

Bruxelles, le 19.12.2017  
SWD(2017) 477 final

**PAQUET «PRODUITS»**

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION  
CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES - RAPPORT DE SYNTHÈSE**

*accompagnant le document:*

**proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil  
relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre  
État membre**

{COM(2017) 796 final} - {SWD(2017) 471 final} - {SWD(2017) 472 final} -  
{SWD(2017) 475 final} - {SWD(2017) 476 final}

## Table des matières

|        |   |   |
|--------|---|---|
| 1.     | OBJECTIFS DE LA CONSULTATION .....  | 2 |
| 1.1.   | Méthodes et instruments de la consultation.....   | 2 |
| 2.     | RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE CONSULTATION .....   | 2 |
| 2.1.   | Réunions du comité consultatif sur la reconnaissance mutuelle .....                               | 2 |
| 2.2.   | Conférence des parties prenantes du 17 juin 2016 .....  | 3 |
| 2.3.   | Consultation publique.....  | 3 |
| 2.3.1. | <i>Avis des parties prenantes sur la reconnaissance mutuelle et ses éventuelles lacunes</i> ..... | 4 |
| 2.3.2. | <i>Fonctionnement du règlement sur la reconnaissance mutuelle</i> .....                           | 4 |
| 2.3.3. | <i>Évaluation de la communication en cas de recours à la reconnaissance mutuelle</i> .....        | 5 |
| 2.3.4. | <i>Priorités pour l'amélioration de la reconnaissance mutuelle</i> .....                          | 5 |
| 2.3.5. | <i>Options</i> .....  | 5 |
| 2.4.   | Enquêtes effectuées par les contractants externes .....   | 5 |
| 2.5.   | Autres contributions (documents de prise de position et courriers électroniques) .....            | 6 |
| 3.     | RETOUR D'INFORMATION AUX PARTIES PRENANTES .....  | 7 |

## 1. OBJECTIFS DE LA CONSULTATION

La «stratégie pour le marché unique» [COM(2015)550 du 28.10.2015] met l'accent sur la nécessité de renforcer le marché unique des produits dans le domaine de la reconnaissance mutuelle. En vertu du principe de reconnaissance mutuelle, les produits commercialisés légalement dans un État membre qui ne sont pas soumis à la législation d'harmonisation européenne peuvent bénéficier du droit à la libre circulation, même s'ils ne sont pas conformes aux règles techniques de l'État membre de destination. Ce principe n'est toutefois pas encore appliqué aussi largement qu'il pourrait l'être, comme le montre une évaluation récente.

Pour améliorer l'application du principe de reconnaissance mutuelle, la Commission présentera un plan d'action à l'échelle de l'UE dans le domaine de la sensibilisation, en mettant l'accent sur les secteurs problématiques. La Commission déterminera aussi s'il est nécessaire de procéder à une révision du règlement (CE) n° 764/2008 pour garantir une meilleure application, par les entreprises et les autorités nationales. L'objectif de la consultation était par conséquent de recueillir l'avis des parties prenantes sur l'application actuelle et future de la reconnaissance mutuelle.

### 1.1. Méthodes et instruments de la consultation

Les **membres du comité consultatif sur la reconnaissance mutuelle**<sup>1</sup> ont été invités à faire part de leurs observations lors de leurs dernières réunions, le **2 décembre 2015** et le **25 octobre 2016**.

Une **consultation publique dans toutes les langues officielles de l'UE** a été publiée sur un site web spécifique faisant partie d'*Europa*. La consultation a été menée de juin à septembre 2016.

La consultation publique a été complétée par une **conférence des parties prenantes** organisée par la Commission le **17 juin 2016**.

## 2. RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE CONSULTATION

### 2.1. Réunions du comité consultatif sur la reconnaissance mutuelle

Le comité consultatif sur la reconnaissance mutuelle a tenu sa septième réunion le 2 décembre 2015 et sa huitième réunion le 25 octobre 2016. Les membres du comité sont des représentants des États membres qui traitent de problèmes de reconnaissance mutuelle. La Commission a présenté quelques idées en vue d'une sensibilisation à la reconnaissance mutuelle qui ont été bien accueillies par les États membres, une analyse préliminaire des principaux problèmes découlant du fonctionnement non optimal de la reconnaissance mutuelle ainsi que les premières options pour améliorer celle-ci, et elle a demandé l'avis des délégations.

