



Bruxelles, le 13.5.2015  
COM(2015) 198 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Rapport, au titre de l'article 25, au Parlement européen et au Conseil concernant les effets de la procédure mise en place par l'article 10 du règlement (UE) n° 1025/2012 relatif à la normalisation européenne sur le calendrier de dépôt des demandes de normalisation**

## 1. INTRODUCTION

Selon l'article 25 du règlement (UE) n° 1025/2012 relatif à la normalisation européenne (ci-après «règlement sur la normalisation»)<sup>1</sup>:

*Le 2 janvier 2015 au plus tard, la Commission évalue les effets de la procédure mise en place par l'article 10 du présent règlement sur le calendrier de dépôt des demandes de normalisation. Elle transmet ses conclusions dans un rapport qu'elle présente au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport est accompagné, le cas échéant, d'une proposition législative visant à modifier le présent règlement.*

Ceci est le rapport rédigé pour répondre à cet article 25.

## 2. NORMES EUROPEENNES ET PUBLICATIONS EN MATIERE DE NORMALISATION EUROPEENNE A L'APPUI DE LA LEGISLATION ET DES POLITIQUES DE L'UNION

### 2.1. Organismes européens de normalisation

Depuis les années 1980, les organismes européens de normalisation (OEN) ont joué un rôle important et largement reconnu en harmonisant les normes nationales des pays de l'UE/AELE et en soutenant la création du marché unique. Cette reconnaissance a été d'abord confirmée par la directive 83/189/CEE<sup>2</sup>, puis par les orientations générales pour la coopération entre la Commission et les OEN, signées en 1984 et révisées en 2003<sup>3</sup>.

Le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen de normalisation des télécommunications (ETSI) sont les organismes européens de normalisation (OEN) reconnus par le règlement sur la normalisation. Ces organismes adoptent, sur une base volontaire, des normes européennes et des publications en matière de normalisation européenne pour définir des prescriptions techniques ou qualitatives volontaires auxquelles des produits, des procédés de fabrication ou des services actuels ou futurs peuvent se conformer.

La caractéristique principale du système européen de normalisation est que la Commission peut demander aux OEN de rédiger une norme européenne ou une publication en matière de normalisation européenne pour des produits ou services afin d'étayer la législation et les politiques de l'Union. La base juridique était auparavant la directive 98/34/CE et l'accord de coopération avec les OEN, alors qu'aujourd'hui, c'est le règlement sur la normalisation. Environ 20 % de toutes les normes européennes et publications en matière de normalisation européenne sont le résultat de telles demandes de la Commission, tandis que les 80 % restants émanent directement de propositions de l'industrie ou d'autres acteurs de la normalisation.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et 2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/95/CEE du Conseil et la décision n° 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 316 du 14.11.2012, p. 12-33).

<sup>2</sup> Directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques – la directive 98/34/CE est une codification de la directive 83/189/CEE et de ses modifications (JO L 204 du 21.7.1998).

<sup>3</sup> JO C 91 du 16.4.2003.

## **2.2. Une demande de normalisation avant le règlement sur la normalisation**

L'article 6 de la directive 83/189/CEE (remplacée ultérieurement par la directive 98/34/CE<sup>4</sup>) permettait à la Commission de soumettre «*des propositions visant l'élimination des entraves aux échanges existantes ou prévisibles*» et, dans ce contexte, d'«*inviter les organismes européens de normalisation à élaborer une norme européenne dans un délai déterminé*». Avant d'émettre de telles demandes de normalisation, la Commission devait consulter le comité permanent institué par l'article 5 (comité 98/34), composé de représentants désignés par les États membres. Il s'agissait de la seule exigence réglementaire.

Le régime des demandes de normalisation établi par les directives 83/189/CEE et, ultérieurement, 98/34/CE se limitait à la seule normalisation de produits. Il ne définissait spécifiquement ni le contenu d'une telle demande, ni sa forme juridique et il n'expliquait pas comment les OEN ou autres parties prenantes devaient être consultés lors de sa préparation.

