opérations : il peut faire effectuer des essais auprès de laboratoires, vérifier la conformité des marchandises, les stocker, les ouvrir, les réparer ou bien encore les incorporer à d'autres fabrications.

Il doit pour cela utiliser un régime douanier spécifique, adapté aux opérations qu'il veut effectuer, et qui peut être soit le régime de l'admission temporaire, le régime de l'entrepôt, ou encore celui du perfectionnement actif..

Les contrôles sont **différés** et sont effectués à la sortie du régime et non à l'entrée, uniquement sur les matériels versés définitivement sur le marché communautaire.

↳ APRES DEDOUANEMENT DES MARCHANDISES (A POSTERIORI)

Ces contrôles sont réalisés après dédouanement, sur les importations de marchandises réalisées pendant les trois années antérieures plus l'année en cours versées sur le marché national.

Ils sont effectués par les services d'enquête spécialisés (CERDOC au niveau régional et DNRED au niveau national).

Les enquêteurs ont accès à tous documents, factures, contrats commerciaux, documents bancaires ou tout autre document ayant trait aux opérations douanières (article 65 du code des douanes).

Ils peuvent aussi accéder aux locaux professionnels et d'effectuer des prélèvements d'échantillons (article 63 ter du même code).

Les contrôles a posteriori portent aussi bien sur les marchandises qui ont été dédouanées en France que sur celles dédouanées dans un autre Etat membre de la Communauté.

Ces contrôles sont effectués à partir :

- des déclarations en douane pour les marchandises dédouanées en France.
- des déclarations d'échanges de biens (DEB), établies à des fins statistique et fiscale, pour les marchandises dédouanées dans un autre Etat membre.

III - Les modalités de contrôle

Les contrôles effectués au stade de l'importation ont pour objet :

- de s'assurer que les matériels importés répondent aux exigences essentielles et aux procédures d'évaluation de leur conformité prévues par les directives,
- d'éviter les distorsions de concurrence entre constructeurs en sanctionnant les opérateurs peu scrupuleux.

Ils sont organisés autour de deux axes :

- des contrôles que l'on peut qualifier de "traditionnels", effectués soit au moment du dédouanement du produit, soit a posteriori par les services d'enquête spécialisés.
- des campagnes de contrôles approfondis, limitées dans le temps et en nombre, portant sur des thèmes spécifiques.

↳ LES CONTROLES TRADITIONNELS

Les contrôles ne sont pas réalisés de façon systématique mais font l'objet d'un ciblage par les bureaux de douane intégrant différents paramètres tels que la nature du matériel, son origine, la qualité de l'opérateur, des études de trafic, etc.

Les contrôles sont principalement d'ordre documentaire et peuvent être complétés par un examen physique des marchandises. Ils peuvent également être assortis d'essais en laboratoires.

- Contrôles documentaires

Le service des douanes :

- s'assure auprès de l'opérateur de l'existence du marquage "CE" (assimilé à un document dans la terminologie douanière),
- exige la déclaration de conformité,

- vérifie que la notice d'utilisation contient les informations nécessaires à une bonne utilisation des produits,

- peut demander la documentation technique, et notamment les rapports d'essais effectués à la demande du fabricant ou de l'importateur visant à s'assurer de la conformité des matériels aux normes ou exigences essentielles de sécurité ou de qualité.

- Contrôles physiques

Le service des douanes procède à un examen visuel des marchandises et vérifie :

- la présence effective du marquage "CE" sur le produit (ou sur son emballage),

- la présence éventuelle d'autres marquages réglementaires,

- l'adéquation des marquages figurant sur le matériel avec les indications mentionnées sur les documents justificatifs de conformité (déclaration de conformité et/ou documentation technique).

- la conformité du matériel par examen visuel, sachant que ce contrôle est difficile à mettre en œuvre (possibilité de recours à la compétence technique d'experts des laboratoires notifiés).

- Essais en laboratoire

Ces contrôles peuvent être complétés par des analyses en laboratoire.

Les frais d'essais sont à la charge de l'administration si l'ensemble des exigences réglementaires est respecté (présence du marquage «CE », production d'une déclaration de conformité correcte).

Ils sont à la charge de l'importateur en cas d'absence de marquage « CE » ou de doute sérieux quant à la conformité des matériels.

Dans la plupart des cas, la douane a recours à un laboratoire indépendant, notifié ou compétent pour effectuer les essais.

Les laboratoires des douanes peuvent être amenés à intervenir dans certains cas.

En matière de CEM, ils apportent une assistance technique aux bureaux de douane (choix des normes de référence, applicabilité de la réglementation à un matériel donné).

S'agissant des jouets, le laboratoire des douanes de Lille est en mesure d'effectuer des essais relatifs aux normes EN 71-1, 71-2 et 71-3.

Ces modalités de contrôle générales sont à nuancer en fonction de la nature des matériels importés.

Ainsi, en matière d'équipements de protection individuelle, un accent particulier est mis sur le contrôle de la notice d'utilisation devant accompagner les produits. Il est en effet fondamental que l'utilisateur soit correctement informé des risques couverts par l'EPI.

En ce qui concerne les machines, le recours au laboratoire est très rarement utilisé sauf pour les machines « grand public ». Une coopération est mise en place avec le ministère du travail ou de l'agriculture, la vérification étant effectuée par les inspecteurs du travail au moment de la mise en service de la machine.



LES CAMPAGNES DE CONTROLES

Des campagnes de contrôles, menées en coopération avec les ministères en charge des différentes réglementations (par exemple, ministère de l'industrie ou du travail) peuvent être effectuées pendant une période de temps limitée sur des matériels ciblés.

Elles sont généralement effectuées sur des matériels de grande diffusion.

A titre d'exemple, au cours du quatrième trimestre 1998, le secrétariat d'Etat à l'industrie a demandé à la douane d'effectuer une campagne de contrôles sur certains petits matériels électroménagers, outils portatifs et luminaires pour vérifier leur conformité quant à la compatibilité électromagnétique et la sécurité électrique, en mettant à sa disposition un budget pour effectuer les essais auprès de laboratoires notifiés.

III - Les suites données aux contrôles

Les solutions proposées aux importateurs dépendent de la nature des non-conformités relevées et du degré de dangerosité des produits.



MISE EN CONFORMITE

L'importateur a toujours la possibilité de procéder à une mise en conformité des matériels, dans la mesure où celle-ci est techniquement possible. Cette mise en conformité est effectuée sous contrôle du service des douanes et assortie d'essais par un laboratoire compétent.



REEXPORTATION

Si la mise en conformité est impossible ou l'importateur ne souhaite pas l'effectuer, le matériel peut être réexporté.

Cette solution est proposée pour les matériels dont la non-conformité n'est pas de nature à entraîner un danger pour l'utilisateur.

La réexportation est subordonnée à l'information préalable des autorités douanières des autres Etats membres afin d'éviter la réimportation des matériels non conformes par un autre point d'entrée dans la Communauté.



ABANDON POUR DESTRUCTION

Cette solution est proposée pour les matériels dangereux.

Dans tous les cas, l'importateur a la possibilité de demander une contre-expertise, à ses frais, et de porter l'affaire devant la justice s'il refuse les solutions proposées.

V – la coopération

↳ AU SEIN DE LA DOUANE

Les constatations effectuées par les services sont transmises à la DNRED qui en assure la diffusion auprès de l'ensemble des services douaniers.

Par ailleurs, une assistance technique est apportée aux agents des bureaux de douane par l'administration centrale, notamment par l'élaboration de dossiers thématiques détaillés.

↳ INTERMINISTERIELLE

Les contrôles sont réalisés en étroite coopération avec les ministères chargés de l'élaboration et du suivi de ces réglementations et des autres corps de contrôles, plus particulièrement avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

↳ INTERNATIONALE

Des informations sont transmises régulièrement aux services douaniers des autres Etats membres.

A l'inverse, dans le cadre de la mise en œuvre de l'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI), les agents des douanes ont la possibilité de s'adresser à leurs homologues européens pour demander des informations sur les opérations de dédouanement réalisées dans leurs pays.

↳ DOUANE 2002

Dans une décision du 19 décembre 1996, le Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne ont défini un programme dénommé « Douane 2000 » affirme le rôle que la douane est appelée à jouer en matière de contrôle des procédures relatives à la conformité des produits aux réglementations techniques et de sécurité des produits importés.

Il s'agit en effet de garantir une application effective, efficace et homogène du droit communautaire en tout point du territoire douanier de la Communauté afin d'éviter des distorsions de concurrence préjudiciable au bon fonctionnement du marché intérieur et de fournir un niveau équivalent de protection aux citoyens et aux opérateurs économiques, quel que soit le point du territoire douanier de la Communauté où les formalités de dédouanement sont accomplies, tout en garantissant la fluidité du trafic.

Une nouvelle décision, prolongeant le programme jusqu'en 2002 et renforçant sensiblement ses moyens et ses modalités d'intervention, a été adoptée par le Parlement et le Conseil le 16 décembre 1999.

Conseil Général des Ponts et Chaussées
3^e section : affaires scientifiques et techniques
Albert Bourrel, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 18 décembre 2003

Affaire no 2003-0030-01

ANNEXE D

Relevé de décisions de la réunion DGCCRF/DGDDI/DAEI du 12 avril 2002

DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

SOUS-DIRECTION DU COMMERCE INTERNATIONAL

BUREAU E2 - PROHIBITIONS, AGRICULTURE ET PROTECTION DU CONSOMMATEUR

23 BIS, RUE DE L'UNIVERSITÉ

75700 PARIS 07 SP

Site Internet : www.douane.minefi.gouv.fr

Plan de classement :

Affaire suivie par : Alban MARTINEZ

Téléphone : 01 44 74 49 38

Télécopie : 01 44 74 48 32

Mél : alban.martinez@douane.finances.gouv.fr

Réf :

Paris, le 12 AOUT 2002

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

à

Monsieur le ministre de l'équipement, des transports, du
logement, du tourisme et de la mer

Direction des affaires économiques et internationales
Sous-direction du bâtiment et des travaux publics
Mission de la normalisation européenne

Arche sud-Paris-La Défense
92 055 LA DEFENSE Cedex

A l'attention de Monsieur Michel PERNIER

Objet : Compte rendu et relevé des conclusions de la réunion du 12 avril 2002
destinée à mettre la DGDDI et la DGCCRF en mesure de participer
concrètement à la surveillance du marché des produits de la construction.

