



Bruxelles, le 13.2.2013
COM(2013) 74 final

PAQUET «SÉCURITÉ DES PRODUITS ET SURVEILLANCE DU MARCHÉ»

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

Une sécurité accrue et une surveillance renforcée sur le marché unique des produits

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Une sécurité accrue et une surveillance renforcée sur le marché unique des produits

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. LA SECURITE DES PRODUITS ET LA SURVEILLANCE DU MARCHE SONT ESSENTIELLES AU MARCHE UNIQUE

L'Europe lutte encore pour sortir de la phase la plus critique de la récession économique et retrouver le chemin de la croissance et des emplois. La stratégie «Europe 2020» est conçue pour sortir l'Europe de la crise au moyen d'une croissance intelligente, durable et inclusive génératrice d'emplois. La réalisation de cet objectif dépend grandement du bon fonctionnement du marché unique.

La libre circulation des marchandises est la plus développée des quatre «libertés» qui fondent le marché unique. Environ 75 % des échanges intra-UE portent sur des marchandises. Le marché unique, tel que nous le connaissons aujourd'hui, permet d'acheter et de vendre facilement des produits dans 27 États membres, ce qui représente plus de 503 millions de personnes. Les consommateurs jouissent d'un vaste choix et «font leur marché» en profitant des meilleures offres. La libre circulation des marchandises est aussi un vecteur d'expansion indispensable pour des milliers d'entreprises européennes.

La libre circulation des marchandises dans l'Union a été rendue possible par l'entente à laquelle nous sommes parvenus, pour la plupart des produits, sur le degré de protection à l'échelon européen des divers intérêts publics qui auraient pu sinon être invoqués par les États membres pour dresser des barrières à l'entrée (ou à la sortie) des marchandises. La législation dite d'harmonisation énonce les exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les produits pour circuler librement. La législation relative à la sécurité générale des produits dispose que les produits de consommation mis à disposition sur le marché de l'Union doivent être sûrs. En l'absence de dispositions d'harmonisation, c'est le traité qui s'applique selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, laquelle affirme notamment le principe de reconnaissance mutuelle.

Parmi les intérêts publics avancés, le plus significatif est la protection de la santé et la sécurité des personnes, c'est-à-dire des consommateurs dans le cas de la libre circulation des marchandises. Les produits sûrs circulent librement. Les règles garantissant la sécurité qu'ils offrent et la surveillance du marché qui prolonge ces règles forment donc la base même du marché unique des produits. Si nous voulons tirer pleinement parti du potentiel économique de ce dernier, nous devons ériger un ensemble de règles et de normes strictes sur la sécurité des produits vendus et l'asseoir par un système de surveillance du marché de l'Union efficace et bien coordonné. En assurant des produits conformes et plus sûrs, nous contribuons aussi à améliorer la qualité et la sécurité des services proposés dans l'Union et, leur

prestation transfrontalière s'en trouvant encouragée, à obtenir un marché unique des services plus intégré.

Dans un contexte de crises économiques, les dépenses de consommation ont chuté en raison surtout d'une baisse des revenus et d'un avenir incertain. Plus que jamais, il est donc impératif de faire en sorte que les consommateurs puissent avoir confiance dans la sûreté et la conformité des produits. Des entreprises sérieuses ont plus de chances de voir le jour et de prospérer si elles sont assurées d'évoluer dans un environnement équitable où les concurrents lésinant sur la sécurité ou ne respectant pas les règles sont sanctionnés.

Le marché unique des produits est une réussite incontestable. Cependant, chacun de ses mécanismes doit être bien huilé pour que cette réussite dure et qu'il puisse être le moteur d'une croissance durable, créant des emplois stables. Le marché unique des produits recèle encore un potentiel inexploité dont il faut tirer pleinement parti. Il est encore possible de compresser les coûts de mise en conformité supportés par les opérateurs économiques et la charge administrative pesant sur les autorités nationales, et de contrecarrer la concurrence déloyale d'opérateurs peu scrupuleux. Les produits présents sur le marché peuvent devenir plus sûrs encore, ce qui consoliderait la confiance des consommateurs et stimulerait les ventes.

