



Bruxelles, le 19.12.2017
COM(2017) 787 final

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

Paquet «Produits»: renforcer la confiance dans le marché unique

1. RENFORCER LE MARCHÉ UNIQUE DES BIENS

Le marché unique des biens est l'une des plus grandes réalisations de l'Union européenne et nous célébrerons son 25^e anniversaire en 2018. Il se fonde sur la confiance, entre les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics; les consommateurs doivent pouvoir être certains que les produits qu'ils achètent et utilisent sont sans danger; les entreprises doivent avoir l'assurance que les mêmes règles s'appliquent à tous et apportent la même protection à tous. Il importe en particulier de libérer les petites et moyennes entreprises (PME) des tracasseries liées à la bureaucratie, de façon à promouvoir l'entrepreneuriat et la création d'emplois. C'est la confiance qui a permis une intégration sans précédent des marchés au sein de l'UE et qui a été et continue d'être un rouage essentiel de la croissance économique. La valeur ajoutée de l'industrie a augmenté de 25 % dans l'UE-27 (23 % dans l'UE-28) en termes réels depuis 2009. Sa part en pourcentage de l'économie s'est donc nettement accrue depuis 2009, passant de 15,5 % (14,7 % dans l'UE-28) à 17,1 % aujourd'hui (16,1 % dans l'UE-28)¹.

Comme il est souligné dans la stratégie pour le marché unique², l'Union et le marché unique doivent s'adapter à un environnement en mutation. Or un certain nombre d'obstacles dans les marchés des produits et des services nuisent à la productivité et à la compétitivité de l'économie européenne. Bien souvent, les entreprises ont le sentiment de suffoquer sous une réglementation désuète et excessivement pesante et déplorent de ne pas pouvoir trouver les informations dont elles ont besoin. En outre, la méconnaissance des règles de l'UE applicables aux produits entrave la création de conditions véritablement équitables.

Tant le Parlement européen que le Conseil européen ont approuvé les objectifs de la stratégie pour le marché unique et ont appelé la Commission à éliminer les obstacles qui subsistent et à faciliter la mise en œuvre de solutions³. Il ressort du programme des dirigeants que le Conseil européen évaluera, courant mars 2018, les progrès réalisés sur la voie des échéances définies pour 2018 dans la stratégie pour le marché unique⁴.

Le marché unique des biens connaît encore en particulier deux faiblesses structurelles, qu'il convient d'éliminer rapidement afin de pouvoir exploiter tout son potentiel et mériter la confiance. Le potentiel est là; les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics sont prêts; il nous faut simplement créer l'environnement nécessaire pour qu'il puisse s'exprimer.

La première faiblesse structurelle du marché unique des produits concerne l'application effective des règles européennes harmonisées en matière de sécurité des produits. Malgré l'existence de strictes règles de sécurité, il y a encore trop de produits dangereux et illicites sur le marché. Ces produits représentent des risques importants pour les consommateurs, qui ne bénéficient pas des produits qu'ils sont en droit d'attendre et peuvent s'exposer à des risques

¹ Source: Eurostat (les chiffres pour 2016 sont provisoires). Ces chiffres comprennent les secteurs manufacturiers, les industries extractives et les services d'utilité publique. Ils excluent les services aux entreprises et les services de construction, qui sont toutefois étroitement liés à l'industrie de l'UE, en particulier au vu du rôle croissant des chaînes de valeur et de la servicisation.

² Communication de la Commission du 28 octobre 2015 intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises» [COM(2015) 550 final].

³ Résolution du Parlement européen du 26 mai 2016 sur la stratégie pour le marché unique [P8_TA(2016)0237]; conclusions du Conseil européen du 15 décembre 2015.

⁴ Conseil européen, programme des dirigeants <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>, octobre 2017.

pour la santé. Il ne faudrait pas qu'une application déficiente des règles de l'UE concernant les produits conduise à des avantages déloyaux pour ceux qui essaient délibérément de contourner des règles de sécurité essentielles. La Commission a adopté récemment des mesures visant à renforcer l'application effective des règles en cas d'atteinte aux droits de propriété intellectuelle⁵. Mais il est temps maintenant de faire plus pour garantir le respect des règles. Sur un marché de la taille du marché unique, une coopération sans faille entre les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation est indispensable afin que les produits dangereux soient retirés du marché d'une manière rapide et efficace.

