



Cour des comptes



Marquage CE

Contrôle par les autorités publiques belges :
suivis 2021 et 2022 des recommandations



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, février 2023



Cour des comptes

Marquage CE

Contrôle par les autorités publiques belges :
suivis 2021 et 2022 des recommandations



Rapport adopté le 8 février 2023 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1	Contexte	3
2	Audit initial de 2020	4
3	Méthode de suivi	4
4	Recommandations mises en œuvre	5
4.1	Contrôle du marquage CE	5
4.2	Coordination des contrôles et échanges d'informations	9
4.3	Efficacité des mesures et boucles d'apprentissage	11
5	Conclusions	12

Marquage CE – contrôle par les autorités publiques belges : suivis 2021 et 2022 des recommandations

La Cour des comptes a examiné le contrôle, par les autorités publiques belges, du respect des exigences relatives au marquage CE pour les produits importés ou commercialisés en Belgique en janvier 2020. Elle dresse à présent un état des lieux de la mise en œuvre de ses recommandations dans deux suivis, un au 30 juillet 2021 et l'autre au 30 novembre 2022.

Près de trois ans après la publication de son audit initial, la Cour des comptes estime que, sur les 15 recommandations formulées, 7 ont été rencontrées et 8 sont en cours de mise en œuvre. Cinq de ces 8 recommandations dépendent de la mise en place du système de gestion des cas Easy au SPF Économie. Elle est prévue en 2024. Trois recommandations nécessitent des modifications réglementaires ou législatives.

La Cour des comptes constate que la concertation entre les autorités de surveillance de marché (ASM) nationales, ou avec des ASM d'autres États membres, s'est améliorée. La qualité des données liées aux contrôles et aux infractions dans les systèmes informatiques s'améliore également. Ces améliorations devraient contribuer à un meilleur contrôle du respect des obligations liées au marquage CE.

1 Contexte

La législation européenne prévoit d'apposer le marquage CE sur 25 catégories de produits très divers, tels que les jouets, les équipements de protection individuels, les feux d'artifice, les machines, les instruments de mesure ou les produits de construction.

Ce marquage atteste du respect de la législation européenne visant à préserver la sécurité et la santé des consommateurs, l'environnement ainsi que le bon fonctionnement du marché. Il peut s'agir d'exigences relatives à la sécurité, à la performance (produits de construction) ou à la précision (appareils de mesure).

L'évaluation des produits est effectuée par le fabricant ou, si la législation le prévoit, par un organisme notifié indépendant (Nobo – *Notified Body*), c'est-à-dire un laboratoire ou un organisme de contrôle. Hormis l'intervention des Nobo, il s'agit d'un processus déclaratif à destination des autorités de surveillance.

Les autorités de surveillance de marché (ASM) auditées – c'est-à-dire le SPF Économie (Direction générale (DG) de l'Énergie, DG de la qualité et de la sécurité, DG Inspection économique), le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, le SPF Mobilité et Transports et l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) - contrôlent

le respect des exigences européennes pour les produits commercialisés sur le marché belge. La Douane est chargée, en collaboration avec les ASM, du contrôle à l'importation¹.

2 Audit initial de 2020

Dans son rapport d'audit initial du 15 janvier 2020 au Parlement fédéral, la Cour des comptes examinait le contrôle, par les autorités publiques belges, du respect des exigences relatives au marquage CE pour les produits importés ou commercialisés en Belgique.

La Cour des comptes y constatait que garantir la conformité aux exigences essentielles que représente le marquage CE n'empêchait pas la présence de produits non conformes sur le marché. Les autorités belges réalisent des contrôles et prennent des mesures de protection des consommateurs si elles détectent des non-conformités ou à la suite de signalements de produits dangereux par d'autres pays de l'Union européenne. La Cour des comptes formulait des recommandations pour améliorer l'efficacité et l'efficience des processus de contrôle.

3 Méthode de suivi

La Cour des comptes a réalisé un premier suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans son audit initial de 2020 au 30 juillet 2021. Elle a ensuite dressé un deuxième état des lieux de leur mise en œuvre au 30 novembre 2022.

Plusieurs de ses recommandations s'appliquent seulement en partie dans certains cas, puisque le marquage CE couvre des produits très divers. De même, les actions attendues des ASM en réponse peuvent différer suivant la nature des produits qu'elles contrôlent.

La Cour des comptes a contacté les ASM² par courriel le 21 septembre 2022 pour dresser un état des lieux documenté de la mise en œuvre de ses recommandations. Elle leur a envoyé une demande de documents complémentaires le 24 octobre 2022.