Nonobstant l'entrée en vigueur de nouvelles règles pour les produits harmonisés au 1^{er} janvier 2010, il faut assurément rationaliser, simplifier et améliorer les règles et les procédures de surveillance du marché de sorte qu'il soit plus facile pour les autorités nationales de les appliquer et pour les opérateurs économiques de les respecter. Il faut pour cela améliorer le fonctionnement du système dans la pratique et dégager ainsi des synergies et d'éventuels gains d'efficacité. Les autorités nationales doivent renforcer leur coopération dans leur pays et avec leurs homologues des autres États membres. Les actions de surveillance du marché doivent être mieux ciblées et mieux coordonnées dans l'Union. Cela revient à mettre l'accent sur la mise en commun des ressources, sur des outils informatiques plus performants, sur des contrôles aux frontières extérieures de l'Union plus étoffés et mieux ciblés, ainsi que sur des sanctions plus sévères en cas d'infraction.

La directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits (DSGP) énonce les principales prescriptions de sécurité auxquels doivent satisfaire de nombreux produits de consommation. Elle exige ainsi que les produits de consommation soient sûrs, elle prévoit l'établissement de normes, elle impose des obligations aux États membres et aux autorités nationales de surveillance du marché et elle prévoit des procédures d'échange d'informations et d'intervention rapide quand apparaissent des produits dangereux. Il y a lieu de réviser la directive pour mettre à jour les règles de sécurité et les aligner, dans la mesure du possible, sur celles qui régissent les produits harmonisés. Il faut en particulier renforcer les obligations des opérateurs économiques (notamment l'identification et la traçabilité du produit) pour munir les autorités de surveillance du marché des outils nécessaires à la bonne exécution de leurs activités.

La Commission a adopté aujourd'hui un ensemble de textes sur la sécurité des produits et la surveillance du marché, un paquet législatif qui simplifiera et uniformisera les règles de sécurité applicables aux produits non alimentaires,

rationalisera les procédures de surveillance du marché et améliorera la coordination et le suivi des activités de surveillance du marché dans l'Union.

Ledit paquet se compose des textes suivants:

- une proposition de règlement relatif à la sécurité des produits de consommation,
- une proposition de règlement unique relatif à la surveillance du marché des produits,
- une communication préconisant des produits conformes et plus sûrs en Europe et établissant un plan d'action pluriannuel sur la surveillance du marché,
- un rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 765/2008, comprenant une évaluation financière.

2. LE REGLEMENT RELATIF A LA SECURITE DES PRODUITS DE CONSOMMATION

La législation de l'Union relative à la sécurité générale des produits (directive 92/59/CEE, puis directive 2001/95/CE) forme depuis vingt ans un cadre pour la sécurité des produits et la surveillance du marché qui a énormément contribué à la sécurité offerte par les produits de consommation. Elle prévoit un système d'échange rapide d'informations sur les produits dangereux (RAPEX) et des procédures de création de normes européennes pour les produits qui ne relèvent pas de la législation d'harmonisation de l'Union.

Répondant à la demande, formulée par presque tous les groupes de parties prenantes et par le Parlement européen, de règles européennes de surveillance du marché plus simples et plus pratiques, la Commission propose d'ôter de la DSGP les dispositions en la matière, système RAPEX compris, pour les incorporer au règlement relatif à la surveillance du marché proposé dans le présent paquet.

Quant aux dispositions restantes de la DSGP, des alertes récurrentes concernant la sécurité des produits ont clairement signalé qu'il fallait mettre à jour les règles de sécurité des produits et les rendre plus efficaces. Le règlement relatif à la sécurité des produits de consommation proposé reprend le principe de base subordonnant la mise à disposition des produits de consommation dans l'Union à leur sûreté, mais il clarifie son interaction avec la réglementation sectorielle applicable aux produits de consommation pour éviter tout chevauchement superflu et accroître la sécurité juridique des opérateurs économiques.

