COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.12.2017
COM(2017) 788 final

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

{SWD(2017) 465 final}

Table des matières

INTRODUCTION 3

1. Évolution pendant la période 2014-2015 5

1.1. Recours à la procédure de notification dans le contexte de l'initiative «Mieux légiférer» et pour améliorer la compétitivité 5

1.2. Recours à la procédure de notification pour renforcer la reconnaissance mutuelle 5

1.3. Améliorations apportées à la procédure de notification 6

1.4. Jurisprudence relative à la directive sur la transparence du marché unique 6

2. Application de la procédure de notification 7

2.1. Efficacité: aperçu général 7

2.2. Utilisation de la procédure d'urgence 19

2.3. Notification de «mesures d'incitation fiscales ou financières» 19

2.4. Suivi des réactions de la Commission 19

2.5. Suivi de la procédure de notification 20

2.6. Échanges structurés avec les États membres 20

2.7. Demandes d'accès aux documents émis en vertu de la directive sur la transparence du marché unique 21

2.8. Transparence 21

3. Conclusion 22

RESUME

Le présent rapport analyse l'application d'une des pierres angulaires du marché intérieur de 2014 à 2015: la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535[1] (ci-après la «*directive sur la transparence du marché unique*»). Il met en lumière la contribution importante de la procédure de notification au fonctionnement du marché unique et à la mise en œuvre de la politique «Mieux légiférer»[2].

La directive (UE) 2015/1535 a été adoptée le 9 septembre 2015. Elle abroge et remplace la directive 98/34/CE. Étant donné que la directive 98/34/CE avait été modifiée à plusieurs reprises et de manière substantielle (notamment pour inclure les services de la société de l'information et supprimer les normes techniques de son champ d'application), il a été décidé de la codifier dans un souci de clarté.

La notification à la Commission des réglementations techniques nationales avant leur adoption s'est à nouveau révélée être un instrument efficace pour empêcher les entraves au commerce et favoriser la coopération entre la Commission et les États membres, ainsi qu'entre les États membres eux-mêmes. La procédure de notification a représenté un outil important pour guider l'activité réglementaire nationale, notamment dans des secteurs émergents, et améliorer la qualité des réglementations techniques nationales – sur le plan de la transparence, de la lisibilité et de l'efficacité – dans des domaines non harmonisés ou partiellement harmonisés. La plus grande clarté obtenue dans le cadre juridique des États membres peut aider les opérateurs économiques à s'adapter aux nouvelles règles et ainsi réduire le coût de l'accès aux réglementations et à les appliquer correctement. Cela est également possible grâce à la traduction des réglementations techniques notifiées à la Commission dans 23 des langues officielles de l'Union européenne[3].

1 Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (texte codifié) JO L 241 du 17.9.2015, p. 1).

2 Plan d'action «simplifier et améliorer l'environnement réglementaire», COM(2002) 278 final. Voir également «*Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne*», COM(2005) 97 final; *«Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire*», COM(2005) 535 final; «*Examen stratégique du programme "Mieux légiférer" dans l'Union européenne*», COM(2006) 689; «*Deuxième examen stratégique du programme "Mieux légiférer" dans l'Union européenne*», COM(2008) 32; «*Troisième examen stratégique du programme "Mieux légiférer" dans l'Union européenne*», COM(2009) 15; «*Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne*», COM(2010) 543; et «*Améliorer la réglementation: de meilleurs résultats pour une Union plus forte*», COM(2016) 615 final.

3 La traduction en irlandais n'est pas disponible.

INTRODUCTION

La procédure de notification des réglementations techniques nationales permet à la Commission et aux États membres de l'Union d'exercer un contrôle préventif des règles techniques que ces derniers envisagent d'adopter dans le domaine des produits (industriels, agricoles et de la pêche) et dans celui des services de la société de l'information (voir annexe 1 du document de travail des services de la Commission accompagnant ce rapport). Elle s'applique sous une forme simplifiée aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), à la Suisse et à la Turquie (voir annexe 3).

La procédure de notification a pour principal objectif d'empêcher la création de nouveaux obstacles au marché intérieur avant leur mise en place et avant qu'ils n'aient produit des effets négatifs.