Une première version de ce rapport de suivi a été adressée le 7 décembre 2022 aux ASM auditées et aux cellules stratégiques des ministres et secrétaire d'État en vue du débat contradictoire. Les commentaires éventuels étaient attendus pour le 9 janvier 2023. Toutes les ASM et la cellule stratégique du ministre des Finances ont répondu entre le 15 décembre 2022 et le 18 janvier 2023. Les cellules stratégiques des ministres de l'Économie, de la Mobilité, de la Santé publique et du secrétaire d'État à la Digitalisation n'ont pas répondu.

La Cour des comptes a analysé ces réponses et en a tenu compte pour rédiger ce rapport.




Ce rapport est basé sur un suivi simplifié, qui s'appuie sur les déclarations de l'administration et sur les documents transmis pour les étayer. La Cour des comptes n'a pas mené de travaux d'audit

¹ La Douane précise qu'elle arrête les marchandises à la frontière et qu'en cas de suspicion de non-conformité, elle contacte l'autorité compétente, qui lui communique une décision dans les 4 jours ouvrables concernant la (non-)conformité des marchandises.

² SPF Finances : Administration générale des douanes et accises; SPF Économie : Direction générale de l'énergie, service Sécurité de la Direction générale de la qualité et de la sécurité, service Métrologie de la Direction générale de la qualité et de la sécurité, service Spécifications dans la construction du service Qualité et Innovation de la Direction générale de la qualité et de la sécurité; SPF Mobilité; SPF Santé publique; IBPT.

(tels que entretiens, tests et analyse approfondie des documents) pour apprécier la qualité des documents reçus et les actions mises en place.

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre de chaque recommandation. Elle a attribué un code couleur à chacune en fonction de l'avancement de la mise en œuvre :

	Mise en œuvre complète
	Mise en œuvre en cours
	Absence de mise en œuvre

Le destinataire est précisé à côté de chacune des recommandations.


4 Recommandations mises en œuvre

Lors de son premier suivi au 30 juillet 2021, la Cour des comptes a observé que, sur les 15 recommandations du rapport d'audit initial de 2020, 3 avaient été totalement appliquées (recommandations 10, 13 et 14) et 10 l'avaient été en partie ou étaient en cours de suivi. Enfin, 2 recommandations n'avaient fait l'objet d'aucune mesure (recommandations 5 et 11).

Lors de son deuxième état des lieux au 30 novembre 2022, la Cour des comptes a réexaminé les 10 recommandations en partie mises en œuvre ou en cours de suivi au 30 juillet 2021 ainsi que les 2 recommandations qui n'avaient encore fait l'objet d'aucune mesure.

Elle articule son examen ci-après en trois sous-points. Ils correspondent aux thématiques du rapport d'audit initial de 2020, à savoir le contrôle du marquage CE, la coordination des contrôles et échanges d'informations et, enfin, l'efficacité des mesures et boucles d'apprentissage.

4.1 Contrôle du marquage CE

<p>Recommandation 1 Enregistrer les contrôles réalisés et leurs résultats en précisant les aspects contrôlés (dont le marquage CE), de manière à améliorer le rapportage et l'analyse de risques et permettre une boucle d'apprentissage basée sur les résultats des contrôles</p>	ASM	
---	-----	---

L'ensemble des ASM³ auditées enregistre les contrôles et leurs résultats dans leurs bases de données (tableau Excel, base de données Access, etc.) ou grâce à l'application ICSMS (*Information and communication system for market surveillance*)⁴. Le SPF Économie développe le système Easy,

³ Par ensemble des ASM, on entend celles concernées par la recommandation compte tenu de la spécificité des produits qui les concernent.

⁴ Instrument qui permet aux ASM des États membres de l'UE d'échanger rapidement des informations sur l'ensemble des contrôles réalisés sur les produits.

un *case management system*⁵, qui devrait être pleinement opérationnel d’ici juin 2023 et permettre un enregistrement plus complet des contrôles effectués.

Recommandation 2

Tenir compte, dans la planification des contrôles, des résultats des contrôles précédents et des antécédents des opérateurs (en cas de non-conformités)

ASM



L’ensemble des ASM tient compte des résultats des contrôles précédents⁶ lors de l’établissement des plans de contrôle.

Le système Easy devrait permettre d’élaborer des campagnes de contrôle plus poussées et mieux ciblées, en prenant mieux en compte l’ensemble des données disponibles et les critères préétablis de la Direction générale de l’énergie.