La deuxième faiblesse structurelle concerne des produits qui ne relèvent pas — ou seulement en partie — de règles de sécurité harmonisées à l'échelle de l'UE, par exemple des articles mobiliers, des articles de vaisselle ou certains produits de construction. Ces produits peuvent très bien être considérés comme sûrs et conformes à l'intérêt public dans un État membre mais connaître des difficultés pour accéder au marché dans un autre État membre. Il peut y avoir des différences légitimes dues à des spécificités ou à des traditions nationales. Tout refus devrait cependant être dûment justifié et expliqué sur la base de préoccupations d'ordre public. Il faudrait proposer une assistance pour aider à mieux comprendre — et finalement à surmonter — les obstacles à l'accès au marché pour ces produits. Les débouchés commerciaux — et ceci est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises — ont besoin d'être améliorés.

C'est pourquoi la Commission propose aujourd'hui un paquet législatif sur les produits qui apporte une réponse globale à ces faiblesses, pour un meilleur fonctionnement du marché unique des biens. Ce paquet contient deux propositions législatives ambitieuses. La première vise à renforcer le respect et l'application effective des règles de l'UE applicables aux produits⁶. La seconde vise à réorganiser et à faciliter l'utilisation de la reconnaissance mutuelle dans le marché unique⁷. Le paquet «Produits» est complété par un rapport sur le fonctionnement de la directive (UE) 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information⁸ pour la période 2014-2015, un rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 765/2008⁹ ainsi que des mesures non contraignantes présentées dans la présente communication, qui visent à renforcer la confiance dans le marché unique.

⁵ Voir le paquet législatif sur la propriété intellectuelle adopté le 29 novembre 2017 par la Commission. Il comprend notamment une communication intitulée «Un système équilibré de contrôle du respect de la propriété intellectuelle pour relever les défis sociétaux d'aujourd'hui» [SWD(2017) 430 final].

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et des procédures concernant le respect et l'application effective de la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits et modifiant les règlements (UE) n° 305/2011, (UE) n° 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 et (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil, et les directives 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE et 2014/90/UE du Parlement européen et du Conseil. [COM(2017) 795].

⁷ Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre [COM(2017) 796].

⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur le fonctionnement de la directive (UE) 2015/1535 de 2014 à 2015 [COM(2017) 788].

⁹ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil [COM(2017) 789].

2. LA CONFIANCE DANS L'APPLICATION EFFECTIVE DES REGLES DE L'UE CONCERNANT LES PRODUITS

La sécurité des consommateurs et la protection de l'environnement sont les pierres angulaires du marché unique des biens. Nous sommes convenus de règles communes en matière de sécurité et d'environnement à l'échelle de l'UE afin de nous protéger des dangers pour la sécurité, de la pollution et des dommages causés à l'environnement. Cela n'a pas empêché de nombreux consommateurs ayant fait le choix d'une voiture diesel d'être induits en erreur de manière délibérée. Malheureusement, les voitures ne sont pas les seuls produits à connaître une concurrence déloyale par un contournement des règles. Un grand nombre de produits non sûrs sont vendus chaque jour en Europe et, parmi eux, des produits incorrectement étiquetés mais aussi des produits qui présentent des risques graves pour la santé ou l'environnement. Entre 2011 et 2017, il y a eu environ 2 500 incidents ayant entraîné le retrait de produits illicites du marché¹⁰. Et ce n'est probablement que la partie émergée de l'iceberg.

Les règles de l'UE applicables aux produits couvrent une part importante des produits fabriqués dans l'Union. Ceux-ci ont une valeur de 2 400 milliards d'EUR et sont produits ou distribués par quelque cinq millions d'entreprises. Les règles de l'UE permettent la libre circulation des produits dans l'ensemble de l'Union, tout en garantissant un niveau élevé de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité. Dans de nombreux secteurs, comme celui des jouets ou des appareils électriques, l'UE a mis en place des méthodes simples et non bureaucratiques pour autoriser l'accès au marché. Des conditions de concurrence équitables pour les entreprises, avec des règles claires et un niveau élevé de protection des consommateurs, sont indispensables au bon fonctionnement du marché unique. S'agissant des denrées alimentaires, de la santé des végétaux ou de la santé animale, la confiance ainsi que des conditions de concurrence équitables ont déjà pu être instaurées, sur la base de règles strictes convenues à l'échelle de l'UE.