---

<sup>1</sup> Les membres de ce comité représentent les autorités nationales responsables de la reconnaissance mutuelle dans les 28 États membres ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein, en Norvège, en Suisse et en Turquie. Des représentants d'autres tierces parties ou d'autres experts peuvent être invités à participer aux réunions du comité, sur un thème spécifique, au cas par cas.

En ce qui concerne l'éventuelle introduction d'une déclaration de conformité, certains États membres ont souligné la charge administrative susceptible de peser sur les opérateurs économiques, tout en reconnaissant que cette déclaration leur faciliterait la tâche.

La Commission a également présenté différentes options destinées à inciter les autorités nationales à se conformer à l'obligation de notifier les décisions administratives de rejet ou de restriction de la reconnaissance mutuelle, notamment un renforcement de la transparence et l'utilisation d'un outil informatique, ainsi que la possibilité de créer un nouveau mécanisme accéléré qui pourrait remplacer les procédures judiciaires longues et coûteuses qui existent actuellement.

L'option consistant dans un système d'autorisation préalable à la mise sur le marché des produits a suscité l'opposition d'un grand nombre d'États membres, car elle entraverait la libre circulation des marchandises.

S'agissant de l'option consistant à assurer la libre circulation des marchandises par une garantie du respect de normes européennes, les États membres ont considéré qu'il était plus utile de mettre l'accent sur les exigences essentielles que sur l'utilisation de normes.

Les États membres ont soutenu la possibilité d'élargir et de renforcer les points de contact produit, étant donné que ceux-ci manquent de ressources et de personnel.

Les États membres se sont vivement opposés à l'harmonisation de certaines exigences de base, estimant qu'une harmonisation partielle réalisée uniquement dans l'intérêt de la libre circulation apporterait bien plus de lourdeurs administratives que d'avantages.

## **2.2. Conférence des parties prenantes du 17 juin 2016**

Une conférence des parties prenantes a été organisée le 17 juin 2016 afin de recenser les principaux problèmes liés au fonctionnement de la reconnaissance mutuelle et de déterminer les pistes à suivre possibles. 144 participants étaient présents, représentant les entreprises (62), les autorités nationales (60) et d'autres parties prenantes (22), telles que des organisations de consommateurs ou des organisations syndicales. Un compte rendu détaillé de la conférence, la liste des participants et le texte des présentations peuvent être consultés à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>

Les présentations et les débats ont été suivis par trois ateliers, dans lesquels les autorités nationales, les entreprises et les associations étaient représentées de manière équilibrée.

## **2.3. Consultation publique**

**153** réponses ont été reçues au cours de la consultation publique. Les entreprises étaient fortement représentées (91), suivies par les autorités des États membres (45) et les citoyens (17). **45 autorités** des États membres ont pris part à la consultation publique. Les entreprises (44) et les organisations d'entreprises (44) étaient représentées à parts égales.

Pour ce qui est des secteurs d'activité des répondants, **l'industrie manufacturière est arrivée en tête (46 %), suivie par le commerce de gros et de détail (13 %), l'agriculture, la sylviculture et la pêche (8 %) et la distribution d'eau (6 %).**

La représentation géographique était assez équilibrée dans le cas des entreprises. En ce qui concerne les autorités nationales, 18 États membres et la Norvège ont participé à la consultation publique.

### *2.3.1. Avis des parties prenantes sur la reconnaissance mutuelle et ses éventuelles lacunes*

Lorsqu'elles souhaitent vendre des produits dans un autre État membre, la majorité des entreprises ayant répondu vérifient les règles applicables dans celui-ci et, si ces règles les empêchent de vendre leur produit, la plupart d'entre elles l'adaptent. Pourtant, 70 % d'entre elles ont pleinement connaissance du principe de reconnaissance mutuelle. Plus de la moitié des entreprises ayant répondu ont essayé d'utiliser la reconnaissance mutuelle pour accéder à un nouveau marché. La moitié d'entre elles ont été confrontées à un refus d'accès au marché, et seulement 2 % ont contesté cette décision avec succès.