Comme convenu au cours des derniers échanges téléphoniques entre nos services, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous le compte rendu et le relevé de conclusions cités en objet, pour correction ou modification éventuelle. En l'absence de commentaires particuliers de votre part sur ces textes, je vous demande de bien vouloir m'indiquer votre accord sur les éléments convenus en conclusion de la réunion du 12 avril 2002 et ici rapportés.

Le 12 avril 2002, une réunion était organisée dans les locaux de votre ministère, dans le cadre des travaux de transposition de la directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative aux produits de la construction.

02040

Sur la base des treize premiers arrêtés (et avis correspondants) publiés qui déclinent le champ d'application du décret n°92-647 du 8 juillet 1992 concernant l'aptitude à l'usage des produits de la construction, cette réunion avait pour objectif la réalisation d'un bilan sur les possibilités concrètes de participation de la douane et de la DGCCRF à la surveillance du marché des produits de la construction.

Au cours de cette réunion, Monsieur GENAIN (DGCCRF) ainsi que mes collaborateurs, Madame PIN et Monsieur MARTINEZ, étaient reçus par les représentants de vos services, Messieurs PERNIER et MOREAU DE SAINT-MARTIN, accompagnés de Madame CIBIEN (Centre Technique et Scientifique du Bâtiment).

Les arrêtés examinés au cours de la réunion sont les suivants.

- ∖ - 1) : les chevilles d'ancrage (16.9.1999),
- 2) : les kits de vitrages extérieurs collés (9.1.2001),
- ∖ - 3) : les ciments courants (2.3.2001),
- 4) : les kits de cloisons (19.3.2001),
- 5) : les kits de feuilles souples pour l'étanchéité des toitures (24.4.2001),
- ∖ - 6) : les systèmes fixes de lutte contre l'incendie (1.12.2001),
- 7) : les géotextiles et produits apparentés (1.12.2001),
- ∖ - 8) : les kits pour stations de relevage des effluents (1.12.2001),
- 9) : les appareils d'appui structuraux sphériques et cylindriques comportant du PTFE (22.2.2002),
- 10) : les systèmes composites pour l'isolation thermique extérieure avec enduit (22.2.2002),
- ∖ - 11) : les carreaux de plâtre et liants-colles à base de plâtre (22.2.2002),
- 12) : les produits d'isolation thermique manufacturés pour le bâtiment (1.3.2002),
- 13) : les poteaux de clôture (1.3.2002).

Eléments essentiels des débats :

D'une part, après la modification du décret n°92-647 actuellement à l'étude, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) devrait prochainement être formellement tenue, par le texte modifié, d'opérer un contrôle à l'importation des premiers produits réglementés depuis septembre 1999. D'autre part, mon administration demeure dans l'attente de pouvoir concrètement organiser ces contrôles (établissement d'une instruction aux services, notamment) conditionnés par la détermination du champ d'application du décret susvisé exploitable au moment du dédouanement.

Conformément aux dispositions reprises au second alinéa de l'article 1^{er} du décret n°92-647, la définition d'un produit de la construction contenue dans les arrêtés et avis parus détermine l'appartenance de celui-ci au champ d'application du décret n°92-647.

Néanmoins, dès lors qu'elle concerne un produit que vous souhaitez voir, en particulier, contrôlé à l'importation par mon administration, cette définition doit être accessible à des non-spécialistes, adaptée à l'outil douanier (tarif des douanes) et elle doit correspondre au produit tel qu'il peut être repéré au moment de son dédouanement sur la base d'un contrôle physique ou documentaire.

A partir de cet impératif douanier et dans un premier temps, mes collaborateurs rappellent qu'au cours des réunions organisées par vos services, depuis le 19 janvier 2000, pour élaborer les projets d'arrêtés et d'avis relatifs aux produits de la construction, le représentant de la direction générale des douanes et droits indirects intervient régulièrement pour proposer, autant qu'il est possible, la modification des textes discutés afin, notamment, de rendre les définitions des produits concernés exploitables pour la réalisation d'un contrôle douanier à l'importation.

Néanmoins, en raison de contraintes techniques (définitions communautaires de base, sollicitations des professionnels du secteur, etc.) qui déterminent en priorité la rédaction des définitions de produits contenues dans les arrêtés et avis, cette rédaction compromet parfois la possibilité d'opérer un contrôle douanier à l'importation de ces produits.

En effet, les définitions des produits soumis semblent parfois trop vagues ou génériques pour donner lieu à un contrôle ciblé et proportionné à l'objectif réglementaire.

Elles peuvent paraître imprécises ou confuses pour un non-technicien et leur traduction dans la nomenclature du tarif des douanes semble souvent devoir être difficile, voire impossible.

Parfois, le produit soumis est défini, soit en fonction de la nature de la transaction dont il fait l'objet au moment de la mise sur le marché (« en une seule transaction »/arrêté n°2), soit en fonction de la qualité de l'importateur (un « industriel »/arrêté n°10).

Enfin, la définition du produit soumis est souvent liée à la destination/utilisation qui sera faite de celui-ci, postérieurement à son importation. Or, un même produit pouvant indifféremment être utilisé soit dans d'autres secteurs que celui de la construction, soit dans ce secteur mais d'une manière différente de celle prévue dans la définition, la douane ne peut contrôler sa destination, au moment du dédouanement.

Afin de permettre aux participants de mieux appréhender les problèmes posés, par la rédaction des arrêtés discutés, aux autorités chargées du contrôle et, en particulier, à la DGDDI intervenant en amont du marché, mes collaborateurs présentent les principaux éléments permettant le dédouanement d'une marchandise (déclaration en douane, tarif papier, tarif micro fiché, procédure manuelle ou informatisée, contrôle documentaire et contrôle physique, instruction douanière organisant le contrôle réalisé au titre d'une réglementation technique, etc.).

En outre, sur la base des documents utiles mis à leur disposition, ils proposent à leurs interlocuteurs de se mettre concrètement à la place du service des douanes chargé, sur le terrain, d'opérer un contrôle des produits repris dans les arrêtés et avis discutés. L'exercice confirme aux participants les difficultés inévitables que rencontreraient des non-spécialistes (ou même des techniciens avertis) pour repérer certains des produits concernés, à l'occasion d'un contrôle physique réalisé au moment du dédouanement.

Cette expérience, réalisée arrêté par arrêté, amène les participants à mieux percevoir les limites de l'outil douanier mis à leur disposition et à convenir que, dans certains cas, le maintien d'un contrôle à l'importation systématique, lourd et difficile à mettre en œuvre, est disproportionné compte tenu de l'objectif poursuivi et du volume des produits concernés susceptibles d'être effectivement importés. Pour ces produits, les représentants de vos services renoncent à voir opérer un contrôle à l'importation.

Décisions ou suites à donner :

Compte tenu des éléments rappelés ou exposés au cours de la réunion du 12 avril 2002, vos services et l'ensemble des participants ont convenu des dispositions suivantes.

- Le principe d'un contrôle à l'importation est maintenu pour les produits relevant des arrêtés n^{os} 1, 3, 6, 8, 11, sous réserve de leur classement dans le tarif douanier.

- Il importe de verrouiller au mieux le dispositif de contrôle relatif aux produits relevant de l'arrêté n°12 qui représentent le deuxième poste à l'importation des produits de la construction en France et auxquels la profession se montre très sensible.

Néanmoins, afin de vérifier la faisabilité et l'opportunité d'un contrôle à l'importation, nos services s'engagent respectivement à évaluer le volume de ces produits susceptibles de faire l'objet d'importations en provenance de pays tiers, et à déterminer la proportion de ceux susceptibles de faire l'objet d'un contrôle à l'importation indu (produits du genre importés mais non destinés à être « utilisés dans les bâtiments ») compte tenu de leur définition dans l'avis n°12 et du classement tarifaire qui peut en être fait.

- Les représentants de vos services ne confirment pas, pour l'heure, le maintien du principe d'un contrôle à l'importation des produits repris par l'arrêté n°10. Ce contrôle éventuel serait difficile à maître en œuvre.

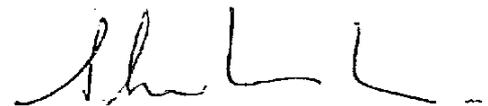
- Les représentants de vos services renoncent à voir effectuer un contrôle à l'importation des produits concernés par les arrêtés n°2, 4, 5, 7, 9 et 13.

Enfin, je vous confirme qu'à la demande de vos services, en cas de problème de conformité avéré sur certains de ces produits (a priori exclus d'un contrôle à l'importation) spécifiquement désignés à mes services comme devant être contrôlés en raison du danger grave et immédiat qu'ils présentent, un contrôle douanier ciblé (tel produit particulier, en provenance de tel pays tiers, dédouané dans tel port, par exemple) pourrait être envisagé en application du règlement 339/93 du 8 février 1993 relatif au contrôle de conformité des produits importés de pays tiers aux règles applicables en matière de sécurité des produits.

Après concertation avec le bureau E/4 (tarif douanier) de la DGDDI, mes services organiseront, dans les meilleurs délais, les réunions visant à traduire, dans la nomenclature du tarif des douanes, les définitions des produits pour lesquels la volonté d'un contrôle à l'importation est maintenue. Les représentants de votre administration et ceux du secteur professionnel concernés seront invités à participer à ces réunions.

A la demande de vos services, ces réunions porteront, en priorité, sur les produits principalement importés que sont les ciments courants (n°3) et les produits d'isolation thermique manufacturés pour le bâtiment (n°12), ainsi que sur les textes dont la mise en œuvre pourrait être relativement simple, tels que les arrêtés n°1 et n°11.