Nous vivons aussi dans un monde où les changements sociétaux tels que la mondialisation et la numérisation vont s'accroître. Les produits et les chaînes de distribution au sein de l'UE sont de plus en plus interconnectés. Par ailleurs, les autorités nationales de surveillance du marché manquent de ressources et leur compétence est limitée au territoire national. Nous avons besoin d'une perspective européenne pour veiller à l'application effective des règles. Trop souvent, des enquêtes ouvertes dans un État membre s'arrêtent à la frontière nationale. Pour remédier à cette contradiction, la surveillance du marché doit être cohérente, indépendamment de la question de savoir si le produit est fabriqué en dehors ou à l'intérieur de l'UE, ou s'il est acheté en ligne ou hors ligne.

Dans le droit fil d'autres initiatives de l'UE comme la stratégie pour une politique industrielle¹¹, la stratégie pour un marché unique numérique¹² et son évaluation à mi-parcours¹³ ainsi que le plan d'action pour la gestion des risques en matière douanière¹⁴, la

¹⁰ Sources: RAPEX. Ne sont inclus dans ce nombre que les produits faisant l'objet d'une législation européenne d'harmonisation.

¹¹ Investir dans une croissance intelligente, innovante et durable - Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE [COM(2017) 479 final].

¹² Stratégie pour un marché unique numérique en Europe [COM(2015) 192 final].

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review>.

¹⁴ Communication relative à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce [COM(2014) 527 final].

Commission propose donc de renforcer **l'application effective des règles européennes communes en matière de sécurité**. Les consommateurs ont besoin de retrouver confiance dans le fait que les produits qu'ils achètent en ligne ou hors ligne sont sans danger. En cas de problème, nous devons disposer d'un cadre approprié pour parer aux risques et rétablir des conditions de concurrence équitables.

Le marché unique des produits, c'est créer des débouchés économiques, en stimulant la compétitivité et en rendant l'UE apte à relever les défis d'une économie mondiale. Dans le même temps, comme il est souligné dans le document de réflexion de la Commission sur la maîtrise de la mondialisation, l'Union européenne a besoin d'agir et de rétablir des conditions équitables en veillant à l'application rigoureuse des règles de l'UE¹⁵. Dans un marché unique ouvert, ces règles visent à protéger la sécurité des citoyens de l'UE. Cela ne peut fonctionner que si un niveau élevé de confiance dans cette protection est garanti. Des mesures exécutoires fortes sont essentielles pour veiller à ce que la concurrence s'exerce entre des produits qui soient tous conformes.

a) **Veiller de façon intelligente à l'application effective des règles dans un marché unique sans frontières**

Ce sont les États membres qui gèrent la surveillance du marché, et à juste titre. Ils sont en effet les mieux placés pour contrôler leurs marchés et appliquer des sanctions si nécessaire étant donné qu'ils sont les plus proches des incidents, les premiers à réagir et ceux qui connaissent le mieux l'économie nationale.

Toutefois, des mesures d'exécution au niveau purement national sont insuffisantes. Il existe plus de 500 autorités distinctes de surveillance du marché (de 1 à plus de 200 par État membre) qui veillent à l'application des règles dans un marché unique pour des produits spécifiques. Le plus souvent, les entreprises concernées ne sont pas implantées au même endroit que l'autorité de surveillance qui détecte un problème. Cela peut engendrer des difficultés au moment de déterminer le droit applicable et la juridiction compétente, d'accéder à la justice et de faire exécuter les décisions. À l'heure actuelle, certains fournisseurs malhonnêtes abusent de cette fragmentation du marché, au détriment des consommateurs et de la sécurité des produits.

En dépit d'une volonté d'agir au niveau national, l'exécution de la législation dans le marché unique des biens est entravée par un manque de ressources (personnel, budget, capacité de laboratoire), de coordination et d'échanges. Les professionnels malhonnêtes peuvent réaliser des profits en plaçant des produits dangereux sur le marché, mais ce sont les autorités qui doivent payer l'addition, notamment en prenant en charge les coûts de destruction des produits dangereux. Dans un marché unique des biens intégré, il est donc indispensable de mieux coordonner le contrôle des produits dangereux par les autorités nationales, afin que les opérateurs peu scrupuleux ne puissent se cacher derrière les frontières et que les mesures adoptées en cas de non-respect des règles de l'UE soient cohérentes dans l'ensemble de l'Union.

¹⁵ Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation, Commission européenne, 10 mai 2017.