Même s'ils ont déclaré bien connaître le principe de reconnaissance mutuelle, les répondants ont majoritairement estimé que la sensibilisation demeure nécessaire.

Parmi les obstacles au fonctionnement de la reconnaissance mutuelle, les entreprises ont cité le plus souvent l'absence de voies de recours rapides pour contester les décisions nationales refusant l'accès au marché, puis une communication insuffisante entre les autorités. 52 % des répondants ont eux-mêmes été confrontés à de tels obstacles.

### *2.3.2. Fonctionnement du règlement sur la reconnaissance mutuelle*

#### **Effectivité: dans quelle mesure le règlement a-t-il atteint ses objectifs?**

La majorité des répondants connaît le règlement et considère que la plupart des outils mis en place sont utiles et encore nécessaires. En réponse à la question de savoir si le règlement a atteint son objectif, très peu d'opérateurs économiques considèrent qu'il est plus facile de vendre des produits dans un autre État membre depuis l'entrée en vigueur du règlement. La majorité d'entre eux considèrent que le règlement n'a pas amélioré la situation, ou sont sans opinion, soit parce qu'ils n'ont pas recours à la reconnaissance mutuelle soit parce qu'ils ne vendent pas de produits à l'étranger.

#### **Efficacité: coûts et avantages du règlement**

Les autorités nationales ont qualifié ces coûts de moyens et ont reconnu, totalement ou partiellement, que le règlement apporte des avantages du point de vue de la facilitation de l'accès au marché.

Pour les entreprises, les principaux coûts sont liés à la nécessité d'adapter les produits aux règles nationales applicables, lorsque la reconnaissance mutuelle est refusée ou n'est pas utilisée pour accéder au marché. Des coûts élevés sont également liés aux retards dans l'entrée sur un marché et à la perte de débouchés commerciaux, lorsque les entreprises renoncent à entrer sur un marché en raison de règles nationales différentes qui rendent nécessaire une adaptation des produits. Les coûts liés à la contestation des décisions administratives refusant l'accès au marché sont considérés comme moins importants, principalement parce que peu d'opérateurs économiques s'engagent sur cette voie.

Des coûts sont également supportés pour déterminer si la reconnaissance mutuelle peut être invoquée pour vendre des produits dans un autre État membre. Très peu d'opérateurs économiques (2 %) externalisent cette évaluation, qui est réalisée en interne dans 26 % des cas. 46 % pratiquent les deux solutions, en fonction du produit concerné.

Pour ce qui est des avantages apportés par le règlement, les avis des entreprises ayant répondu sont assez mitigés. Alors que les États membres ont tendance à considérer que les coûts liés au règlement sont proportionnés aux avantages qu'il génère, seulement 9 % des entreprises sont de cet avis.

## **Cohérence**

Il existe un consensus parmi les répondants en ce qui concerne la cohérence du règlement.

## **Valeur ajoutée européenne**

La valeur ajoutée européenne des règles de reconnaissance mutuelle est également fortement soulignée par les répondants.

### *2.3.3. Évaluation de la communication en cas de recours à la reconnaissance mutuelle*

La plupart des entreprises ayant répondu n'ont jamais fait appel aux points de contact produit pour obtenir des informations sur les règles applicables aux produits, principalement parce qu'elles n'étaient pas au courant de leur existence. Les États membres qui ont répondu considèrent que la communication avec les autorités de leur propre pays est bonne, tandis que la communication avec les autorités d'autres États membres est plutôt jugée moyenne ou insuffisante.

### *2.3.4. Priorités pour l'amélioration de la reconnaissance mutuelle*

Les entreprises considèrent que des voies de recours efficaces constituent la priorité, tandis que les États membres et les citoyens privilégient une plus grande sensibilisation au principe de reconnaissance mutuelle.

### *2.3.5. Options*

Toutes les options proposées pour faciliter l'application de la reconnaissance mutuelle et la rendre plus fiable ont reçu un fort soutien des répondants.