Pour faire face aux défis d'un marché mondialisé, le règlement s'attache à renforcer l'identification et la traçabilité du produit. Les obligations des opérateurs économiques (fabricants, importateurs, distributeurs) s'alignent sur celles du «nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits» adopté en 2008 dans un souci de cohérence avec la réglementation sectorielle. Enfin, le règlement proposé favorise une utilisation plus assidue des normes européennes, qui fondent la présomption selon laquelle un produit est «sûr». Il simplifie substantiellement les moyens de rechercher et de mettre à jour des normes ou d'en créer de nouvelles et les

aligne sur le règlement (UE) n° 1025/2012 relatif à la normalisation européenne récemment adopté.

Le règlement relatif à la sécurité des produits de consommation proposé complète les règlements relatifs à la sécurité des produits adoptés depuis 2000. Il consolidera la confiance des consommateurs dans le marché unique des produits et garantira des conditions de concurrence équitables pour les entreprises.

3. LE REGLEMENT SUR LA SURVEILLANCE DU MARCHE

Malgré la réglementation mise en place, des produits non conformes et dangereux continuent de s'infiltrer sur le marché et de porter préjudice aux utilisateurs ou de nuire à l'environnement. Des commerçants sans scrupule continuent d'ignorer les règles et faussent ainsi les conditions de concurrence entre opérateurs. Ces phénomènes, qui sapent le marché intérieur et desservent les entreprises ayant investi des ressources importantes pour que la conception et la fabrication de leurs produits offrent toutes garanties de sécurité, se manifestent souvent parce que les règles en vigueur ne sont pas respectées. Il faut intensifier les activités de contrôle du respect de la réglementation pour prévenir les dommages causés aux consommateurs, protéger l'environnement et donner aux opérateurs honnêtes la possibilité d'entrer en concurrence sur un pied d'égalité.

La surveillance du marché est notre arme principale. En l'exerçant de manière plus concertée et plus volontaire dans toute l'Union, nous pourrions écarter du marché les produits dangereux ou susceptibles de nuire ainsi que les commerçants mal intentionnés, et encourager les entreprises à respecter les règles.

3.1. Simplifier, rationaliser, améliorer

Les autorités des États membres assurent la surveillance du marché en contrôlant et en examinant les produits, sur le marché même et aux points d'entrée des frontières extérieures de l'Union. Il n'existe pas de frontières intérieures pour les produits et il est donc crucial qu'elles n'existent pas non plus pour les autorités nationales de surveillance du marché. L'efficacité de la surveillance du marché requiert avant tout une amélioration des actions et de la coopération transfrontières.

La superposition des textes adoptés au fil des ans a créé un corps de règles européennes compartimenté et confus en matière de surveillance du marché, avec des vides et des chevauchements, qui est problématique pour les opérateurs. Ainsi, les produits de consommation sont soumis à des règles de surveillance du marché différentes dans la législation sur la protection des consommateurs et dans la législation d'harmonisation sur les produits. Cela compromet sérieusement la démarche des responsables de la surveillance du marché sur le terrain.

Plus particulièrement, les règles de surveillance du marché sont réparties en trois niveaux distincts: le règlement (CE) n° 765/2008, la directive relative à la sécurité générale des produits et divers textes de la législation d'harmonisation sur les produits (progressivement alignés sur les dispositions de référence de la décision n° 768/2008/CE). Les relations entre les trois niveaux sont souvent floues, notamment parce que de nombreux produits de consommation sont couverts par les trois.