C'est pourquoi le présent paquet législatif marque une grande avancée pour une garantie intelligente de l'application des règles, qui complète et renforce si nécessaire la législation d'harmonisation de l'Union existante ou à venir¹⁶.

Les autorités chargées de faire appliquer la législation collaborent plus étroitement grâce aux **bureaux de liaison uniques**. Il sera plus facile d'utiliser les preuves, les rapports d'essai et les décisions d'un autre État membre. Il y aura une présomption selon laquelle, lorsqu'un produit n'est pas jugé conforme aux exigences de l'Union applicables aux produits dans un État membre, les éléments de preuve et les décisions peuvent être transférés à un autre État membre, afin de faciliter l'application effective de la législation dans l'ensemble de l'UE.

Les actions contre des produits non conformes ne peuvent être efficaces que si les autorités **partagent davantage d'informations au sujet des enquêtes et des produits illégaux**. La Commission s'engagera de façon plus intensive à garantir le partage de connaissances entre les autorités chargées de faire appliquer la législation et la convergence des différents outils informatiques comme le système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires dangereux (RAPEX) et le système d'information et de communication pour la surveillance des marchés (ICSMS), afin de faciliter la tâche à ces autorités.

En outre, des **indicateurs fiables de surveillance du marché** devraient garantir une vision commune des défis qui se posent en matière de surveillance du marché.

Les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation bénéficieront d'une aide accrue pour la coordination et l'exécution de leurs missions. Un **réseau européen de conformité des produits** sera mis en place. Ce réseau apportera un soutien administratif dans le cadre des enquêtes communes nécessaires pour coordonner les activités de plus de 500 autorités nationales dans le contrôle de l'application de la législation. Le réseau permettra à ces autorités de partager les connaissances, d'organiser des échanges de fonctionnaires, de développer un tableau commun de renseignement, et de concevoir des méthodes efficaces pour des contrôles mieux ciblés et davantage fondés sur les risques. Il proposera aussi une formation standard pour les inspecteurs et facilitera la passation conjointe de marchés concernant des capacités de test de produits. Le réseau apportera à la surveillance du marché la perspective européenne commune indispensable dans un marché commun européen. Toutefois, le principe de subsidiarité sera pleinement respecté. Seules les autorités nationales de surveillance du marché feront respecter des décisions concrètes pour les professionnels.

Une **coopération plus étroite entre les entreprises et les autorités chargées de faire appliquer la législation** est également essentielle. Les deux parties doivent pouvoir se faire confiance. Les deux axes suivants pour une coopération renforcée sont envisagés:

- Informations sur la conformité: les fabricants considèrent qu'ils devraient être les premiers avertis en cas de suspicion que leurs produits ne sont pas conformes aux règles. Ainsi, ils peuvent intervenir immédiatement, dissiper les malentendus ou prendre des mesures correctives, le cas échéant. Ils sauront aussi si le produit en cause

¹⁶ Conformément au principe de la *lex specialis*, la proposition de règlement sur l'application effective de la législation ne devrait s'appliquer que dans la mesure où il n'existe pas de dispositions spécifiques ayant le même objectif, la même nature ou le même effet dans d'autres dispositions existantes ou futures de la législation d'harmonisation de l'UE. Cela concerne en particulier la législation de l'Union sur les précurseurs de drogues, les dispositifs médicaux, les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, etc.

est vendu ailleurs. La plupart des fabricants qui vendent dans l'Union ont déjà un représentant qui peut être aisément contacté. Cette bonne pratique deviendra obligatoire¹⁷.

- Dans le cadre d'«accords de partenariat en matière de conformité» avec les autorités locales, les entreprises pourront obtenir des conseils sur tout aspect lié à la conformité des produits.
- Les entreprises et les autorités peuvent conclure des «protocoles d'accord» sur des projets communs afin de repérer les produits non conformes¹⁸.
- Et comme la prévention et le contrôle de l'application des règles vont de pair, les entreprises de l'UE et du monde entier peuvent demander des conseils sur des questions réglementaires auprès des points de contact «produit» nationaux¹⁹.