Un projet de demande de normalisation était soumis en trois langues (DE/EN/FR) au Comité permanent pour avis, habituellement après avoir été discuté au sein du comité sectoriel concerné, ou du groupe de travail établi sur la base de la législation sectorielle concernée, et après consultation des OEN et autres parties prenantes.

Le Comité permanent était seulement un organe de consultation et son avis n'était pas contraignant pour la Commission. La consultation se faisait soit au cours d'une réunion, soit en recourant à une procédure écrite durant de 4 à 6 semaines afin de permettre aux membres du comité de soumettre des commentaires. La Commission finalisait ensuite la demande indépendamment, sur la base des commentaires reçus, et communiquait la demande finale aux OEN entre 2 et 5 mois après la consultation. Aucun délai n'était habituellement assigné aux OEN pour répondre à une demande de normes.

Les demandes de normalisation n'étaient pas seulement utilisées pour demander l'élaboration de normes, mais également pour initier des études de faisabilité ou d'autres travaux pré-normatifs ne conduisant pas directement à l'adoption de normes européennes.

## **2.3. Une demande de normalisation en tant qu'acte d'exécution**

Le règlement sur la normalisation établit des règles révisées en ce qui concerne la demande de normes européennes et de publications en matière de normalisation européenne, tant pour les produits que pour les services, à l'appui de la législation et des politiques de l'Union. Le principal changement est que, selon son article 10, paragraphe 2, le comité institué en vertu de l'article 22 (comité «normalisation») est consulté en appliquant la procédure d'examen décrite à l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011<sup>5</sup>. Aussi, l'avis du comité est contraignant et une demande de normalisation est ensuite adoptée par la Commission en tant qu'acte d'exécution (décision d'exécution de la Commission).

Dans sa proposition de règlement relatif à la normalisation européenne COM(2011)315<sup>6</sup>, la Commission avait proposé de maintenir le statut informel des demandes de normalisation

---

<sup>4</sup> JO L 204 du 21.7.1998, p. 37.

<sup>5</sup> Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

<sup>6</sup> COM(2011) 315 final du 1.6.2011.

ainsi que la consultation décrite dans la directive 98/34/CE. Le colégislateur en a cependant décidé autrement: lorsqu'ils émettent des demandes de normalisation, les États membres devraient maintenir le contrôle sur les compétences d'exécution de la Commission via la procédure d'examen du règlement (UE) n° 182/2011.

Afin de prendre en compte toute préoccupation quant aux effets de la nouvelle procédure d'examen sur le temps nécessaire pour émettre une demande de normalisation, l'article 25 exige que la Commission évalue lesdits effets pour le 2 janvier 2015 au plus tard.

### **3. ANALYSE**

#### **3.1. Effets du règlement sur la normalisation**

Bien que le processus global de planification, préparation, consultation et adoption, tel que prévu à l'article 8, à l'article 10, paragraphes 1 et 2, et à l'article 12, soit très différent du processus établi par la directive 98/34/CE, les changements ont été gérables jusqu'à présent.

En effet, avant même que le règlement sur la normalisation ne soit applicable, la Commission avait déjà arrêté ses propres engagements pour la planification des futures demandes (via des plans d'action ou des plans glissants) et pour la publication de cette information, alors qu'elle avait défini des principes pour la consultation des OEN, des experts sectoriels des États membres et de toutes les parties prenantes avant de consulter les États membres par le biais du comité 98/34.

Le règlement sur la normalisation a essentiellement rendu obligatoires les pratiques précédemment non réglementées. Le système de notification visé à l'article 12 est la seule innovation majeure, autorisant l'accès public à tous les projets de demande. Cependant, le règlement sur la normalisation impose à la Commission des normes plus élevées lorsqu'il s'agit d'utiliser la normalisation européenne comme outil stratégique pour étayer les politiques de l'Union.