Pour définir sa stratégie de contrôle et orienter ses campagnes d’inspection, le SPF Santé publique fonde son analyse de risques sur différents paramètres, dont les non-conformités (ou les antécédents constatés chez les opérateurs économiques). Cette analyse permet de hiérarchiser les domaines d’inspection, de cibler les contrôles dans un domaine et de déterminer le suivi correct lorsqu’une non-conformité est établie.

L’IBPT conserve une trace de tous les contrôles effectués auprès des opérateurs économiques et privilégie des contrôles plus fréquents auprès des opérateurs pour lesquels des non-conformités ont été constatées.

Recommandation 3

Réaliser davantage de tests physiques et en laboratoire des produits contrôlés, notamment en participant aux campagnes européennes de contrôle

ASM



Des tests et analyses sont prévus annuellement dans la planification des inspections effectuées par le SPF Santé publique. Cependant, ils dépendent des budgets disponibles. Le système Easy devrait permettre de cibler et d’affiner les contrôles techniques sur les points essentiels pour les rendre plus efficaces.

L’ensemble des ASM participe régulièrement aux campagnes communes de contrôle, que ce soit au niveau européen ou belge.

⁵ Un *case management* (gestion de cas) est une solution permettant de prendre en compte les contenus (documents), les processus (tâches) et la collaboration (intervenants) permettant une gestion au cas par cas plutôt qu’une gestion en succession d’étapes prédéfinies.

⁶ Le SPF Économie tient également compte des demandes externes, des plaintes reçues, des accidents et incidents signalés.

Recommandation 4

Étudier la faisabilité d'une contribution des opérateurs pour alimenter un fonds pour couvrir les frais des contrôles et analyses en laboratoire

ASM et ministres



Le SPF Santé publique rappelle que l'article 16bis de la loi du 21 décembre 1998⁷ prévoit que la personne qui met le produit sur le marché et qui contrevient à plusieurs dispositions⁸ est responsable du coût des analyses.

Concernant le service Métrologie du SPF Économie, une contribution est déjà demandée pour le réétalonnage des instruments de mesure⁹.

À la Direction générale de l'énergie, l'étude du mécanisme de recouvrement des frais des tests techniques a été repoussée à 2023 (la priorité va au développement d'Easy). Le service Sécurité participe à un groupe de travail européen qui examine la possibilité de récupérer, auprès des opérateurs économiques et suivant le produit, les coûts engagés par les ASM (conformément à l'article 15 du règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance des marchés et la conformité des produits).

Enfin, l'IBPT déclare qu'il n'existe pas de fonds visant à couvrir les frais de contrôle. Il estime que cette question doit être traitée à l'échelon européen.

Recommandation 5

Lors du contrôle à l'importation, prévoir des mesures plus larges que le refus du lot importé pour les produits présentant un risque grave; examiner si les lots déjà importés ou ceux qui le seront à l'avenir peuvent présenter les mêmes risques pour les consommateurs que le lot contrôlé

ASM



Dans le cas de produits présentant un risque grave pour la santé et/ou l'environnement, le service d'inspection du SPF Santé publique essaie, en fonction des moyens disponibles, d'élargir le contrôle visant l'importateur de ces produits et d'inclure les produits identiques déjà sur le territoire. Il signale l'importateur à la Douane afin qu'elle puisse l'inclure dans son système de déclaration des entreprises à risque.

La Direction générale de l'énergie accentue sa collaboration avec la Douane, en organisant notamment des contrôles communs plus approfondis. Une procédure « instruction douane » est à la rédaction au service Spécifications dans la construction du SPF Économie.

⁷ Loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs.

⁸ Il s'agit de la loi du 21 décembre 1998 (et de ses arrêtés d'exécution), des mesures d'exécution prises dans le cadre de la directive 2009/125/CE et des règlements européens énumérés à l'annexe I de la loi du 21 décembre 1998.

⁹ Le prix est fixé par arrêté royal.

Recommandation 6

Utiliser davantage la possibilité de proposer une transaction et dénoncer au parquet les infractions les plus graves

ASM



Pour l'ensemble des ASM, plusieurs instruments (législation, politique de contrôle, instruction, application informatique) permettent la mise en œuvre complète de cette recommandation. Le système Easy permettra également de suivre toute infraction constatée et de décider du type de sanction à appliquer (proposition de transaction, amende administrative ou transmission au parquet).

Le SPF Santé publique estime que la loi du 21 décembre 1998 devra probablement être modifiée après l'adoption du paquet *Green Deal* de la Commission européenne pour les produits en 2025-2026. À cette occasion, le SPF fera valoir la recommandation de la Cour des comptes auprès du ministre afin qu'elle soit intégrée dans la nouvelle législation.