Le rapport Schaldemose du Parlement européen sur la révision de la directive relative à la sécurité générale des produits et à la surveillance du marché est très critique au sujet de cette structure en trois niveaux, indiquant qu'elle est source d'incertitudes, d'incohérence et de confusion sur le marché intérieur. Il propose que la Commission établisse un cadre européen commun pour la surveillance du marché concernant la totalité des produits présents sur le marché intérieur ou entrant sur le marché de l'Union. Il presse la Commission d'établir un système unique de surveillance du marché pour tous les produits basé sur un acte législatif unique.

Pour y répondre, la proposition jointe de règlement unique relatif à la surveillance du marché s'attache à résoudre ces défauts et ouvre la voie à un système de surveillance du marché de l'Union européenne plus axé sur la coopération et la coordination. Elle contient un certain nombre de mesures très simples, mais très efficaces:

- Elle regroupe les règles de surveillance du marché actuellement ventilées sur trois niveaux de législation, ce qui permet non seulement de simplifier le cadre de la surveillance du marché de l'Union en le présentant dans un seul acte législatif, mais aussi de supprimer les incohérences et les chevauchements.
- Dans la mesure du possible, elle ne fait pas de distinction entre les produits de consommation et les autres, ni entre les produits harmonisés et non harmonisés. Tous sont soumis aux mêmes règles, sauf quand les caractéristiques d'une catégorie de produits ne le permettent pas. Ici ou là, il demeurera nécessaire d'établir des distinctions, mais la marche à suivre sera clairement indiquée aux opérateurs économiques et aux autorités de surveillance du marché.
- Elle rationalisera les procédures de notification, par les États membres, des informations sur les produits présentant des risques et sur les mesures correctrices prises. À l'heure actuelle, les États membres ne sont souvent pas en mesure de déterminer la législation dont relèvent les informations à notifier. On n'utilisera pratiquement plus qu'un seul système de notification pour tous les produits. Seule la phase finale de la procédure de surveillance du marché (dans laquelle la Commission peut trancher un désaccord entre les États membres sur la légitimité des mesures prises par l'État à l'origine de la notification) sera limitée aux produits harmonisés.

3.2. Autres améliorations plus spécifiques

La proposition renforcera les contrôles aux frontières extérieures en spécifiant que la mise en libre pratique dans l'Union d'un produit relevant du champ d'application du règlement doit être suspendue si les autorités responsables desdits contrôles ont des raisons de penser qu'il présente un risque. Les autorités de surveillance du marché devront ensuite vérifier si le produit présente bien un risque, avant d'enjoindre aux autorités chargées des contrôles aux frontières d'accorder ou de refuser la mainlevée. Seuls les produits se trouvant en la possession matérielle de personnes physiques lors de leur entrée dans l'Union et destinés à leur usage personnel seront exemptés de contrôle. Les achats sur l'internet de produits en provenance de pays tiers pourront donc être contrôlés.

Le règlement prône l'échange et la conservation des informations liées aux activités de surveillance du marché dans une base de données facilement accessible. L'un des

but poursuivi est d'éviter que les autorités de surveillance du marché ne répètent des examens et des évaluations déjà effectués par les autorités d'un autre État membre pour un produit donné. On prendra l'habitude de rechercher la trace de tels examens et évaluations dans la base de données. Vu les coûts élevés des examens, les autorités compétentes des États membres feront ainsi de substantielles économies et celles qui interviennent sur de petits marchés pourront plus facilement améliorer leur surveillance.

Les autorités de surveillance du marché auront la possibilité d'imposer aux opérateurs économiques le paiement d'une redevance quand elles exigent des mesures correctives pour un produit donné ou doivent assurer le suivi des mesures correctives proposées par l'opérateur.

Le système RAPEX utilisé par les États membres pour notifier les produits présentant un risque sera amélioré. Les critères de notification seront simplifiés, les informations seront plus détaillées dans un souci d'améliorer leur pertinence et le suivi et les délais d'envoi des notifications seront plus réalistes.