Pour le ministre et par délégation,
Pour le directeur général des douanes et droits indirects,
Le sous-directeur



Philippe KEARNEY

Conseil Général des Ponts et Chaussées
3^e section : affaires scientifiques et techniques
Albert Bourrel, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 18 décembre 2003

Affaire no 2003-0030-01

ANNEXE E

Réponse de la France au questionnaire de la Commission sur la surveillance du marché

Questionnaire " Surveillance du marché " de la Commission européenne (PG 117-118)

Réponse française

(1) Comment les Etats membres se préparent-ils à appliquer les articles 15 et 21 de la DPC ?

Les articles 15 et 21 trouvent application lorsqu'est constatée une non-conformité dans un produit mis sur le marché.

Le constat relève, selon la base légale de transposition de la DPC en France, essentiellement des services du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (DGCCRF, DGDDI).

Les dispositions à prendre (selon art. 15 et 21 DPC) :

- exiger du fabricant la mise en conformité,
- exiger le retrait du marquage CE,
- restreindre ou interdire la mise sur le marché ou la libre circulation,
- assurer le retrait du marché,
- informer la Commission,

sont de la compétence de la DGCCRF et de la DGDDI, avec l'appui technique du METL et du Secrétariat d'Etat à l'Industrie.

Les conditions d'intervention des services chargés du contrôle (DGCRF et DGDDI) sont fixées d'une part dans le Code de la consommation qui permet des investigations très poussées aussi bien au niveau du stockage des produits (fabricants et importateurs) qu'au niveau de la distribution (grand public ou opérateurs spécialisés), d'autre part dans le code des douanes pour le contrôle douanier des produits provenant des pays tiers.

L'application de ces investigations s'effectue dans la mesure des moyens disponibles pour détecter les non-conformités, directement à l'initiative des services de contrôle, ou suite à des plaintes formulées par les particuliers ou opérateurs économiques.

L'efficacité du système s'appuie sur une coordination des divers services concernés qui travaillent en étroite coopération.

Les dispositions du code de la consommation permettent aux agents habilités pour la surveillance du marché de consigner et d'exiger la mise en conformité des produits soumis au marquage CE et dépourvus de ce marquage (Art L 215-18 du C. C.), de saisir les produits non conformes et présentant un danger pour la santé ou la sécurité des consommateurs (Art. L 215-5 du C. C.) Ce même Code permet d'ordonner la suspension de la fabrication, de l'importation et d'imposer le retrait en tous lieux où ils se trouvent de produits présentant un danger grave ou immédiat (Art. L 221-5) Des sanctions pénales peuvent être prises à l'encontre des opérateurs (peines délictuelles en cas de tromperie, peines contraventionnelles dans le cas des infractions mentionnées à l'article 15 du décret de transposition de la DPC.

Tout l'arsenal administratif et juridique est donc en place mais il faut maintenant le déployer sur le secteur de la construction.

(2) Comment peut-on assurer que l'expérience d'un Etat membre en surveillance du marché est transférée aux autres Etats membres ?

La France est favorable à la mise en place d'un groupe de coopération administrative pour faciliter ce transfert d'expérience comme cela s'effectue pour les autres directives « nouvelle approche ». Si cette formule est écartée au profit d'un traitement en Groupe préparatoire, il serait nécessaire de procéder d'abord au recensement de ce qui se fait en la matière dans chacun des Etats membres. Ensuite il faudra prévoir, pour traiter de ces questions, une composition particulière de ce Groupe associant effectivement les services en charge de la surveillance du marché dans les Etats membres.

(3) Faut-il envisager un " système d'alerte rapide " pour diffuser l'information entre les autorités de surveillance du marché des Etats membres ?

Faire l'état des lieux du fonctionnement dans chacun des Etats membres est indispensable avant de pouvoir envisager une coopération administrative qui fonctionne effectivement.

(4) Comment peut-on assurer que l'expérience de surveillance du marché d'autres secteurs est transférée au secteur de la construction ?

Au plan national, les autorités de surveillance du marché des produits de la construction ont également en charge la surveillance du marché de produits de grande diffusion soumis à des directives « nouvelle approche » (DBT, CEM, machines, EPI, appareils à gaz...). L'expérience acquise dans ces différents secteurs doit leur permettre de la mettre à profit pour la surveillance du marché des produits de la construction.

Au plan communautaire, il est souhaitable de créer un groupe de coopération administrative associant les services en charge de la surveillance du marché dans les Etats membres, sachant que ces services de contrôles sont généralement, comme en France, pluridisciplinaires.

(5) Une coopération administrative aiderait-elle à assurer une surveillance du marché efficace sans être trop coûteuse ?

Les échanges d'information et d'expérience devraient aider à mieux orienter les contrôles, et ainsi rendre la surveillance du marché plus efficace sans demander plus de moyens.

Un outil tel que la nomenclature douanière commune, déjà en place sur le plan général, pourrait être mis à profit pour des contrôles automatiques et systématiques de produits importés de pays tiers, apportant un complément d'efficacité aux contrôles douaniers sans coût excessif. Mais il faut pour cela que les familles de produits soumises à la DPC correspondent aux items de cette nomenclature. C'est loin d'être toujours le cas, cet aspect des choses n'ayant pas été pris en compte lors de la définition des familles de produits.

(6) Une coopération administrative serait-elle un vecteur convenable pour débattre de documents des Etats membres tels que

- *surveillance du marché, application de la législation communautaire et politiques nationales de construction (réponse de la délégation belge à l'enquête sur la surveillance du marché)*
- *Memorandum of understanding sur le ciment (document de M. Franssens Construct 01/478)*

Il ne faut pas mélanger le champ propre de la surveillance du marché, et les autres aspects de l'harmonisation résultant de la DPC, comme l'adaptation des règles nationales de construction pour permettre l'utilisation des produits marqués CE. Le Groupe préparatoire, formé de représentants connaissant les aspects techniques de la construction, est le lieu le plus indiqué pour une coopération sur les aspects autres que de surveillance du marché. Il faudrait un groupe distinct pour la surveillance du marché.

(7) Comment organiser une réponse rapide (et une action appropriée) aux nombreuses questions concrètes qui résultent de l'application pratique de la directive ? Par exemple :

- *7.1 Tout fabricant devrait avoir le libre choix de l'organisme notifié ou organisme d'ATE avec lequel travailler. Les Etats membres sont-ils d'accord que les pratiques où des fédérations industrielles passent au nom de leurs membres des accords avec un organisme notifié particulier semblent en contradiction avec la législation européenne de la concurrence ?*
- *7.2 Des marques additionnelles en plus du marquage CE ne sont permises que sous certaines conditions. Comment les Etats membres devraient-ils réagir quand des produits apparaissent sur le marché européen avec des marques additionnelles en conflit avec le marquage CE ?*
- *7.3 Quelles mesures les organismes notifiés devraient-ils prendre lorsqu'ils découvrent des pratiques irrégulières sur le marché ?*

- 7.4 Comment réagir contre les organismes notifiés qui développent des activités en conflit avec les exigences de la DPC ? Exemples concrets :
 - 7.4.1 Induire l'industrie en erreur en prétendant ou laissant entendre qu'ils sont le seul organisme capable de faire une certaine tâche pour les produits " dans leur pays ".
 - 7.4.2 Introduire des marques nouvelles ou modifiées qui peuvent être utilisées pour re-fragmenter le marché.

La voie de réponse nous paraît être celle qui a déjà été mise en pratique : la partie intéressée (Commission ou Etat membre) prend l'initiative de poser le problème par un document soumis pour discussion au Comité permanent. Sur les exemples cités :

- 7.1 L'activité d'organisme notifié ou d'organisme d'ATE relève du secteur concurrentiel. Est-il contraire à la législation européenne de la concurrence que des clients se groupent pour obtenir de meilleures conditions d'un fournisseur ou d'un prestataire ? ou qu'un prestataire propose des conditions préférentielles pour s'attirer un volume d'activité suffisant, par exemple pour amortir un équipement coûteux ? Tout dépend de la teneur des accords, et de leur caractère plus ou moins contraignant.
- 7.2 La situation évoquée n'est pas spécifique à la DPC. Pour apprécier s'il y a conflit, le point de vue de toutes les parties susceptibles d'être confrontées à la marque est à prendre en compte (Guide de la nouvelle approche, paragraphe 7.4). Si le conflit est avéré, il appartient à l'Etat membre d'user de son influence et des moyens réglementaires dont il peut disposer pour faire modifier ou retirer la marque en cause.
- 7.3 Dans la situation décrite, les organismes devraient alerter les autorités en charge de la surveillance du marché.
- 7.4 Les conventions passées entre les autorités françaises et les organismes qu'elles notifient prévoient le cas de manquements reprochés à ces organismes en matière de compétence, d'impartialité ou de diligence (article 12 de ces conventions) : un délai de 3 mois est accordé à l'organisme pour se justifier ; à défaut de réponse satisfaisante, la notification peut être retirée. Cette procédure paraît pouvoir être suivie dans les exemples cités (7.4.1, 7.4.2).

(8) Quelles mesures peut-on prendre pour éviter de devoir invoquer la clause de sauvegarde pour chaque non-conformité ?

La clause de sauvegarde est la contrepartie de l'allègement substantiel des procédures de contrôle avant mise sur le marché. Son principe n'est pas à remettre en cause. La question porte-t-elle sur les modalités (groupement des procédures pour des dossiers similaires ?) qui éviteraient de multiplier les tâches administratives ?

(9) Comment peut-on développer à court terme des réponses aux nombreuses questions pratiques venant du Groupe des organismes notifiés et de l'industrie ?