Le marché intérieur est l'une des dix priorités de la Commission. Celle-ci estime qu'un meilleur fonctionnement du marché unique favorisera la construction d'une économie européenne plus solide et est «*le meilleur atout* [de l'Europe] *en ces temps de mondialisation accrue*»[4]. C'est la raison pour laquelle, en collaboration avec les États membres, la Commission s'efforce de libérer pleinement le potentiel du marché unique, «*afin que celui-ci permette aux citoyens, aux entreprises et aux pouvoirs publics d'acquérir les biens et services les meilleurs en qualité, en prix ou en services offerts*»[5]. Comme indiqué dans la stratégie pour le marché unique, «le marché unique est sans doute l'une des plus grandes réalisations de l'Union européenne»[6]. De plus, la Commission considère qu'il est prioritaire d'éliminer les obstacles réglementaires et non réglementaires qui subsistent au marché unique des biens et des services. La Commission européenne a décidé de donner un nouvel élan au marché unique en lançant un certain nombre d'actions ambitieuses et pragmatiques dans des domaines clés pour le marché intérieur de l'Union, tels que l'économie circulaire, l'économie collaborative, le marché unique numérique, l'union des marchés des capitaux et la fiscalité.

Dans sa communication intitulée «*Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises*»[7], la Commission a souligné que «[l]*es marchandises génèrent près de 75 % des échanges intra-UE* [et qu'en] *2014, les échanges de marchandises entre États membres de l'UE ont été évalués à 2 900 milliards d'euros*», mettant ainsi en évidence le rôle important joué par les échanges de marchandises dans le contexte général du marché unique (les échanges intra-UE de marchandises représentaient 20,6 % du PIB de l'Union européenne en 2015). La nécessité de renforcer la libre circulation des marchandises et de fournir aux entreprises un cadre réglementaire plus prévisible est réaffirmée dans le document de travail des services de la Commission accompagnant cette communication. La directive sur la transparence du marché unique contribue directement ou indirectement à plusieurs initiatives de suivi de la stratégie pour le marché unique.

Compte tenu du rôle central que joue la directive sur la transparence du marché unique dans le bon fonctionnement du marché unique des biens et des services de la société de l'information,

---

4 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_fr.pdf

5 Voir les orientations politiques du président Juncker, «*Un nouvel élan pour l'Europe: mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique*», https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_fr.

6 *A Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence Accompanying the document Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business* (Une stratégie pour le marché unique en Europe – Analyse et éléments probants accompagnant le document «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises»), SWD(2015) 202 final.

7 Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises*», COM(2015) 550 final.

le présent rapport est adopté en même temps que le «paquet "produits"». L'objectif de ce paquet est de stimuler le marché unique et d'exploiter pleinement son potentiel en renforçant la confiance dans le marché unique au profit de tous, des citoyens et des entreprises. En particulier, des initiatives seront présentées pour améliorer le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle et renforcer l'application des règles communes de l'Union en matière de sécurité des produits.

La directive sur la transparence du marché unique est l'instrument le plus ouvert et le plus transparent du marché unique. Il s'agit d'un système unique en son genre qui empêche l'apparition de nouveaux obstacles au marché unique en mettant l'accent sur la transparence, le dialogue, la prévention et l'amélioration de la réglementation. Elle prévoit non seulement que les États membres participent à cette procédure sur un pied d'égalité avec la Commission, mais permet également aux parties prenantes elles-mêmes d'avoir accès à toutes les réglementations techniques nationales en cours d'élaboration, qui sont traduites dans 23 langues officielles de l'Union. Les opérateurs économiques peuvent donc anticiper la création d'obstacles aux échanges et, en jouant un rôle actif dans le processus de notification, éviter concrètement que des charges administratives inutiles et coûteuses nuisent à leurs activités.

La directive sur la transparence du marché unique joue également un rôle important lors des réunions de dialogue avec les États membres sur le respect des règles[8], qui font partie de la culture du respect des règles et du contrôle avisé de leur application énoncée dans la stratégie pour le marché unique[9]. La Commission voit ces réunions comme l'occasion de tenir un dialogue en vue d'améliorer la transposition, la mise en œuvre et l'application de la législation de l'Union. Les dialogues sont également l'occasion de discuter avec les États membres de la manière de relever efficacement les défis posés par l'application de la législation de l'Union. Dans ce contexte, le dialogue engagé dans le cadre de la directive sur la transparence du marché unique, combiné à d'autres indicateurs, permet à la Commission de mieux cerner les secteurs problématiques et les problèmes structurels dans les États membres.

Compte tenu du rôle que joue la directive sur la transparence du marché unique pour empêcher la création d'obstacles au marché unique des biens, la Commission a récemment présenté, dans le cadre du paquet «services», une proposition législative relative à un instrument de notification autonome dans le domaine des services. Celui-ci vise à moderniser la procédure de notification existante prévue par la directive relative aux services[10]et permettra en outre de vérifier, plus en amont, le caractère justifié et proportionné de toute nouvelle réglementation nationale susceptible de restreindre la libre circulation des services, ainsi que d'examiner le respect des règles dans le cadre du dialogue avec les États membres avant l'adoption de la législation proposée[11].