À la question de savoir quelle serait la solution la plus adéquate pour remplacer la reconnaissance mutuelle, la majorité des répondants a estimé que l'harmonisation constitue l'outil le plus approprié lorsque la reconnaissance mutuelle ne fonctionne pas correctement.

## **2.4. Enquêtes effectuées par les contractants externes**

Dans le cadre de l'étude externe évaluant le fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle<sup>2</sup>, quatre enquêtes ont débuté le 9 octobre 2014 et se sont achevées le 5 janvier 2015. Les conclusions des enquêtes et les entretiens réalisés montrent que l'application du principe

---

2 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13381>

de reconnaissance mutuelle est difficile et qu'il reste encore des obstacles à la libre circulation des marchandises commercialisées légalement, en raison de l'existence d'exigences et d'essais supplémentaires dans certains États membres. L'absence de connaissances sur la reconnaissance mutuelle et le manque de sensibilisation à ce propos restent problématiques. Un déficit de communication et de coopération entre les autorités nationales a également été déploré.

Dans le cadre de l'étude évaluant les coûts et les avantages des différentes options envisagées pour améliorer la reconnaissance mutuelle, une enquête et des entretiens ont été réalisés par le contractant externe. La consultation des parties prenantes s'est concentrée non seulement sur le fonctionnement actuel de la reconnaissance mutuelle — et sur ses principaux problèmes — mais aussi sur la manière de réviser le règlement, en fonction des options stratégiques proposées par la Commission. Des enquêtes et des entretiens ciblés ont permis de comprendre le point de vue des parties prenantes sur les options stratégiques. Les autorités nationales soulignent que l'étendue, la taille et la fragmentation du marché relevant de la reconnaissance mutuelle et l'existence de nombreuses législations nationales différentes peuvent rendre difficile la définition de procédures claires pour appliquer le principe de reconnaissance mutuelle; les produits qui relèvent de domaines dans lesquels il existe une harmonisation partielle et/ou des normes de l'UE posent des problèmes aux autorités, étant donné que différentes règles nationales et règles de l'UE peuvent être applicables, ce qui nécessite davantage d'efforts pour faire des vérifications et prendre une décision; on constate également une certaine absence de communication entre les États membres. Les entreprises ont souligné les obstacles liés à la difficulté d'obtenir facilement des informations sur la législation pertinente et les procédures en place (barrières linguistiques) et le temps nécessaire pour recevoir une réponse de la part des autorités nationales. Tant les opérateurs économiques que les autorités nationales conviennent que des mesures doivent être prises pour améliorer la situation. Si, parmi les autorités nationales, il existe un large consensus quant à la nécessité de cette intervention, que ce soit au moyen d'instruments contraignants ou non contraignants, les opérateurs économiques semblent être plus réservés quant à l'efficacité des options proposées pour éviter les retards d'accès au marché et réduire les coûts pour les entreprises. Toutefois, les opérateurs économiques comme les autorités nationales semblent être en faveur d'une combinaison de sous-options différentes, plutôt que de l'adoption d'une seule option stratégique dans sa totalité.

## **2.5. Autres contributions (documents de prise de position et courriers électroniques)**

Plusieurs parties prenantes ont présenté des prises de position dans des documents distincts; nombre d'entre elles appellent à davantage d'ambition dans l'amélioration de la reconnaissance mutuelle et de la confiance entre les États membres.

Certaines considèrent que le principe de reconnaissance mutuelle pourrait être encore renforcé par la mise en place d'une présomption de conformité avec des produits ayant fait l'objet d'essais indépendants (par des tiers).

D'autres soulignent la nécessité de clarifier le champ d'application du règlement sur la reconnaissance mutuelle, de formuler des orientations pour les évaluations de la proportionnalité et de partager les bonnes pratiques entre les États membres.

En outre, des moyens dissuasifs devraient être introduits pour faire en sorte que les États membres s'acquittent de l'obligation de notification qui leur incombe au titre du règlement. De surcroît, les entreprises doivent disposer de voies de recours efficaces pour obtenir plus rapidement des précisions sur les décisions adoptées à l'encontre de leurs produits dans le marché unique, avec une transparence accrue. En outre, les points de contact produit devraient être optimisés et fournir aux entreprises un accès facile à des informations sur les décisions et les règles techniques nationales. Par ailleurs, il est nécessaire, d'une manière générale, de rétablir la confiance et de renforcer la coopération entre les autorités des États membres dans l'ensemble du marché unique.