En résumé, le règlement sur la normalisation crée les conséquences directes et indirectes suivantes:

- Selon l'article 8, la Commission doit définir ses plans concernant les nouvelles demandes de normalisation dans le programme de travail annuel de l'Union en matière de normalisation européenne. Cela signifie que le délai normal pour préparer les demandes est généralement supérieur à 12 mois, indépendamment du mode de consultation du comité «normalisation» à l'issue du processus.
- Selon l'article 10, paragraphe 2, les experts sectoriels des États membres, les OEN et les organisations européennes des parties prenantes recevant un financement de l'Union conformément au règlement sur la normalisation doivent être consultés durant la phase préparatoire d'une demande de normalisation. Cela se faisait habituellement déjà auparavant, mais pas systématiquement et sans obligations légales.
- Selon l'article 12, lors de la phase préparatoire, la Commission doit communiquer les projets de demande à toutes les parties prenantes, même à celles qui ne sont pas visées à l'article 10, paragraphe 2, en utilisant le système de notification en ligne.
- Selon les règles et procédures du comité «normalisation», la présidence du comité doit informer ce dernier, avant qu'il émette son avis, des avis formulés par les experts sectoriels des États membres lors de la phase préparatoire.

- Selon l'article 10, paragraphe 3, les OEN doivent indiquer, dans le mois suivant la réception d'une demande, s'ils l'acceptent. Cette exigence implique nécessairement une communication efficace et permanente entre la Commission et les OEN durant la phase préparatoire d'une demande.
- Enfin, étant donné qu'une demande de normalisation est émise sous la forme d'un acte d'exécution à la suite d'intenses consultations, planifications et discussions, cette demande devrait être acceptée (ou rejetée) de manière inconditionnelle par les OEN, c.-à-d. qu'il n'est désormais plus possible de sélectionner et d'accepter seulement certaines parties d'une demande. Dans le passé, il était courant que des demandes de la Commission soient acceptées sous conditions ou seulement en partie par les OEN, sur la base des ressources financières disponibles ou d'autres intérêts, car les membres des OEN n'étaient souvent consultés qu'après avoir officiellement reçu la demande finale.

La communication de la Commission «Une vision stratégique pour les normes européennes: aller de l'avant pour améliorer et accélérer la croissance durable de l'économie européenne à l'horizon 2020»<sup>7</sup>, qui a été adoptée par la Commission conjointement à la proposition de règlement sur la normalisation européenne, définit comme l'un des objectifs stratégiques une plus grande rapidité de la normalisation européenne. Pour la normalisation demandée par la Commission, le calcul de la rapidité prend également en compte le temps total consommé par la Commission elle-même pendant la préparation d'une demande de normalisation. Il existe donc, dans le cadre des nouvelles règles, un besoin accru de coopération efficace entre les OEN, la Commission, les experts des États membres et les parties prenantes afin d'assurer que la séquence entière des étapes requises dans la procédure puisse être accomplie en temps voulu.

Aussi, la consultation des États membres par le biais du comité «normalisation» ne crée pas de goulet d'étranglement ou de retard dans le processus par rapport à la pratique antérieure<sup>8</sup>, sur la base de l'expérience disponible jusqu'à présent, si l'on prend en compte le temps total investi dans le processus de préparation d'une demande de normalisation.

Ceci ne vaut qu'à la condition que la phase de planification et la consultation des OEN, des experts sectoriels des États membres et de toutes les parties prenantes soient faites correctement, de manière à s'assurer un avis favorable du comité «normalisation» également. Un avis favorable implique également que le projet de demande de la Commission soumis à la procédure d'examen soit adopté sans modifications ou seulement avec quelques adaptations mineures pour permettre une notification plus rapide aux OEN.

Par rapport à la pratique antérieure, seul un avis négatif du comité «normalisation» entraînerait un retard supplémentaire de plusieurs mois.

Cependant, en ce qui concerne les initiatives de normalisation au titre de la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits<sup>9</sup> (soumises à la procédure de réglementation avec contrôle), le règlement (UE) n° 1025/2012 a, en fait, ajouté un niveau supplémentaire de décision formelle de la Commission conformément aux règles de comitologie parce que, après l'adoption des exigences en matière de sécurité auxquelles

<sup>7</sup> COM(2011) 311 final du 1.6.2011.