Pour assurer la sécurité et le bon fonctionnement du marché unique, les entreprises et les consommateurs doivent être informés des règles et disposer des informations dont ils ont besoin pour réagir et s'adapter. Les **autorités de surveillance du marché devront publier leurs résultats**, en particulier lorsqu'elles restreignent la commercialisation de certains produits.

b) Application de la législation aux frontières extérieures

Les consommateurs devraient pouvoir compter sur un même niveau de protection que les produits soient fabriqués à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE. Dans un environnement mondialisé, il reste difficile de garantir que les produits importés sont également conformes aux exigences de l'UE et ne représentent pas une concurrence déloyale en enfreignant les règles de l'UE. En principe, les produits importés devraient être contrôlés à leur entrée dans le marché unique. Pourtant, le volume des exportations est tel qu'il est impossible de contrôler tous les lots. En 2015, plus de 30 % des produits disponibles sur les marchés de l'UE étaient des importations. Leur valeur était estimée à près de 750 milliards d'EUR²⁰.

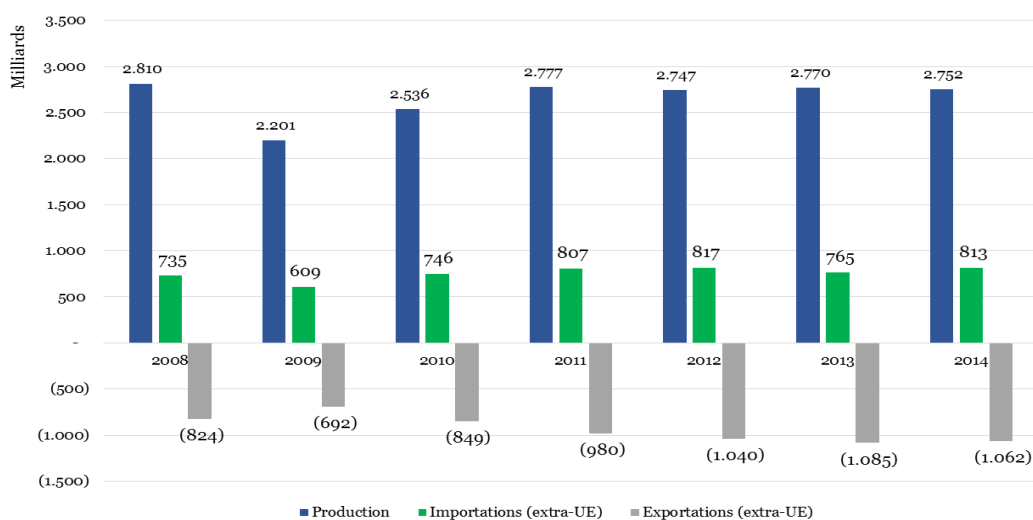
¹⁷ Un produit ne peut être mis sur le marché que si une personne responsable des informations sur la conformité est établie dans l'Union et peut être un interlocuteur direct pour les autorités de surveillance du marché. Cette personne peut être le fabricant, l'importateur ou tout autre opérateur économique mandaté par le fabricant. Elle gardera la documentation technique exigée, y compris, le cas échéant, la déclaration UE de conformité du produit, et la communiquera aux autorités de surveillance du marché qui en font la demande.

¹⁸ Dans le contexte des violations de droits de propriété intellectuelle, des protocoles d'accord sont utilisés entre des partenaires industriels, voir la communication de la Commission intitulée «Un système équilibré de contrôle du respect de la propriété intellectuelle pour relever les défis sociétaux d'aujourd'hui [SWD(2017) 430 final, p. 8].

¹⁹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/contacts-list_fr.

²⁰ Document de travail des services de la Commission; analyse d'impact accompagnant le document: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et des procédures concernant le respect et l'application effective de la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits et modifiant les règlements (UE) n° 305/2011, (UE) n° 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 et (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil, et les directives 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2013/53/UE, 2014/68/UE et 2014/90/UE du Parlement européen et du Conseil [SWD(2017) 466].

Échanges de produits harmonisés: production vendue et échanges avec les pays tiers (2008-2015, UE-28), en Mrd EUR



Sources: Prodcom — Statistiques par produit, Eurostat (2016).

Les règles sur le contrôle de l'application de la législation aux frontières extérieures doivent être adaptées aux réalités du XXI^e siècle, notamment le nombre croissant de ventes en ligne et le nouveau code des douanes de l'Union.

La nouvelle proposition adapte l'environnement légal actuel aux nouvelles règles en matière de douanes. Elle apporte davantage de clarté pour les contrôles effectués sur les produits introduits dans l'Union ainsi que pour la coordination des autorités douanières et des autorités de surveillance du marché et les modalités de leur coopération.