Au sujet des mesures d'«urgence» touchant à la sécurité des produits dans l'Union, l'expérience montre que la validité de ces mesures (jusqu'à un an) n'est pas suffisante pour préparer une solution définitive au niveau de l'Union et qu'elles doivent être en général plusieurs fois reconduites, ce qui est source d'insécurité juridique et de confusion pour les opérateurs économiques qui doivent décider des investissements à long terme nécessaires pour adapter leurs produits aux nouvelles exigences de sécurité. Avec le règlement proposé, la Commission devrait disposer de plus de latitude pour décider du type et de la teneur des mesures de restriction à l'encontre des produits dangereux. À cette fin, la Commission devrait être en mesure d'adopter des mesures qui seront transmises aux États membres ou que les opérateurs économiques auront à appliquer directement. Ces mesures pourront être limitées ou non dans le temps.

La Commission s'est engagée à fournir aux entreprises et aux autres parties intéressées des lignes directrices et des informations utiles sur l'interprétation et l'application des nouvelles règles relatives à la sécurité des produits et à la surveillance du marché. Le forum européen de surveillance du marché proposé jouera un rôle de premier plan pour faire connaître les bonnes pratiques et harmoniser l'application de la réglementation dans l'Union. Les associations d'entreprises et de consommateurs pourront y faire entendre leur voix. Les relais du réseau Entreprise Europe dans chaque État membre devront ensuite diffuser l'information, notamment en direction des PME, et conseiller celles-ci, collectivement et individuellement, sur leurs droits et obligations en vertu du nouveau règlement. Le réseau, assisté par les représentants des PME, devrait également recueillir leurs retours d'information et faire remonter leurs besoins, intérêts et préoccupations, qu'il conviendra de prendre en considération dans l'application de la nouvelle réglementation.

4. LE PLAN D'ACTION PLURIANNUEL SUR LA SURVEILLANCE DU MARCHÉ

Les produits (y compris les produits importés et mis en libre pratique dans l'Union) passent aisément les frontières intérieures de l'Union. La sécurité qu'ils offrent doit

faire l'objet de contrôles suffisamment fréquents et cohérents dans toute l'Union. Cela revient à engager les autorités nationales de surveillance du marché dans une coopération plus étroite et plus efficace.

L'élaboration d'un plan d'action pluriannuel sur la surveillance du marché est l'une des 50 actions énumérées dans l'Acte pour le marché unique. Les États membres sont déjà tenus d'établir et de mettre à jour des programmes nationaux de surveillance du marché. Le plan pluriannuel ne doit pas faire double emploi avec les activités déjà prévues ou exercées au niveau national, mais s'intéresser à des domaines dans lesquels une coordination par la Commission pourrait apporter une valeur ajoutée et de réelles améliorations. Il dresse une liste ambitieuse de 20 actions à entreprendre au cours des trois prochaines années.

- 1) Grâce à ce plan, les autorités nationales de surveillance du marché seront incitées à communiquer et à s'aider mutuellement et en recevront les moyens. Des études, des enquêtes et des consultations permettront de recueillir des informations sur les règles et les pratiques commerciales en vigueur dans les différents pays. Des outils informatiques adaptés seront créés pour recueillir et conserver l'information dans un format facilement exploitable. Les divergences et les besoins spécifiques seront déterminés et des actions appropriées de formation, d'assistance technique et de conseil seront offertes.
- 2) La surveillance du marché repose avant tout sur la détection et l'évaluation des risques. Il s'agira de mettre au point des pratiques communes et de les appliquer dans toute l'Union. La Commission s'est engagée à promouvoir des méthodes efficaces de communication, à élaborer des lignes directrices et une conception commune de la réalisation des contrôles documentaires et physiques et des examens de laboratoire des produits.
- 3) Si elle gagne en importance, la coordination centralisée des programmes conjoints et des actions permettra de les ajuster au mieux et d'assurer la qualité de leur contenu et donc leur efficacité.
- 4) Une mise en commun des ressources dans la mesure du possible contribuera à éliminer le travail superflu et facilitera les échanges d'expériences et d'informations. Une grande quantité d'informations sur l'évaluation des risques, les méthodes d'examen, les mesures correctives prises etc. recueillies par les autorités de surveillance du marché dans toute l'Union sont réunies et conservées dans la base de donnée ICSMS gérée par la Commission. Les autorités de surveillance du marché d'un État membre pourront ainsi rapidement vérifier si un problème particulier a déjà été traité dans un autre État membre, et comment. Les résultats des examens de laboratoire seront mis à disposition pour éviter qu'ils ne soient inutilement reproduits et économiser ainsi des moyens et du temps. L'utilité de cet outil repose entièrement sur la saisie prompte et précise des informations dans la base de données et les autorités de tous les États membres seront invitées à tenir leur rôle. Des formations et des orientations seront mises à disposition pour garantir une bonne exploitation de l'immense potentiel de cette ressource en extension.
- 5) Il est primordial d'entretenir un échange de vue permanent entre la Commission, les consommateurs, les entreprises et les autorités nationales pour