<sup>8</sup> Le temps minimum accordé pour consulter le comité est de deux semaines. Dans la pratique, 4 à 6 semaines sont accordées.

<sup>9</sup> JO L 11 du 15.1.2002, p. 4.

doivent satisfaire les normes européennes, au moyen d'une décision de la Commission conformément à la directive 2001/95/CE, la demande de normalisation correspondante doit être à nouveau adoptée par une nouvelle décision de la Commission conformément au règlement sur la normalisation (soumise à la procédure d'examen). La Commission a déjà identifié le problème et la proposition actuelle de règlement relatif à la sécurité des produits de consommation<sup>10</sup> vise à simplifier la procédure et à l'aligner sur le règlement (UE) n° 1025/2012.

De plus, l'article 10 du règlement sur la normalisation exclut clairement les travaux préliminaires ou accessoires en rapport avec la normalisation européenne, comme les études de faisabilité, parce que de telles actions ne conduisent jamais directement à l'adoption de normes européennes ou de publications en matière de normalisation européenne au sens de l'article 10, paragraphe 1. Dans l'ancien régime, de telles actions étaient initiées par la Commission au moyen de demandes de normalisation, mais avec le règlement sur la normalisation, ce n'est plus possible et cette nouvelle pratique accorde un délai plus court pour lancer ou préparer ces actions.

### 3.2. Analyse statistique

Les statistiques internes de la Commission couvrant les années 2006-2014 indiquent que le nombre moyen de demandes de normalisation durant les années 2006-2013 (émises sous le régime antérieur) était de **20 demandes par an**. En 2014, première année d'émission de demandes sous le nouveau régime, on estime à **neuf** le nombre de **demandes** (voir tableau 1).

Le champ d'application des demandes de normalisation s'est élargi de la normalisation de produits à la normalisation de services et des demandes étayant les politiques générales de l'Union ont été rendues possibles. Cependant, le nombre de demandes de normalisation devrait chuter, en 2014, de 50 % par rapport au nombre moyen au cours des dernières années du régime antérieur. Outre une tendance à la baisse, depuis 2012, du nombre de demandes (due à la maturité des secteurs de la nouvelle approche), les deux autres raisons principales de cette baisse pourraient être:

- i. le caractère plus formaliste du processus, associé à la planification annuelle obligatoire et aux exigences plus spécifiques concernant le contenu d'une demande de normalisation, et
- ii. le fait que les demandes de normalisation ne sont plus utilisées pour initier des actions telles que des études en rapport avec la normalisation ou d'autres travaux préparatoires ou accessoires, qui ne conduisent pas directement à l'adoption de normes européennes ou de publications en matière de normalisation européenne.

---

<sup>10</sup> COM(2013)78 final.

**Tableau 1 – Nombre de demandes de normalisation, y compris les modifications, au cours de la période 2006-2014**

<b>Régime de consultation</b>	<b>Année</b>	<b>Nombre de demandes émises</b>
Directive 98/34/CE [article 6, paragraphe 4, point e)]	2006	24
	2007	20
	2008	18
	2009	21
	2010	20
	2011	19
	2012	23
	2013	16 <sup>*)</sup>
Règlement (UE) n° 1025/2012 du Conseil (article 10, paragraphe 2)	2014	9 <sup>**)</sup>
<p><sup>*)</sup> Toutes ces demandes émises en 2013 avaient déjà fait l'objet, en 2012, d'une consultation du comité 98/34.</p> <p><sup>**)</sup> Il s'agit d'une estimation basée sur les informations disponibles en octobre 2014: l'échantillon comprend une demande adoptée et 8 demandes déjà soumises, ou proches de l'être, à l'avis du comité «normalisation».</p>		

Il est à noter que la Commission a commencé à enregistrer plus systématiquement la «date de démarrage» du processus préparatoire en 2009 seulement. Cette date de démarrage représente cependant le premier contact entre la direction générale de la Commission préparant une demande et la présidence du comité (le comité 98/34 et, par la suite, le comité «normalisation») au moment où la préparation proprement dite d'une demande est sur le point de commencer ou a déjà commencé. En raison de cette incertitude dans l'enregistrement, cette date devrait être considérée comme une estimation.