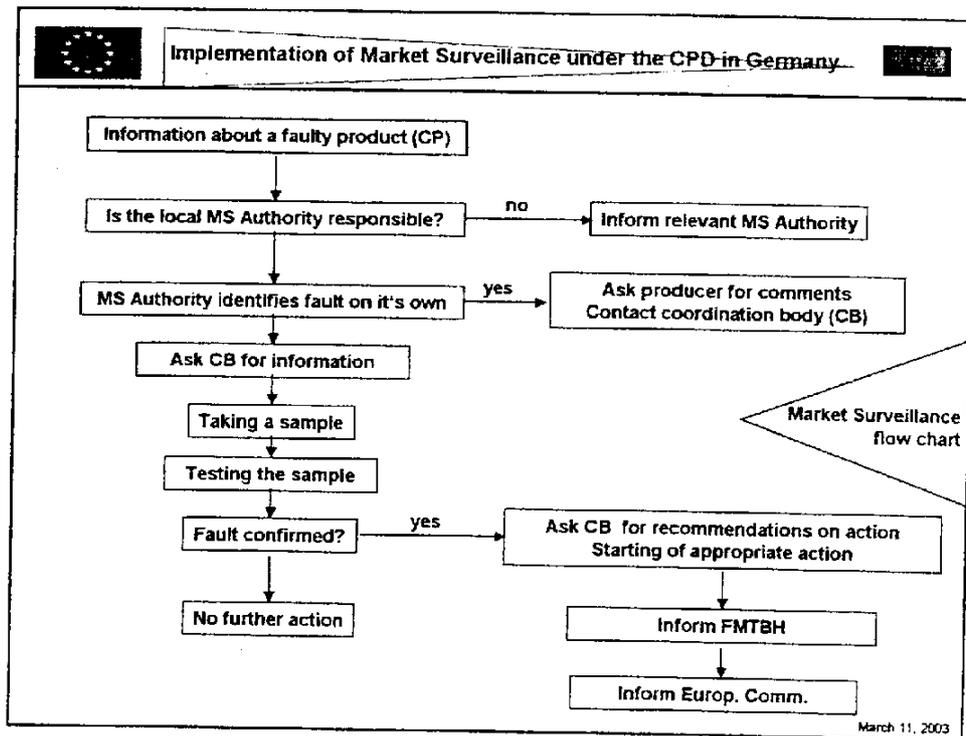
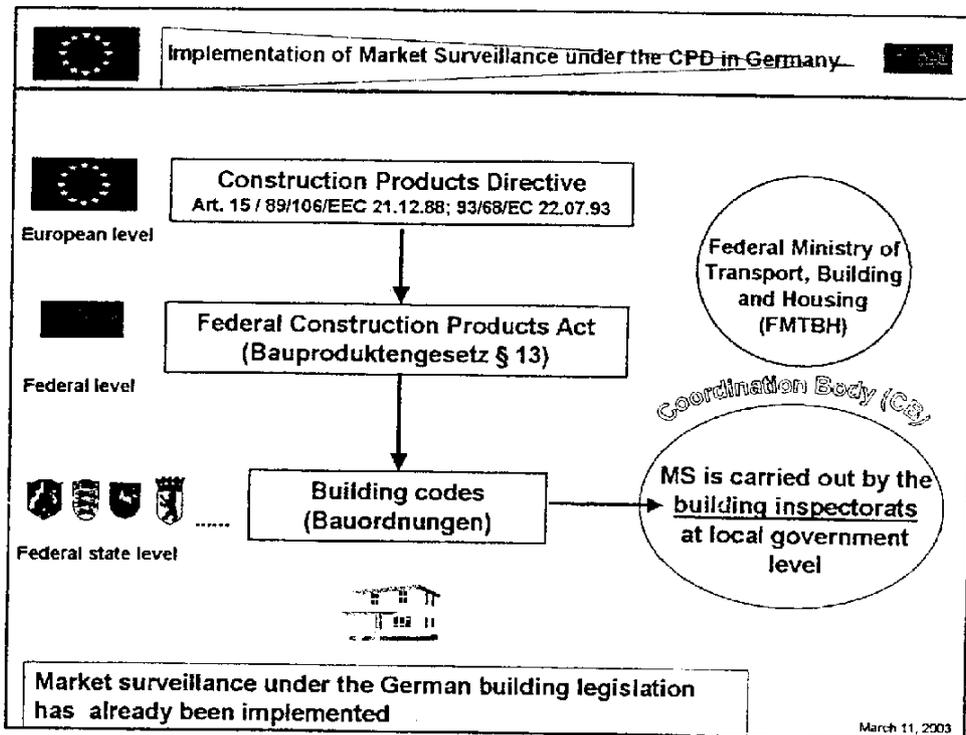
Même réponse qu'à la question 7, éventuellement pour discuter ou valider des propositions élaborées par les groupes sectoriels ou les groupes horizontaux de la Coordination des organismes notifiés.

Affaire no 2003-0030-01

ANNEXE F

**Présentations d'expériences européennes
pour la surveillance du marché des produits de construction**

Allemagne
Autriche
Danemark
Espagne
Finlande
Hongrie
Irlande
Italie
Malte
Norvège
République Slovaque
République Tchèque
Royaume-Uni
Suède



CPD market surveillance Austria

PG meeting 11-03-2003

construction products market
surveillance in Austria

legal basics

- 1 federal law for implementing CPD
- 9 regional laws for implementing CPD

construction products market
surveillance in Austria

responsibilities

- no central responsibility/department
- those ministries and regional government bodies, which are responsible for
 1. use of a product in a specific work
 2. safety of the specific work
 3. a given Essential Requirement (e. g. health, environment)

construction products market
surveillance in Austria

coordination by whom?

- BMWA: (ministries, regions, contacts to EU, SCC, other interfaces)
- OIB for regions

construction products market
surveillance in Austria

Sanctios

e. g. Construction Product Law

- prohibition to put a product on the market
- cancellation/remove of CE marking
- penalty up to 36 000 EUR

construction products market
surveillance in Austria

8 Marts 2003

/ejj

Market surveillance in Denmark

Danish legislation: The Building Act and a number of Governmental Orders.

Governmental Order concerning CE-marking and Market Surveillance. This order Governmental Order no 118 was issued on 13 March 2002.

The market surveillance is partly connected to the local authority (municipality). The local authority can ask for relevant documentation concerning the products. If the documentation is not available at the time for the building permit, the authority can require information at another relevant time.

If the CE mark, the declaration of conformity or the certificate is missing or wrong the local authority can require the owner to bring the product into conformity.

The municipality contacts the National Agency for Enterprise and Housing. NAEH contacts the manufacturer and require him to bring the product into conformity within a time limit. If not NAEH can require the manufacturer to:

- Stop the marketing and sale of the product
- Withdraw unsold products
- Remove the products already used in construction works

If the case is serious NAEH can make an immediate ban.

NAEH and the local authority can require all relevant data to secure that the product is not in conformity with the technical specification.

NAEH is entitled to test products, to seek advice from experts and to take samples.

NAEH informs the other Member States and the Commission.

All parties involved in the construction process shall participate in the Market Surveillance. And they do that's our experience.

NATIONAL AGENCY FOR ENTERPRISE AND HOUSING

Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
DK-2100 Copenhagen
Denmark

Tel. +45 35 46 60 00

Fax +45 35 46 60 01

CVR-no. 48 46 41 14

ebst@ebst.dk

www.ebst.dk



Market Surveillance in Spain

Ministry of Science and Technology

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

1

Market Surveillance in Spain

The Ministry of Science and Technology has been carrying out since 1992 campaigns for the Control of Industrial Products under article 14 of the Industry Act in order to verify, at national level, in cooperation with the above mentioned authorities of the Autonomous Communities, the level of compliance of industrial products

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

3

Market Surveillance in Spain

- Responsibilities on market surveillance in Spain are assigned to several authorities due to the Spanish administrative structure
- In principle, inspection and sanction tasks are the responsibility of the industry and consumers authorities of the Autonomous Communities.

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

2

Market Surveillance in Spain

In order to meet these obligations in an effective and flexible manner the Ministry of Science and Technology has signed an agreement with the Foundation for the Development of Innovation in Industry (Fundación para el Fomento de la Innovación en la Industria (F2I2)) who, following criteria established by the Ministry and on its behalf, subcontracts accredited laboratories for the relevant sampling and testing tasks.

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

4

Market Surveillance in Spain

Regarding construction products nearly 100 inspections are carried out annually.

Those carried out during 2001 gave the following results :

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

5

Market Surveillance in Spain

An alternative action to surveillance is the quality control carried out on the sites by architects and engineers in application of regulatory provisions regarding conditions for the acceptance of construction products, in particular those which play an important role in safety (cement, bricks and blocks, ready-mixed concrete, reinforcing and prestressing steel, etc.).

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

7

Market Surveillance in Spain

Inspected Products	106
Tested products	106
Did not comply	29
Complied	77

NC (Imp. 3rd countries)	2	C (Imp. 3rd countries)	30
NC (Imp. USA)	0	C (Imp. USA)	0
NC (Imp. EU)	0	C (Imp. EU)	2
NC (National)	27	C (National)	45
NC (Unknown)	0	C (Unknown)	0
TOTAL not complying	29	TOTAL complying	77

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

6

Market Surveillance in Spain

Criteria for actions that are being carried out are the following:

- Importance of the product with regard to the essential requirements, in particular those regarding health and safety of potential users.
- Economic importance of the product
- Volume of the relevant sector.
- Level of exchange of the product (crossing borders) and previous existence of barriers to trade

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

8

Market Surveillance in Spain

The satisfactory implementation and optimization of these criteria is affected by the lack of enough available resources at the moment for market surveillance.

Market Surveillance in Spain

Subsequent to these activities and once the situation is analyzed, on a product by product basis, concrete actions are decided, such as:

- Concrete verifications in the market, works and factories of the existence and availability of the CE Certificates (where relevant) and/or the CE Declarations of the products; and, if relevant,
- Sampling and testing of products.