étayer cette coopération paneuropéenne. Cela devra être obtenu sans ajouter à la profusion des espaces de communication entre l'Union, les citoyens et les entreprises.

- 6) L'amélioration de l'efficacité des contrôles aux frontières demande un renforcement de la coopération entre les douanes et les autorités de surveillance du marché, ainsi que l'utilisation d'outils modernes pour mieux cibler les contrôles à effectuer sur les produits entrant dans l'Union.

Le plan d'action pluriannuel sur la surveillance du marché de l'Union apportera de réelles améliorations aux activités de surveillance du marché sur le terrain, à la hauteur des attentes concernant le bon fonctionnement d'un marché intérieur des produits moderne.

5. LE RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT (CE) N° 765/2008

Le rapport, rédigé par la Commission conformément à l'article 36, paragraphe 2, et à l'article 40 du règlement (CE) n° 765/2008, complète le paquet relatif à la sécurité des produits et à la surveillance du marché. Dans ce rapport, la Commission informe le Parlement européen et le Conseil des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre du règlement visé et de la pertinence des activités d'évaluation de la conformité, d'accréditation et de surveillance du marché qui bénéficient de financements de l'Union. Les conclusions de l'évaluation de la Commission ont permis de déterminer les moyens de mieux faire et sont donc répercutées dans les propositions du paquet.

6. CONCLUSION

Le présent paquet de propositions répond à trois ambitions majeures: plus de sécurité pour les consommateurs; moins de charges pour les entreprises; plus de coopération entre les autorités compétentes. Au final, grâce à des règles mieux pensées, il vise à renforcer la confiance dans le marché unique et, partant, à stimuler la croissance.

Quand ces propositions auront été adoptées et seront suivies d'effet, les consommateurs pourront compter sur un marché des produits de consommation plus sûr et sur des informations transparentes et comparables, conformément aux priorités définies par l'agenda du consommateur européen. Le paquet apportera aussi des avantages importants aux opérateurs économiques, en particulier aux PME, qui pourront se fier à des règles claires leur garantissant une concurrence plus équitable sur le marché unique. Enfin, les autorités publiques de toute l'Europe bénéficieront de la rationalisation du cadre de surveillance du marché et de l'accroissement des synergies, débouchant sur une utilisation plus efficace des ressources publiques et un meilleur respect de la législation.

Les colégislateurs sont invités à adopter les deux propositions législatives de sorte que cette action clé de l'Acte pour le marché unique II, comme toutes les autres actions clés, puisse être approuvée en priorité au niveau de l'Union au printemps 2014 au plus tard.

Avec ce paquet réunissant des mesures législatives et non législatives, la Commission veut permettre aux citoyens et aux entreprises de tirer tout le parti du

marché unique des articles manufacturés et des produits de consommation et de contribuer ainsi à plus de croissance et d'emplois en Europe.