Les statistiques de la Commission couvrant les années 2009-2013 indiquent un temps de préparation moyen de **363 jours calendrier** (environ 12 mois) pour les demandes émises sous le régime précédent (la taille de l'échantillon n'est que de 40 parce que la date de démarrage n'a été enregistrée que pour 40 % des demandes au cours de la période 2009-2013). Les estimations pour 2014 indiquent un temps de préparation moyen de **420 jours calendrier** (environ 13,5 mois) pour les demandes estimées avoir été émises sous le nouveau régime (taille d'échantillon de 9, voir tableau 2).

La disponibilité limitée et la qualité des données ne permettent pas de tirer des conclusions définitives. Cependant, cette possible augmentation enregistrée, si elle se confirme, pourrait être la conséquence du cadre administratif plus formel pour l'élaboration de demandes de normalisation, qui nécessite une coopération très efficace entre les acteurs concernés.

**Tableau 2 – Temps de préparation moyens pour les demandes sous l’ancien et le nouveau régimes**

<b>Régime de consultation</b>	<b>Année d’émission</b>	<b>Nombre de demandes examinées</b>	<b>Temps moyen depuis la date de démarrage des préparatifs jusqu’à la notification aux OEN</b>
Directive 98/34/CE [article 6, paragraphe 4, point e)]	2009 ... 2013	40	<b>363</b> jours calendrier ( <b>12</b> mois) <sup>*)</sup>  (écart type: 179 jours calendrier)
Règlement (UE) n° 1025/2012 (article 10, paragraphe 2)	2014	9 <sup>**)</sup>	<b>420</b> jours calendrier ( <b>13,5</b> mois)  (écart type: 170 jours calendrier)
<p><sup>*)</sup> Dans son rapport COM(1998)291 final<sup>11</sup>, la Commission a estimé que le temps de préparation moyen était de 8 à 14 mois au cours de cette période.</p> <p><sup>**)</sup> Le nombre de demandes émises à la fin de 2014 est une estimation. Dans les données estimées, la notification aux OEN devrait intervenir trois semaines après la procédure d’examen par le comité «normalisation».</p>			

#### **4. CONCLUSIONS**

Étant donné que:

- l’expérience concernant les demandes de normalisation émises sur la base de l’article 10 du règlement sur la normalisation porte sur une période relativement courte,
- la planification transparente et correcte des demandes de normalisation et le processus de consultation informel avec les OEN, les États membres et toutes les parties prenantes sont d’une importance cruciale avant l’émission de demandes de normalisation,
- la Commission actualise ses orientations internes concernant la manière de planifier, de rédiger et de soumettre à consultation les demandes de normalisation,
- les travaux préliminaires et accessoires en rapport avec la normalisation européenne, comme les études de faisabilité, pour lesquels la Commission ne demande ni des normes européennes spécifiques ni des publications en matière de normalisation européenne, peuvent être initiés conjointement avec les OEN sans demandes,

<sup>11</sup> COM(1998)291 final du 13.5.1998, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche».

la Commission conclut que, même si les nouvelles règles au titre de l'article 10 du règlement sur la normalisation accentuent le besoin d'une coopération efficace entre les acteurs concernés, la période au cours de laquelle les nouvelles règles ont pu être expérimentées a été trop courte pour que l'on puisse conclure de façon définitive que ces nouvelles règles entraîneront un allongement permanent et inacceptable des procédures pour les demandes de normalisation. On ne dispose donc pas de données suffisantes pour étayer la nécessité d'une proposition législative visant à modifier l'article 10 du règlement sur la normalisation à ce stade. La Commission réexaminera la situation à la fin 2015, dans le cadre du rapport qu'elle présentera au Conseil et au Parlement européen concernant la mise en œuvre du règlement sur la normalisation, conformément à son article 24, paragraphe 3.