Il importe de remédier au manque de confiance entre les autorités compétentes et de rendre plus transparentes les décisions nationales. Une procédure d'évaluation rapide, permettant une analyse des refus d'accès au marché sans décision contraignante, constitue un outil potentiel susceptible de déboucher sur une meilleure compréhension du principe de reconnaissance mutuelle et d'améliorer le fonctionnement du règlement actuel.

### **3. RETOUR D'INFORMATION AUX PARTIES PRENANTES**

Le processus de consultation a permis de rassembler un large éventail d'avis sur la mise en œuvre du règlement, et plus précisément sur les aspects qui ont bien fonctionné et sur ceux qui ont moins donné satisfaction, du point de vue de ces parties prenantes. Les réunions avec les parties prenantes ont permis de favoriser la participation des autorités nationales dès le début du processus, améliorant ainsi les chances d'avoir un bon taux de réponse.

L'objectif global de cette initiative est un approfondissement du marché des biens, grâce à une reconnaissance mutuelle élargie et améliorée. Il sera atteint par un accroissement de la sensibilisation à la reconnaissance mutuelle, un renforcement de la sécurité juridique pour les entreprises et les autorités nationales lors de l'application de la reconnaissance mutuelle et une amélioration de la coopération administrative et de la confiance entre les autorités. Cela permettra d'exploiter pleinement le potentiel du marché intérieur, en facilitant l'utilisation et l'application de la reconnaissance mutuelle, en réduisant le risque pour les entreprises que leurs produits n'aient pas accès au marché ou doivent être retirés du marché de manière injustifiée, et en offrant davantage de choix à des prix plus bas aux consommateurs. Si les avantages escomptés de l'amélioration quantitative et qualitative de la reconnaissance mutuelle ne peuvent être estimés avec précision, une étude récente intitulée «The Cost of Non-Europe in the Single Market» montre qu'une réduction des obstacles au commerce pourrait conduire à une augmentation des échanges intra-UE de plus de 100 milliards d'euros par an. Les obstacles au commerce analysés dans cette étude vont au-delà des problèmes liés à la reconnaissance mutuelle, mais ce document fournit une estimation des avantages escomptés.

La valeur ajoutée européenne de cette initiative réside dans le fait de disposer d'un ensemble commun de règles qui garantissent l'égalité de traitement et permettent une application systématique, cohérente et rigoureuse de la reconnaissance mutuelle. La reconnaissance mutuelle découle des articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice, et contribue directement à la réalisation du marché intérieur des biens, qui est l'une des grandes réalisations de l'Union européenne. Une action uniquement à l'échelle des États membres risquerait d'affaiblir le principe de reconnaissance



mutuelle et de fragmenter celui-ci en 28 procédures nationales différentes et potentiellement contradictoires.

Les options stratégiques envisagées dans l'analyse d'impact sont les suivantes:

- option 2 - Mesures non contraignantes pour améliorer le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle (sensibilisation, formation, échanges de fonctionnaires, etc.);
- option 3 - Modifications législatives minimales apportées au règlement (CE) n° 764/2008 (transparence des décisions administratives, recours à des normes de l'UE, rôle élargi pour les PCP);
- option 4 - Modifications législatives importantes apportées au règlement (CE) n° 764/2008 (déclaration volontaire de conformité, procédure de recours accélérée, points de contact produit améliorés et coopération renforcée);
- option 5 - Autorisation volontaire préalable à la mise sur le marché.

L'option relative à l'abrogation du règlement et l'option consistant à proposer d'autres mesures d'harmonisation pour les exigences particulières de base couvrant certains aspects des produits ont été écartées d'emblée, de même que l'introduction d'une déclaration de conformité d'un tiers.

L'option privilégiée est l'option 4 [modifications législatives importantes apportées au règlement (CE) n° 764/2008], complétée par l'option 2 (mesures non contraignantes).