Market Surveillance in Spain

Actions being carried out are as follows:

- Participation in informative workshops addressed to different sectors before compulsory implementation of CE marking.
- Distribution of information to the different relevant agents in building and civil engineering, regarding the coming into force of CE marking for industrial products, including construction products
- Direct survey with manufacturers regarding the verification of the level of compliance with CE marking requirements from the moment of its coming into force.
- Reception of claims regarding cases of non compliance

Market Surveillance in Spain

Results obtained, and in particular those reflecting cases of no compliance, will proceed in accordance with existing, relevant legislation (article 14 of Industry Act 21/1992 and article 8 of Royal Decree 1630/1992 which transposes the CPD)

Market Surveillance in Spain

Product	Harmonized Technical Specification	DoW
Common cements	UNE EN 197-1	2002-04-01
Wastewater lifting plants	UNE EN 12050 parts 1, 2,3 and 4:2001	2002-10-01
Geotextiles	UNE EN 13249 to 13257:2001 and UNE EN 13625:2001	2002-10-01
Structural bearings	UNE EN 1337-7:2001	2002-10-01
Metal anchors	ETAG 001, parts 1, 2, 3 and 4	2002-07-31

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

13

Market Surveillance in Spain

Difficulties encountered by manufacturers for adaptation to the new requirements enforced by CE marking have been perceived, and are expressed with concern by parts of the sectors.

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

15

Market Surveillance in Spain

Period of respite

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

14

Market Surveillance in Spain

Besides, in some cases, additional problems caused by the difficult situation faced by some notified bodies when asked to give a quick, satisfactory service to the numerous applications received from manufacturers have been detected.

2003-03-11

CPD - Preparatory Group Meeting

16

Market Surveillance in Spain

As a consequence, the following is presented for consideration:

Market Surveillance in Spain

- To establish a possible “period of respite” in market surveillance activities, from the moment of the coming into force of CE marking and for a period of 6 or 12 months, during which national market surveillance authorities would allow a gradual adaptation to the new obligations.
- It should be a national measure taken by each Member State in order to give more flexibility to the application by manufacturers of the CE marking requirements.

Market Surveillance of Construction Products in Finland

- The Ministry of the Environment guides and supervises
- The Safety Technology Authority (Turvatekniikan Keskus TUKES) is responsible for all operational activities
- The local Building Control Authorities play an important role

Safety Technology Authority (TUKES) Market surveillance authority for construction products

- The legal provisions for MS are given in the Land Use and Building Act
- Ministry of Environment has authorized TUKES to carry out MS in accordance with the CPD
- TUKES is given all powers to apply the prescribed sanctions.
TUKES may:
 - ⇒ oblige the manufacturer to bring the product into compliance with the requirements
 - ⇒ restrict/prohibit sales
 - ⇒ oblige the manufacturer to withdraw the product from the market

Ministry of the Environment guides and supervises

- The Ministry decides upon the extent, content and main focus of the market surveillance
- The Ministry is in charge of the resources
- The Ministry does not participate in operational activities
- The Ministry decides on
 - ⇒ conditional fines and threat of actions

Local Building Control Authorities supervise and report

Local Building Control Authorities

- check that the structure or element of construction meets the level of requirements in accordance with the regulations
- supervise the use of products labelled with the CE marking and report any incorrect use of the CE marking to the market surveillance authorities

CE marked products must, according to the Land Use and Building Act, be accepted provided the product meets the requirements in relation to the level required for the intended use

**Market Surveillance of Construction
Products
HUNGARY**

Sándor HORVÁTH

PG meeting, 11th March 2003

Market Surveillance of Construction Products, Hungary

Legal environment

- Act LXXVIII of 1997 on the Formation and Protection of the Built Environment (Art.46)
- Decree 48/1997.(XII.25.)KTM on the Detailed Regulations on Building Inspections
- Decree 3/2003.(I.25.)BM-GKM-KöViM on the Rules of the Technical Requirements and the Attestation of Conformity, and of Marketing and Utilization of Construction Products

Market Surveillance of Construction Products, Hungary

Sanctions of building inspection:

- Suspension of the building activity
- Elimination of irregular conditions
- Prohibition of the use of products without attestation of conformity
- Penalty (planned)

Market Surveillance of Construction Products, Hungary

Responsibility (legislation, co-ordination):
Ministry of Home Affairs

Market surveillance (building inspection):
public administration offices in counties
(19 counties + the capital)

Financial source:
annual state budget

Investigations:
1871 investigations in 2001,
problems found in about 25 percent of cases

Market Surveillance of Construction Products, Hungary

Development aims

- To increase state budget sources
- To increase the staff in market surveillance
- To modernize the organization

Market Surveillance of Construction Products, Hungary

Market Surveillance - Ireland

EU Construction Products Directive (CPD)- 89/106/EEC

National Implementing Regulations - Market Surveillance

SCC Preparatory Group Meeting 11 March 2003.



Implementation of Construction Products Directive

- The Construction Products Directive is legally implemented in Ireland via National Regulations (S.I. No 198 of 1992, as amended by SI No 210 of 1994), made under the European Communities Act 1972.

Key Features of S.I. No. 198 of 1992 (as amended by S.I. No. 210 of 1994) which relate to Market Surveillance

Restriction on Marketing of Construction Products

- Article 3 bans the placing on the market of any construction product unless it enables the regulated construction works in which product is properly incorporated to comply with the 6 Essential Requirements (ER) of the CPD.
- "Placing on the market" is defined (Article 2) to mean:
 - (a) import;
 - (b) sell (whether by wholesale or retail sale);
 - (c) offer or expose for sale;
 - (d) distribute free of charge; or
 - (e) supply for any of these purposes.
- Article 3 (3) contains an *exemption* for "minor" construction products- but this is *dormant* for now, as the EU Commission have not drawn up any List of "minor" construction products.

Authorised Officer (AO)

- Article 8 provides for the appointment of Authorised Officers (AO), by local Building Control Authorities or by the Minister, to enforce the national Regulations implementing the CPD. The functions of Authorised Officers include provision for **Market Surveillance**.
- Powers of Authorised Officer (Article 10): The powers of Authorised Officers include:
 - **Right of access:** to place of manufacture (e.g. factory) or storage (e.g. ship, warehouse etc) of construction products and related documentation-Article 10(1);
 - **Right to make Examinations, Tests, Inspections-Article 10(1).**

- ❑ **Right to demand Documentation/ Information, within specified Time Limit-** from Manufacturer etc.- Article 10(2) (a).
- ❑ **Right to take Sample of construction product and take away for examination/testing-** Article 10(2) (b).
- ❑ **Obligation to take reasonable measures to Guarantee Confidentiality-** of construction product data supplied to Building Control Authority- Article 10(2)(c).
- ❑ **Right to require Manufacturer etc. to arrange Test by Approved Body and to bear Cost -** Articles 10(3) and 10(4).
- ❑ **Power to secure/execute Search Warrant, with support of Garda Síochána (national police force), and seize construction products, require production of information -** Article 11.
- ❑ **Power to serve direction, document, notice as required by the Regulations -**Article 12.

Dealing with Non-compliant Construction Product

- Article 9(1) provides for the service of Notice of intent to seek direction from Minister, by the Building Control Authority on person who places non-compliant product on market.
- Article 9(2) provides for issue of Request by BCA, with reasons, to Minister to prohibit placing on market of non-compliant construction product-.
- Article 9 (3) gives Power of Minister: to prohibit or restrict, by written direction, the marketing of non-compliant construction product
- Article 9 (8) gives **Power to Authorised Officer** to demand information as to whereabouts of any construction product which is the subject of Minister's direction
- Article 9(9) provides **right of affected person** to appeal to High Court.

Offences

- Article 13 provides that it is an offence to-
 - (a) contravene a prohibition of marketing of construction product (by written direction of Minister) under Article 9;
 - (b) interfere with an Authorised Officer (AO), or member of Garda Síochána, in the course of performing duties under Articles 10 or 11;
 - (c) refuse to comply with request/requirement of an AO under Article 10;

- (d) improperly disclose construction product information in possession of building control authority;
- (e) contravene other specified provisions of S.I. No. 198 of 1992, as amended by S.I. No. 210 of 1994.

Good Defence

- **Good Defence:** for person (other than Manufacturer/Agent) to show that s/he took all reasonable steps, and exercised all due diligence, to avoid contravention of Articles 3-6 and 9 - Article 15.

Penalties (Article 16)

- Maximum Fine: €1,250 (approximately)
- Maximum Prison Term: 6 months.
- Both Fine/Imprisonment: at discretion of District Court

Summary Prosecutions

- May be brought, in District Court, by Building Control Authority-Article 17.

Forfeiture of Construction Product

- Following conviction, District Court may order forfeiture/ destruction of non-compliant construction product-Article 18.

Implementation of Market Surveillance

- The Regulations have effectively remained *dormant* for 10 years- pending the emergence of European harmonised standards for traditional and innovative construction products, which started in 2001/2002. As a result, Authorised Officers, with the powers and duties outlined above, have now been appointed by the Building Control Authorities.



*Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti*
Consiglio Superiore dei Lavori
MARKET SURVEILLANCE IN ITALY

PG MEETING - 11.03.2003

1

LEGISLATION

- **Implementation of CPD**

- Decree of the President of Republic D.P.R. n.246 on 24 April 1993

- Decree of the President of Republic (Amendments) D.P.R. n.499 on 10 December 1997

- **Market surveillance (Art.11 of DPR n.246/93)**

- The market surveillance is done by the competent Authorities

2

COMPETENT AUTHORITIES

Ministero delle Attività Produttive (Ministry of Industry)

- Competent for products where ER 3-6 are prevailing

• **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M. of Infrastructures and Transports)**

- Competent for products where ER 1 is prevailing

• **Ministero degli Interni (M.of Interiors)**

- Competent for products where ER 2 is prevailing

3

ENFORCEMENT (Art.11 DPR 246/93)

• **Products without CE marking (in the case of obligation)**

- Are temporarily retired from trade
- Can not be installed or incorporated into works

• **Levels of punishment**

- Notice is issued to manufacturer/agent or enterprise for non conformity
- The works are suspended
- Within 90 days if the non conformity is confirmed trade is restricted and the expenses for the tests/evaluations are increased to 50%

4

The Construction Products Directive: Implementation in MALTA

From Megalithic.....