Recommandation 7

Généraliser un mécanisme de sanctions administratives et définir une politique de sanctions graduées

Législateur



Plusieurs législations¹⁰ permettent aux ASM d'imposer des amendes administratives et/ou fixent une politique de sanctions graduées. Depuis l'audit initial, le législateur a établi une liste de critères non exhaustifs et indicatifs à prendre en considération pour déterminer la somme de la transaction¹¹.

Selon l'IBPT, certaines dispositions de sa loi organique¹² engendrent des procédures en différentes étapes, qui devraient être revues, car elles sont inappropriées pour une multitude d'infractions dont l'enjeu est limité.

La Direction générale de l'inspection économique du SPF Économie a élaboré un système d'amendes administratives. Il sera étendu à toute la Direction générale de la qualité et de la sécurité et servira de base à la Direction générale de l'énergie pour élaborer un mécanisme de sanctions administratives¹³. Il sera intégré dans le système Easy.

¹⁰ Livre XV du code de droit économique, loi du 21 décembre 1998 et loi du 17 janvier 2003.

¹¹ Article XV.61 du code de droit économique.

¹² Loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

¹³ La Direction générale de l'énergie finalise la rédaction d'une liste d'infractions.

4.2 Coordination des contrôles et échanges d'informations

Recommandation 8

Améliorer la coordination entre les ASM pour établir une stratégie de surveillance de marché commune et couvrir davantage de produits à risques au moyen de campagnes communes pour les produits concernés par plusieurs ASM

ASM



Les ASM belges¹⁴ se réunissent chaque mois.

Le règlement (UE) 2019/1020 impose à chaque État membre d'élaborer une stratégie globale nationale de surveillance du marché. Un groupe de travail comprenant les ASM concernées élaborait, au moment du deuxième suivi, la stratégie 2023-2026.

Dans la mesure du possible, les ASM mènent des campagnes communes pour les produits couverts par plusieurs entités (un protocole de collaboration était en cours de rédaction entre la Direction générale de l'énergie et le SPF Santé publique).

Recommandation 9

Renforcer la collaboration entre les ASM et la Douane (fiches de sélection, demandes d'avis, suivi des délais); réaliser des contrôles conjoints et enregistrer (Douane) les résultats des contrôles à l'importation afin d'alimenter l'analyse de risques

ASM



Le règlement (UE) 2019/1020 définit un cadre obligatoire pour l'interaction entre la Douane et les ASM. Ce cadre a été mis en œuvre en Belgique. La Douane participe à des consultations trimestrielles avec les ASM. Elle participe également à des concertations mensuelles durant lesquelles des dossiers concrets peuvent être évoqués.

Des campagnes conjointes sont organisées lorsque c'est possible. Les ASM traitent les demandes d'interventions ou d'avis de la Douane dans les délais.

Une instruction Douane est à la rédaction au service Spécifications dans la construction du SPF Économie.

D'ici 2025, une interface sera établie à l'échelon européen entre les systèmes des autorités douanières nationales et l'ICSMS. Un groupe de travail, auquel participe le SPF Économie, est chargé de l'élaborer. Elle permettra un échange de données sur les marchandises placées sous le régime de libre circulation.

¹⁴ Hors SPF Mobilité et Transports, seul compétent pour la surveillance du marché des bateaux de plaisance.

Recommandation 10

Enregistrer les recherches effectuées et documenter le suivi donné aux alertes du système Rapex

ASM



La Commission européenne a mis en place les deux outils informatiques Rapex (*Rapid exchange of information system*) et ICSMS pour faciliter la collaboration et l'échange d'informations entre ASM.

Rapex est un système d'alerte rapide pour les produits dangereux destinés aux consommateurs (hors alimentation). La Cour des comptes avait constaté que les recherches effectuées par les ASM pour les alertes du système Rapex reçues n'étaient pas enregistrées, ce qui ne leur permettait pas de garantir que ces alertes avaient été suivies par des recherches de produit sur le marché.

Dès 2021, les ASM suivaient systématiquement les alertes Rapex et enregistraient leurs recherches. La Direction générale de l'inspection économique les enregistre également dans l'application Eris (*Enforcement Reporting & Intelligence System*). Cet outil enregistre toutes les inspections en détail afin de pouvoir produire des statistiques plus précises, par exemple pour le marquage CE. La Direction générale de l'énergie envisage maintenant d'élaborer un système plus complet et plus précis.