Elle simplifie aussi les formalités administratives pour les importateurs. Les sociétés dignes de confiance bénéficieront de contrôles plus légers et en conséquence, les autorités pourront concentrer leurs efforts là où les risques du point de vue de la sécurité des produits sont les plus importants.

En outre, lorsque les autorités chargées de faire appliquer la législation ont des doutes sur la légalité d'un produit, elles peuvent **suspendre la mise en libre pratique** dans l'UE jusqu'à ce qu'elles aient des preuves appropriées que le produit peut être vendu dans l'UE.

c) Accréditation et marquage CE

Alors que les règles actuelles de surveillance du marché ont besoin d'être améliorées, les règles de l'UE en matière d'accréditation et de marquage CE fonctionnent relativement bien. La présente communication est accompagnée d'un rapport qui souligne l'importance d'un système d'accréditation et d'évaluation de la conformité bien géré et fiable qui souligne la politique de l'UE et renforce la confiance dans la sécurité des produits.

3. UNIE DANS LA DIVERSITE SUR LE MARCHE UNIQUE DES MARCHANDISES: RECONNAISSANCE MUTUELLE

Lorsqu'il n'existe pas de règles de règles de l'UE communes applicables aux produits, par exemple concernant les articles de puériculture ou les caisses enregistreuses, le principe de

reconnaissance mutuelle devrait garantir qu'un produit qui est légalement commercialisé dans un État membre peut également être vendu dans tout autre État membre — pour autant qu'il soit sûr et respectueux de l'intérêt public²¹. Malheureusement, il arrive trop souvent aujourd'hui que les entreprises ne peuvent entièrement s'appuyer sur la reconnaissance mutuelle pour obtenir l'accès au marché dans l'ensemble de l'Union. En particulier les petites et moyennes entreprises font état de graves difficultés lorsqu'elles invoquent la reconnaissance mutuelle pour commercialiser leurs produits dans un autre État membre. Certains États membres introduisent des exigences supplémentaires, ce qui entraîne une duplication des essais et accroît inutilement les formalités administratives et les coûts. Cette pratique prive également les opérateurs économiques des économies d'échelle représentées par le marché unique, augmente les coûts pour les consommateurs et réduisent les échanges, au détriment de tous²².

Les autorités nationales manquent souvent de confiance dans le jugement des autorités des autres États membres, ce qui entraîne des exigences supplémentaires et une répétition des essais, ce qui accroît inutilement la bureaucratie et les coûts. En outre, les contestations au moyen de décisions de justice qui empêchent ou restreignent l'accès au marché sont des procédures longues et coûteuses pour les opérateurs. En conséquence, les entreprises font face à des coûts injustifiés car elles doivent **adapter leurs produits** aux exigences de plusieurs marchés nationaux, subissent des délais supplémentaires pour accéder au marché et laissent échapper des opportunités. Les petites et moyennes entreprises sont particulièrement touchées²³.

Cela doit changer. Le système actuel peut et doit être amélioré. La Commission propose donc de renforcer et de clarifier les possibilités existantes et de faciliter l'accès aux marchés.

Une approche ciblée et coopérative sera également suivie en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive (UE) 2015/1535 sur la transparence dans le marché unique. Cette directive est un outil important pour éviter les barrières pour les produits qui ne sont pas harmonisés ou ne le sont que partiellement. Les États membres sont tenus de notifier tout projet de législation concernant ces produits, de sorte que les obstacles peuvent être levés ex ante. Conformément aux résultats du rapport sur la mise en œuvre de la directive, également publié aujourd'hui, la Commission et les États membres devront résoudre les difficultés à un stade antérieur, et se concentrer sur les problèmes les plus répandus et les domaines les plus importants du point de vue économique.

a) **Assurer le bon fonctionnement**

Le principe de la reconnaissance mutuelle pour les produits découle du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)²⁴. Il a été à maintes reprises confirmé et renforcé par la Cour de justice de l'Union européenne. Toutefois, le cadre actuel ne s'est pas révélé suffisant pour garantir une application cohérente et effective. Par conséquent, il est

²¹ Ces intérêts comprennent par exemple: la moralité publique, l'ordre public, la sécurité publique; la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou des végétaux; la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique; ou la protection de la propriété industrielle et commerciale.

²² Voir aussi: «The Cost of Non- Europe in the Single Market, 'Cecchini Revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market»
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981 /EPRS_STU\(2014\)510981_REVI_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981 /EPRS_STU(2014)510981_REVI_EN.pdf).