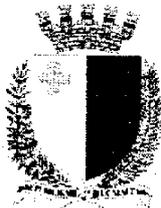
.....to contemporary Malta

Ing. Anthony Camilleri

B.Mech.Eng.(Hons.)

Head – Consumer and Industrial Goods Directorate

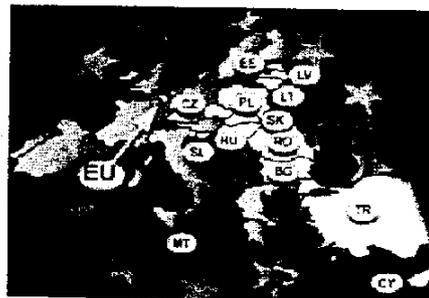
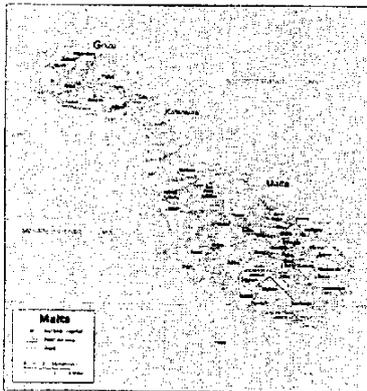
Malta Standards Authority



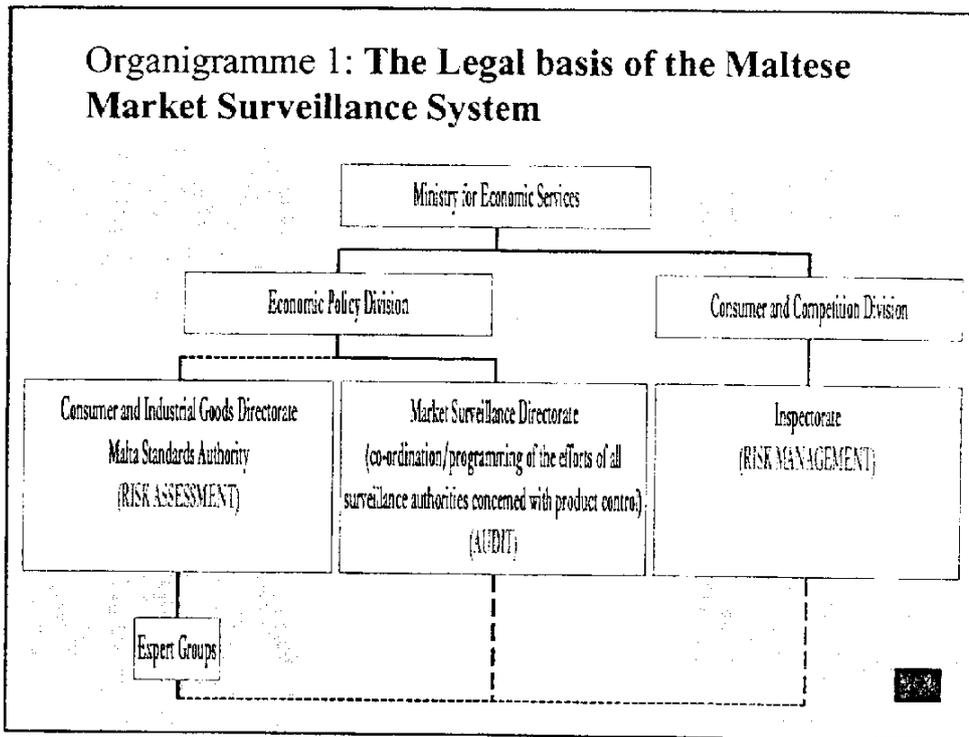
The Maltese Islands

Country:
Capital:
Population:
Total Area:
Density:
Official Languages:

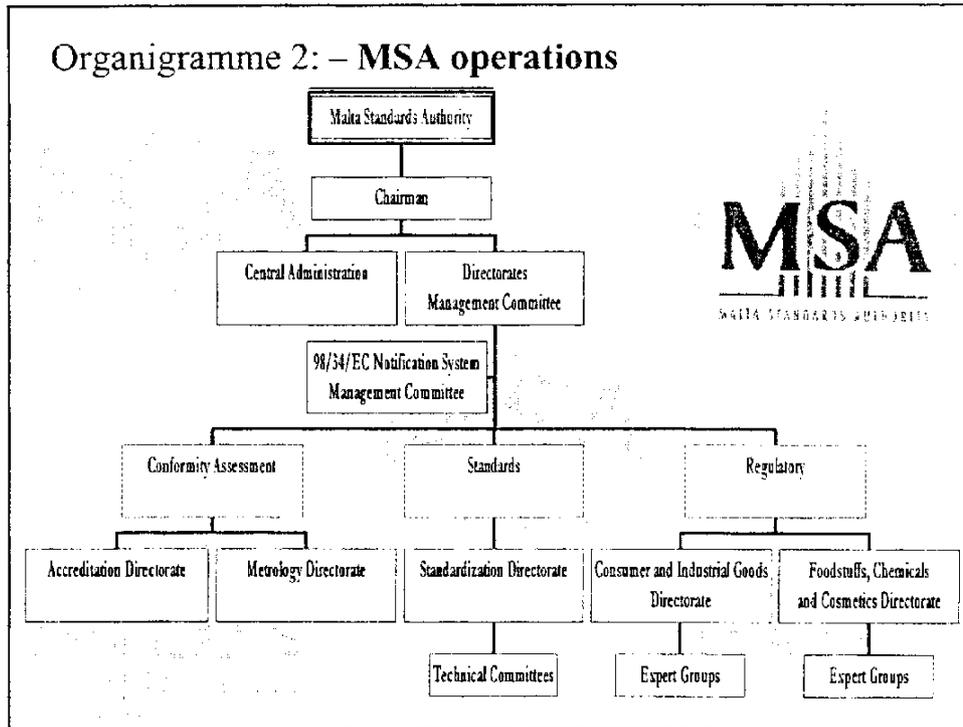
Republic of Malta
Valletta
390,000
316 sq. Km
1234 per sq. Km
Maltese, English



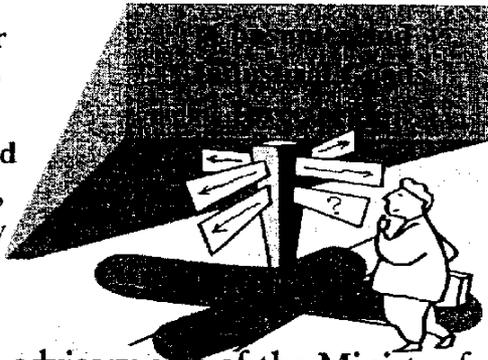
Organigramme 1: The Legal basis of the Maltese Market Surveillance System



Organigramme 2: – MSA operations

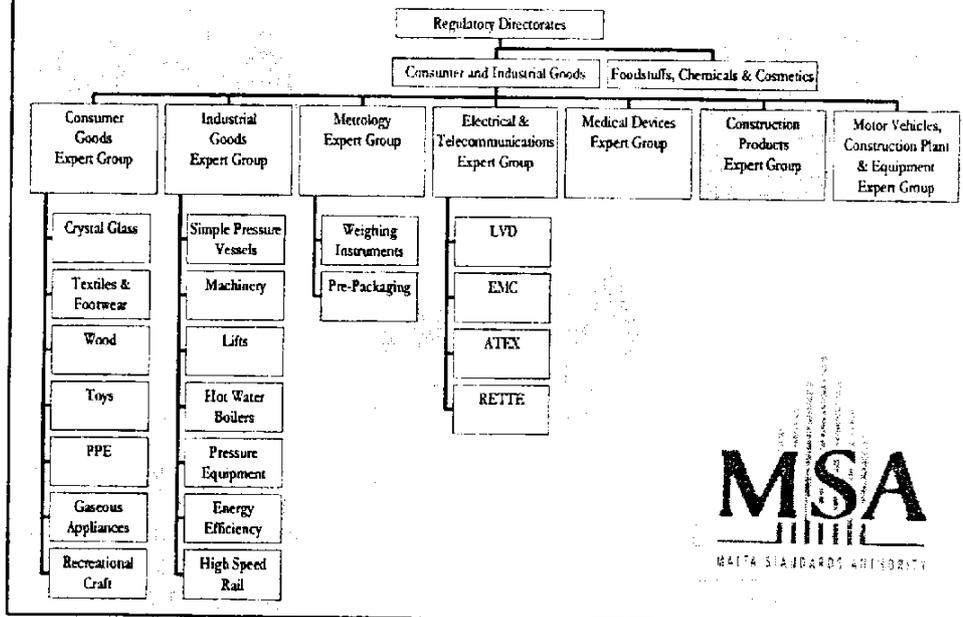


The Directorate for Consumer and Industrial Goods (CIGD) was officially established in October 2000, and its first Head was appointed in March 2001, with effect as from 1st January 2001.



The CIGD is the technical advisory arm of the Ministry for Economic Services, as well as to other Government entities, for all matters related to the free movement and safety of products in its remit: circa 200 Directives/Legal measures. In particular, the Directorate is responsible for the provision of technical and scientific advice to the governmental authority (finance, customs, market surveillance, consumer affairs, health and safety, telecommunications, transport, etc...) and to economic operators in general.