Recommandation 11

À court terme, consulter systématiquement l'ICSMS avant les contrôles et tests en laboratoire, puis y encoder les résultats, même s'ils concluent à l'absence de risque

ASM



Le règlement (UE) 2019/1020 impose aux ASM d'enregistrer tous les contrôles approfondis dans ICSMS. Le SPF Santé publique étudie les moyens les plus efficaces de respecter cette obligation, compte tenu de ressources limitées. Le service Métrologie n'utilise ICSMS que pour consulter les informations introduites par d'autres États membres. Par contre, les autres ASM consultent la base de données et/ou encodent les résultats des contrôles.

Un lien automatique devra être organisé entre ICSMS et le programme Easy du SPF Économie pour prendre en compte plus facilement les contrôles déjà réalisés.

Recommandation 12

À moyen terme, alimenter directement ICSMS par les banques de données des ASM, en prévoyant un lien informatique automatique afin d'éviter un double encodage

ASM



Le programme Easy du SPF Économie inclura un lien automatique avec ICSMS. De même à l'IBPT, un projet informatique en cours devra fournir au service de contrôle un nouveau programme pour gérer sa base de données. Il est prévu dans ce programme de créer une interface qui alimentera automatiquement la base de données ICSMS.

Enfin, le SPF Santé publique déclare qu'un transfert automatique entre sa banque de données et ICSMS serait théoriquement possible. Il impliquerait néanmoins que les architectures des banques de données soient équivalentes, ce qui n'est pas le cas. Le SPF ajoute que cette équivalence ne peut pas être réalisée, car le budget est insuffisant.

4.3 Efficacité des mesures et boucles d'apprentissage

Recommandation 13

Organiser un suivi des mesures concernant des produits dangereux retirés du marché belge et renvoyés vers un opérateur européen, au moyen d'un échange d'informations entre ASM des pays concernés

ASM



Les ASM ont mis en place des contrôles de produits retirés du marché belge. La coopération avec les ASM des autres États membres est assurée lorsqu'elle s'avère nécessaire. Ces ASM peuvent ainsi émettre des alertes Rapex en cas de risque grave. Ainsi, ces contrôles de produits retirés du marché belge associés à des communications entre États membres permettent d'assurer un meilleur suivi des mesures concernant des produits dangereux retirés du marché belge et renvoyés vers un opérateur européen.

Recommandation 14

Prendre davantage en compte la saisonnalité des ventes et les délais des tests en laboratoire dans la programmation des contrôles

ASM



Selon le SPF Économie, la Direction générale de l'énergie tient compte de la saisonnalité des ventes pour organiser et planifier le prélèvement des échantillons de contrôle. Les procédures de la Direction générale de la qualité et de la sécurité et de la Direction générale de l'inspection économique du SPF ont également été adaptées pour tenir compte de la saisonnalité et du critère de délai d'exécution.

Recommandation 15

Communiquer systématiquement aux autorités notifiantes et aux Nobo les non-conformités constatées qui présentent un risque grave pour le consommateur

ASM



Les non-conformités ne sont pas systématiquement communiquées. Le SPF Santé publique déclare que seule la directive (UE) 2000/14 du 8 mai 2000 prévoit l'intervention des Nobo, mais que les infractions à cette directive ne présentent pas de risque sérieux.

L'IBPT déclare ne pas avoir constaté de non-conformités présentant un risque grave. Si cela devait se produire, il les communiquerait.

Lors du premier suivi de juillet 2021, la Direction générale de l'énergie avait indiqué souhaiter développer une nouvelle procédure complète intégrant, notamment, la communication de toute non-conformité aux Nobo. Toutefois, cette collaboration plus active avec les Nobo a été repoussée en raison d'autres priorités. Le service Métrologie déclare qu'il doit encore déterminer comment mettre cela en pratique.

5 Conclusions

Au terme de ses suivis aux 30 juillet 2021 et 30 novembre 2022, la Cour des comptes estime que, sur les 15 recommandations formulées dans son audit initial du 15 janvier 2020, 7 ont été rencontrées et 8 sont en cours de mise en œuvre. Cinq de ces 8 recommandations dépendent de la mise en place du système de gestion des cas (*case management*) Easy au SPF Économie, prévue en 2024 (recommandations 6, 7, 9, 11 et 12). Trois nécessitent des modifications réglementaires ou législatives (recommandations 4, 6 et 7).

La Cour des comptes constate que la concertation entre ASM nationales, ou avec des ASM d'autres États membres, s'est améliorée. La qualité des données liées aux contrôles et aux infractions dans les systèmes informatiques s'améliore également. Ces progrès devraient contribuer à un meilleur contrôle du respect des obligations liées au marquage CE.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2023/1128/02

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be