²³ Idem.

²⁴ Articles 34 et 36 du traité.

proposé de remplacer le **règlement sur la reconnaissance mutuelle**²⁵ par un **nouveau règlement** qui clarifie et simplifie les procédures pour les entreprises et les administrations publiques.

L'accès au marché sur la base de la reconnaissance mutuelle ne devrait être refusé que s'il y a un intérêt public légitime et proportionné en jeu. Aujourd'hui, si le refus est illégitime ou disproportionné, la seule manière de contester la décision est de saisir les juridictions nationales. Ces procédures sont longues et coûteuses et ne répondent pas aux besoins spécifiques de la reconnaissance mutuelle. Contester une décision de refus d'accès au marché peut coûter entre 10 000 EUR et 100 000 EUR par produit et par marché. Les entreprises indiquent qu'il s'agit là du principal obstacle au bon fonctionnement du système de reconnaissance mutuelle. Bien souvent, plutôt que de lancer une procédure aux résultats incertains, elles finissent par adapter leurs produits moyennant des coûts supplémentaires — et donc un prix plus élevé pour le consommateur et une perte d'efficacité pour l'économie européenne.

La nouvelle proposition sur la reconnaissance mutuelle instaure une **procédure de résolution de problèmes** afin de fournir des moyens de recours efficaces et de rétablir la confiance dans la reconnaissance mutuelle. En premier lieu, des solutions à l'amiable et pratiques seront recherchées **en recourant aux mécanismes existants de SOLVIT**. Si le dialogue échoue, la Commission peut intervenir en émettant un avis et, le cas échéant, en formulant des recommandations pour aider les parties à résoudre le litige. Ainsi, plutôt que d'attendre plusieurs années pour que leurs produits et leurs lois soient reconnus par d'autres États membres, les entreprises et les États membres exportateurs sauront à quoi s'attendre en l'espace de quelques semaines ou de quelques mois. En outre, la Commission sera en mesure de mettre en œuvre stratégiquement les pouvoirs d'exécution que lui confère l'article 258 du TFUE lorsque des problèmes systémiques dans certains secteurs spécifiques sont constatés.

À l'heure actuelle, les entreprises doivent apporter la preuve que leurs produits sont déjà en vente dans d'autres pays de l'UE si elles souhaitent obtenir la reconnaissance mutuelle. Les preuves exigées par les autorités peuvent aller d'une simple facture à une déclaration de l'État membre concerné selon laquelle le produit a été légalement commercialisé. Afin d'aider les entreprises à démontrer que leur produit satisfait déjà aux exigences d'un autre État membre, de rassurer les autorités et de faciliter la coopération transfrontières, nous proposons une nouvelle «**déclaration de reconnaissance mutuelle**» simple que les opérateurs économiques peuvent remplir à titre volontaire et qui permettra de réduire la charge administrative.

Les acteurs concernés par la reconnaissance mutuelle ne communiquent pas suffisamment entre eux. Le plus souvent, c'est parce que les compétences et les responsabilités pour des réglementations spécifiques sont dispersées, ce qui complique les échanges sur ces questions, souvent très techniques. Par conséquent, nous voulons renforcer le rôle des **points de contact «produit», en tant que canal de communication pour la reconnaissance mutuelle**²⁶. Afin que ces points de contact soient facilement identifiables, une identité visuelle commune pourrait être développée. La **coopération transfrontières entre les points de contact** sera renforcée. Une plateforme en ligne permettra aux autorités de communiquer entre elles.

²⁵ Règlement (CE) n° 764/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision n° 3052/95/CE (JO L 218 du 13.8.2008, p. 21).

²⁶ Les points de contact «produit» constituent l'interface entre les entreprises et les administrations nationales et sont l'endroit où trouver les informations sur toutes les règles nationales applicables.

b) Plus de coopération et plus de confiance

La coopération et la confiance sont indispensables au bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle. Elles contribueront à renforcer la compréhension mutuelle des différentes approches et préoccupations nationales. Elles seront favorisées grâce à des **échanges de fonctionnaires** travaillant dans des secteurs où les problèmes sont les plus fréquents, par exemple celui des produits de construction. Autre aspect tout aussi important, la Commission travaillera plus étroitement **avec certains pays et certains secteurs spécifiques** pour faire fonctionner la reconnaissance mutuelle.