Organigramme 3: Expert Groups under the aegis of the Consumer and Industrial Goods Directorate



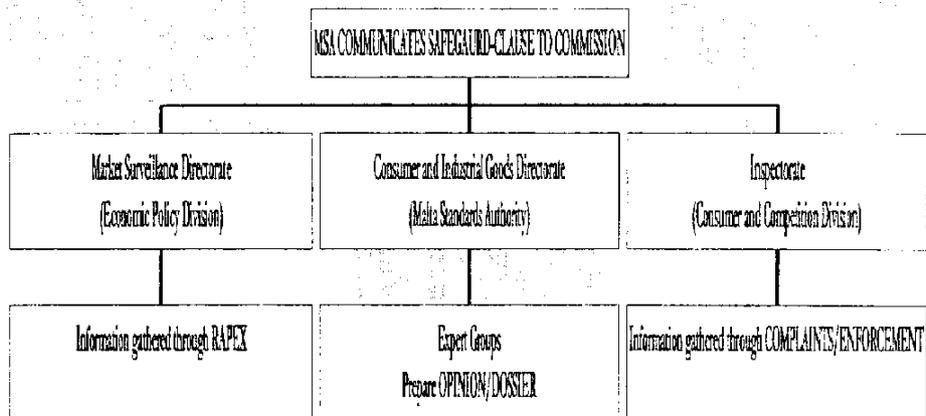
Integrating the CPD into the National System

- On the advice of the Malta Standards Authority, the Minister for Economic Services enacted the new Construction Products Regulations, which came into effect as from 1st July 2002.
- Legal Notice 330 of 2002: Construction Products (Amendment) Regulations, 2002, amends Schedule III of the principal Regulations (L.N. 270 of 2001) in those aspects directly related to the attestation of conformity whereas adds another Schedule, referred to as Schedule IV, making it legally possible to refer to European Technical Approvals (ETAs).



Market Surveillance

CIGD/MSA (Risk Assessment)+ CCD (Risk Management) + MSD (Audit/Coordinative role) = Maltese Market Surveillance System



The Consumer and Industrial Goods Directorate of the MSA, acting on the advice of its various Expert Groups, is responsible for the safeguard-clause procedure.

Co-operation with Industry



The preparatory work done over the past three years during the formulation of the Construction Products Regulations has led to greatly improved mutual understanding between all involved: architects, engineers responsible for the procurement/design/supply/installation/testing of construction products, building contractors, purchasing and supply directors, marketing and sales directors, and all Government Competent Authorities.

This has created the foundations for the development of a sound legal/administrative framework for implementation of the CPD in Malta. Consultations with the Maltese Construction Industry representatives is ongoing so that the main benefits of harmonization are foreseen as challenges and opportunities rather than as a potential threat to their business.

Besides several routine meetings, one particular MSA's initiative for the Maltese Construction Sector was a two-day workshop, organized back-to-back to the Annual CEN Construction Sector Network Conference hosted in Malta between the 30th September and 1st October 2002.

Thank You

For further information, please contact:

Ing. Anthony Camilleri

Head - Consumer and Industrial Goods Directorate

Malta Standards Authority

2nd. Floor, Evans Building, Merchants Street, Valletta.

Tel: (00356) 2125 5545; Fax: (00356) 2124 2406;

e-mail: anthony.camilleri@msa.org.mt

Useful Web-sites: <http://www.msa.org.mt>

Norwegian building sector control system in three phases

**PRE-MARKET PRODUCT CONTROL
MANUFACTURERS AND NOTIFIED BODIES**

**MARKET SURVEILLANCE
NATIONAL OFFICE OF BUILDING
TECHNOLOGY AND ADMINISTRATION**

**PROJECT CONTROL
APPROVED DESIGN AND EXECUTION
CONTROL COMPANIES**



1

Legislation establishing the basis for market surveillance

THE PLANNING AND BUILDING ACT

§ 77 The surveillance authority can order a halt in the trade with and use of a non-compliant product.

The authority can order the withdrawal of a product from the market.

The authority shall have free access to products and premises necessary.

§ 111 Those who apply the CE-marking falsely may be subjected to fines.



2

Technical regulations to the planning and building act 1997

Chapter V

**Administrative rules for the authority -
reporting, inspection, information.**

B

3

Legislation establishing the necessary independence, impartiality and confidentiality

**THE PUBLIC ADMINISTRATION ACT
1967**

ACT ON PUBLIC INFORMATION 1970

**prevent the spreading of confidential
information**

complaints shall be decided within 3 weeks

the public's judicial interest must be secured

B

4

**avoid the use of notified bodies when
contracting certain tasks like testing or
inspection**

Resources -market surveillance

the authority is funded by money from the central government

fees may be charged when non-compliance is proven

authority's human resources between one and two man-years today



5

Monitoring of products placed on the market

a reactive surveillance strategy, dependant on feed-back from the building sector

risk assessment carried out when necessary

sanctions, fines - ordinarily no criminal case

information on non-compliant producers will be published, on authority's web site, in other channels

note that Norwegian requirements to documentation of building products are given independently of the CE-marking development,



6

but are the same, set out in all-European mandates and pre-standards

Action - so far

**five years of market monitoring, some examples
producers of fresh concrete stopped, no
documentation of product properties**

**concrete element producers, claiming non-
marketing and no documentation requirements,
production halted**

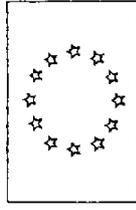
**producers of «children-safe-windows» forced to
deliver better documentation**

**we are still in the beginning, more all-European co-
operation is needed**





MINISTERSTVO VÝSTAVBY A REGIONÁLNEHO ROZVOJA SLOVENSKEJ REPUBLIKY
ODBOR PREUKAZOVANIA ZHODY STAVEBNÝCH VÝROBKOV
MINISTRY OF CONSTRUCTION AND REGIONAL DEVELOPMENT OF SLOVAK REPUBLIC
DEPARTMENT OF CONFORMITY ATTESTATION OF CONSTRUCTION PRODUCTS



EUROPEAN COMMISSION
ENTERPRISE DIRECTORATE-GENERAL

Conformity and standardisation, new approach, industries under new approach
Construction

PG SCC – March 2003

**Trhový dohľad v SR podľa zákona o stavebných výrobkoch
č. 90/1998 Z. z. prevzatého zo smernice Rady EK č. 89/106/EHS
so zapracovanými zmenami podľa smernice 93/68/EHS
Market Surveillance in the Slovak Republic according to Act
No. 90/1998 Coll on Construction Products undertaken from
Council Directive No. 89/106/EEC with incorporated changes
according Council Directive No. 93/68/EEC**

Ing. Jarmila MARTINKOVÁ, PhD. & Ing. František LENÁRD
odbor preukazovania zhody stavebných výrobkov MVRR SR,
Department of Conformity Attestation of Construction Product, MCRD SR
www. build.gov.sk lenard@build.gov.sk; martinkova@opzsv. build.gov.sk

Market Surveillance in the Slovak Republic according to Act No. 90/1998 Coll.

Legislation

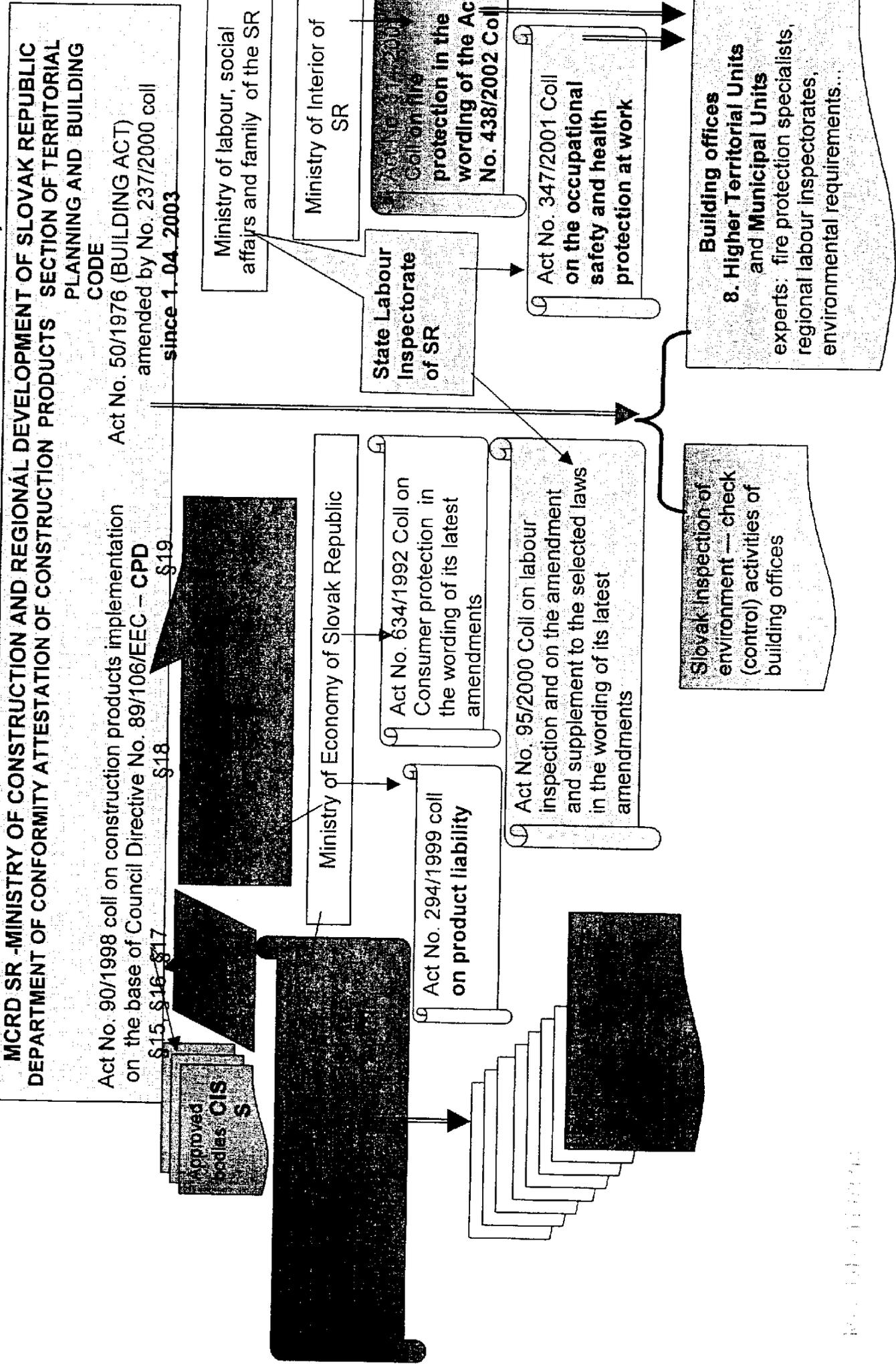
- ▶ Application of New Global Approach – chapter 01 Free movement of good and sector group – construction products
- ▶ Act No. 90/1998 coll on Construction Products – implementation of Council Directive No. 89/106/EEC in wording of Council Directive No. 93/68/EEC
 - Construction products inspection at manufacturer and at approved bodies by the national authority MCRD SR
 - Market surveillance by market surveillance bodies Act No. 71/1986 call
 - Sanctions in inspection proceedings, sanctions at market surveillance
- ▶ Amending Act No. 90/1998 coll by Act No. 413/2000 coll (next approximation to full implementation of Council Directive and applications of 58 Commission Decisions about application the same process of conformity attestation according systems 1, 1+, 2, 2+, 3, 4)
 - Inspection above construction products by national authority MCRD SR only at approved bodies and approval body
-  from amending Acts:

Act No. 71/1986 coll replaced by

and its regional directorates

- **Precising of sanctions in inspection proceeding, sanctions in market surveillance**
- **Additional Acts for achievement of surveillance on construction products inbuilt into constructions:**
 - **No. 294/1999 coll on liability for damage caused by wrong (faulty) product**
 - **No. 634/1992 coll as amended by Act No. 310/1997 coll on consumer protection**
 - **No. 314/2001 coll on fire protection and relevant regulation MCRD SR**
 - **No. 330/1996 coll on safety and hygiene at work, in wording of Act no. 158/2001 coll**
 - **No. 95/2000 coll as amended by the Act No. 231/2002 coll on work inspection and relevant regulant M.... SR**
 - **No. 142/2001 coll. on metrology**
- ▶ **Structure and scope of national authorities at control – inspection and surveillance on market by market surveillance bodies.**
- ▶ **Second amending Act No. 90/1998 coll. in year 2003 effect with effect since May 2004 (full implementation of Council Directive No. 89/106/EEC – CPD and application other new and amending commission decisions and European technical approvals, regulations into low SR)**

Description of scope of market surveillance bodies on market of construction products in SR



Czech Republic Market Surveillance - Construction Products

Czech Trade Inspection

Market Surveillance in Czech Republic Construction Products

Legislation

- Application of the New Approach
- Law No. 22/1997, on technical requirements for products
- Products for conformity assessment are specified by Government Orders
- Government Order No. 163/2002 Coll., on technical requirements for specified construction products
- Government Order No. 190/2002 Coll., on technical requirements for construction products bearing CE marking

**Market Surveillance in Czech Republic
Construction Products**

Art. 18 of the Act No. 22/1997 Coll.:

the surveillance of whether a declaration of conformity has been issued for a specified product placed on the market or, in cases referred to in Article 13 (4), a product has been marked in the given way or a prescribed document has been issued or attached to it, and whether properties of the specified products placed on the market satisfy given technical requirements, shall be performed by the Czech Trade Inspection or a body designated by a special act

**Market Surveillance in Czech Republic
Construction Products**

Czech Trade Inspection

1. Independent office

- subordinated to the Ministry of Trade and Industry of the Czech Republic
with necessary resources
- financed from the state budget
with necessary power
- provided by Act No. 64/1986 Coll., on CTI

**Market Surveillance in Czech Republic
Construction Products**

Czech Trade Inspection

2. Technical competence and professional integrity of personnel

- Experiences – CTI was established in 1953
- Central Inspection Support Department
- Working Group for each field of market surveillance
- Qualified and experienced personnel
- Member of relevant technical and professional committees
- Testing facilities used by CTI comply with relevant criteria of the EN 17025

**Market Surveillance in Czech Republic
Construction Products**

Czech Trade Inspection

3. Structure

- Prague Headquarter
- 14 regionals inspectorates

MARKET SURVEILLANCE IN THE UK

PG MEETING - 11.03.2003

STEPHEN PHILLIPS & TONY PILLAI
BUILDING REGULATIONS DIVISION



OFFICE OF THE
DEPUTY PRIME MINISTER

1

LEGISLATION

- **Implementation of CPD**
 - Construction Products Regulations 1991 - came into force in the UK on 27 December 1991
 - Construction Products (Amendments) Regulations 1994 - came into force in the UK on 1 January 1995
- **Legal powers for enforcement**
 - **Legislation** establishing the basis for market surveillance is the Construction Products Regulations 1991 SI 1991 No. 1620
 - **Legal provisions** regarding market surveillance - The Regulations are made under powers in Section 11 of the Consumer Protection Act 1987 & section 2 (2) of the European Communities Act 1972
 - Powers given to both central and local authorities are those prescribed in the Act



OFFICE OF THE
DEPUTY PRIME MINISTER

2

COMPETENT AUTHORITY

- **Local Authority Trading Standards**
 - England, Wales and Scotland - Trading Standards Officers
 - Northern Ireland - Environmental Health Officers
 - Co-ordination between responsible authorities - LACORS
- **Monitoring of products placed on the market**
 - Liaison with Building Control Officers to discover non-compliant products
- **The First Secretary of State also has enforcement powers**
- **Legal status**
 - Regulation 15 of the Construction Products Regulations 1991 SI 1991 1620
 - The provisions for enforcement are in Section 27 of the Consumer Protection Act 1987



OFFICE OF THE
DEPUTY PRIME MINISTER

3

ENFORCEMENT

- **Levels of punishment**
 - determined by the severity of the offence
- **Penalties**
 - not exceeding 3 months imprisonment or a fine not exceeding level 5 (£5,000) on the standard scale or both
- **Two - Stage Procedure**
 - **STEP 1** - Trading Standards Officer issues notice to manufacturer/agent for non-conformity
 - **STEP 2** - Prosecution action taken only if manufacturer/agent fails to comply



OFFICE OF THE
DEPUTY PRIME MINISTER

4

ENFORCEMENT (continued)

- **SUSPENSION NOTICE** - Enforcement authorities can,
 - serve a '**suspension notice**'
 - Apply to the courts for forfeiture of the goods
 - Prosecute the offender for breach of the Regulations
- **PROHIBITION NOTICE** - The First Secretary of State, in addition, has the ability to,
 - Serve on any person a '**prohibition notice**'
 - Require a supplier to publish at his own expense a warning about the goods which are considered unsafe (a '**notice to warn**')



THE KING OF THE
UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN



CE MARKING - UNITED KINGDOM

ENFORCEMENT ACTION UNDER THE CONSTRUCTION PRODUCTS REGULATIONS 1991

REGULATIONS

Statutory Instruments 1991 No. 1620
The Construction Products Regulations 1991
to implement
Directive 89/106/EEC -Construction Products

- came into force in the UK on 27 December 1991

Statutory Instruments 1994 No. 3051
The Construction Products (Amendments) Regulations 1994
to implement
Directive 93/68/EEC -CE Marking of construction products

- came into force in the UK on 1 January 1995

ENFORCEMENT ACTION

- Levels of punishment** determined by the severity of the offence i.e. matters leading to a serious injury or death would carry a heavier punishment than falsification of documentation .
- Penalties** not exceeding 3 months imprisonment or a fine not exceeding level 5 (£5,000) on the standard scale or both.

England, Wales and Scotland

- Trading Standards Officers (TSO)

Northern Ireland

- Environmental Health Officers (EHO)

TWO-STAGE ENFORCEMENT PROCEDURE

STEP 1

- TSO issues notice to manufacturer/agent whose product is suspected of being incorrectly CE marked to bring the product into conformity

STEP 2

- Prosecution action taken only if manufacturer/agent fails to comply

Where substantial non-compliance can be ascertained and corrective action is not taken by the supplier

The enforcement authorities can,

- Prohibit any further equipment from being placed on the UK market by serving a 'suspension notice'
- Apply to the courts for forfeiture of the goods
- Prosecute the offender for breach of the Regulations

In addition the Secretary of State has the ability to

- Serve on any person a 'prohibition notice' preventing unsafe goods from being supplied
- Require a supplier to publish at his own expense a warning about the goods which are considered unsafe (a 'notice to warn')

- TSO reports back any false CE Marking to ODPM when manufacturer fails to take remedial action.
- ODPM informs European Commission (EC)
- EC takes action under Article 21
- EC informs relevant Member State for action when products originate from there.

MARKET SURVEILLANCE IN SWEDEN.

The overall responsibility for market surveillance (MS) in Sweden is a matter for the Ministry for Foreign Affairs.

The Swedish Board for Accreditation, SWEDAC, co-ordinates market surveillance but the legal responsibility for MS in Sweden is designated to the respective authority which is in charge of the directive in question, e.g.

- **Machinery**/Swedish National Labour Market Administration (AMV)
- **Recreational Crafts**/Swedish Maritime Administration
- **General Product Safety**/The Swedish Consumer Agency
- **Lifts**/National Board of Housing, Building and Planning (Boverket)
- **Cableways**/Boverket
- **Energy efficiency for boilers**/Boverket
- **Construction Products**/Boverket

CONSTRUCTION PRODUCTS

Sweden has implemented all legal measures provided for in the Construction Products Directive.

Construction and construction products, including CE-marking and market surveillance, are regulated in the **Planning and building act (PBL)** and the **Act on technical requirements for construction works (BVL)**.

Boverket has the responsibility for market surveillance of construction products all over Sweden. All complaints concerning what is stated in the CE marking for construction products in Sweden shall be addressed to Boverket. Boverket also has the power to make active investigations, if necessary with the help of enforcement officers.

On the basis of the legal acts mentioned above, regulations on CE-marking and a policy document, Boverket will decide what to do and can stop the product or withdraw it from the market if necessary. Boverket has also the power to impose a fine on a producer, importer or seller in special cases. Appeals can be made against the decisions.

OBSTACLES TO TRADE

Contact/inquiry point for complaints on obstacles to trade and other trading issues is **The National Board of Trade**.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45