La Commission continuera à évaluer les avantages que pourrait avoir pour les entreprises et les pouvoirs publics un développement de la **liste existante des produits concernés par la reconnaissance mutuelle**²⁷.

Afin de renforcer la confiance des autorités nationales dans la reconnaissance mutuelle ainsi que son utilisation, la Commission essaiera également de faire mieux connaître son fonctionnement auprès des autorités nationales, au moyen d'efforts de formation ciblés. Cette formation s'adressera principalement aux administrations nationales (par exemple les points de contact «produit», aux services chargés des domaines problématiques, aux juridictions nationales, aux autorités de surveillance du marché et au personnel de SOLVIT) ainsi qu'aux entreprises. Dans le domaine de la reconnaissance mutuelle, un module **«formation des formateurs»** destiné aux autorités et aux entreprises ainsi qu'un **«corpus de règles ad hoc»** donneront des orientations détaillées sur la manière d'appliquer cette reconnaissance.

Enfin, les États membres devraient continuer à prévoir explicitement la reconnaissance mutuelle dans leurs règles techniques nationales, mais il importe qu'ils le fassent de manière compréhensible. Par conséquent, la Commission encourage les États membres à insérer une **«clause relative au marché unique»**²⁸ claire et non ambiguë dans les règlements techniques nationaux et élaborera des lignes directrices spécifiques pour leur utilisation:

«Les produits légalement commercialisés dans un autre État membre de l'Union européenne ou en Turquie, ou originaires d'un État membre de l'AELE qui est partie à l'accord EEE et légalement mis en circulation dans ce pays, sont présumés compatibles avec cette mesure. L'application de cette mesure est soumise au règlement [référence].»

4. CONCLUSION

Le marché unique des biens est l'un des meilleurs atouts de l'UE. Il confère à l'UE un avantage concurrentiel pour relever les défis de la mondialisation des échanges et des chaînes de valeur. Pour relever ces défis, nous devons faire en sorte que le marché unique apporte les résultats attendus, en offrant des débouchés aux entreprises et un niveau de protection élevé

²⁷ http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/products-list_en.

²⁸ Cela ne s'applique pas aux produits originaires d'États de l'AELE et de Turquie qui ont été exclus du champ d'application de l'accord sur l'EEE ou de l'union douanière avec la Turquie (par exemple le poisson et les produits de la pêche).

pour tous. Tous les acteurs concernés — les citoyens, les travailleurs, les consommateurs, les entreprises et les autorités — doivent avoir l'assurance qu'ils peuvent agir et acquérir des produits sûrs dans un environnement transparent et équitable dans lequel les règles s'appliquent de la même manière à tous. Ils doivent pouvoir avoir confiance dans le fait que les produits soient sûrs et conformes à la loi.

L'objectif du présent paquet législatif est précisément de garantir l'établissement d'un marché unique transparent et équitable pour des produits sûrs pour tous. Les autorités et les entreprises gagneront la confiance dans la reconnaissance mutuelle en tant que principe qui protège l'intérêt public et ouvre le marché unique. Des progrès dans le respect et l'application effective de la législation renforceront la confiance des consommateurs dans la sécurité des produits mis sur le marché unique. Cela est d'autant plus important dans un monde qui change de plus en plus vite et qui est de plus en plus intégré.

Parallèlement aux propositions législatives du présent paquet, nous travaillerons en étroite collaboration avec les autorités compétentes et les acteurs concernés et prendrons les mesures nécessaires pour renforcer cette confiance. Ainsi, dès à présent, l'impact et les avantages tangibles pour tous changent la donne pour le marché unique des biens de demain.

Appendice: Calendrier proposé pour les mesures non contraignantes

2018:

- Clause relative au marché unique
- En cours: optimisation de la convergence des outils informatiques de surveillance du marché (tels que les systèmes RAPEX et ICSMS) en conformité avec la base juridique applicable.
- Utilisation d'indicateurs pour la surveillance du marché
- Préparation d'une campagne de sensibilisation sur la reconnaissance mutuelle
- Élaboration d'un programme de formation des formateurs en matière de reconnaissance mutuelle
- Application d'une approche coopérative à des secteurs spécifiques dans le cadre de la directive relative à la transparence du marché unique

2019:

- Corpus de règles sur la reconnaissance mutuelle
- Échange de fonctionnaires
- Examen de l'étoffement de la liste existante de produits concernés par la reconnaissance mutuelle