Compte tenu de son champ d'application large, qui couvre tous les produits, l'industrie, l'agriculture, la pêche et les services de la société de l'information, la directive sur la

---

8 Le dialogue sur le respect des règles est composé de réunions structurées/stratégiques organisées régulièrement avec chacun des États membres afin de faire le point sur l'état d'avancement de l'intégration du marché unique dans l'État membre concerné, en particulier sur l'état d'avancement de la transposition et les procédures d'infraction en cours.

9 Voir le paragraphe «*Ensure a culture of compliance and smart enforcement to help deliver a true Single Market*» (Garantir une culture du respect des règles et du contrôle avisé de leur application pour contribuer à la mise en place d'un véritable marché unique) de la stratégie pour le marché unique, http://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy_fr.

10 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376 du 27.12.2006, p. 36.

11 Voir la *proposition de directive sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services*, COM(2016) 821.

transparence du marché unique contribue également à promouvoir la libre circulation des marchandises et des services dans des secteurs émergents de l'économie numérique et à empêcher la création d'obstacles aux échanges dans le marché unique numérique de l'Union européenne. La procédure de notification au titre de la directive sur la transparence du marché unique contribue à créer un marché unique numérique plus solide et plus connecté. En ce qui concerne l'économie collaborative, la directive sur la transparence du marché unique vise à empêcher l'adoption, par les États membres, d'exigences injustifiées et disproportionnées en matière d'accès au marché[12].

1. ÉVOLUTION PENDANT LA PERIODE 2014-2015

1.1. Recours à la procédure de notification dans le contexte de l'initiative «Mieux légiférer» et pour améliorer la compétitivité

Dans sa communication de 2002 intitulée «*Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne*»[13], la Commission soulignait déjà que le mécanisme de contrôle préventif établi par la directive sur la transparence du marché unique contribuait à améliorer la qualité des réglementations nationales applicables aux produits et aux services de la société de l'information. La coopération entre la Commission et les États membres dans le cadre de la procédure de notification vise à garantir un cadre réglementaire plus clair pour les opérateurs économiques.

Dans le cadre du plan d'action de la Commission visant à simplifier et à améliorer l'environnement réglementaire[14], les États membres ont été invités à joindre des études d'impact (ou leurs conclusions) aux projets de règles techniques notifiés au titre de la directive sur la transparence du marché unique, lorsque de telles études ont été réalisées en interne. La réalisation de ces études d'impact incite les États membres à réfléchir au préalable sur l'instrument le plus adéquat à employer et permet à la Commission de mieux vérifier le caractère nécessaire et proportionné des mesures proposées. Au cours de la période considérée, les États membres ont soumis des études d'impact concernant 356 notifications (près de 25 % du total des notifications), soit une légère augmentation par rapport aux deux années précédentes, au cours desquelles les États membres ont soumis 314 études d'impact pour 1439 notifications (environ 22 % du total des notifications).

1.2. Recours à la procédure de notification pour renforcer la reconnaissance mutuelle

La directive sur la transparence du marché unique contribue à une meilleure reconnaissance mutuelle. L'évaluation des réglementations nationales, avant leur adoption, à la lumière des articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et du principe de reconnaissance mutuelle, ainsi que des recommandations de la Commission visant à introduire une clause du marché unique dans les projets de règles nationales notifiés, le cas échéant, contribue à réduire le risque que ces règles ne créent des obstacles réglementaires aux échanges. Ce mécanisme préventif pourrait être complété par un mécanisme correctif, au cas où les autorités, lorsqu'elles prennent des décisions fondées sur des règles nationales dans des cas individuels, appliqueraient de façon erronée le principe de reconnaissance mutuelle. C'est pourquoi le rapport est adopté en même temps que le «paquet "produits"», qui contient une initiative de suivi de la stratégie pour le marché unique visant à donner un élan majeur à la reconnaissance mutuelle dans le domaine des biens. L'objectif est d'inciter les opérateurs

[12] Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Un agenda européen pour l'économie collaborative*», COM(2016) 356 final.

[13] Voir supra, note de bas de page 2.

[14] Voir supra, note de bas de page 2.

économiques à utiliser une déclaration de reconnaissance mutuelle volontaire et de faciliter la mise en œuvre harmonieuse du principe de reconnaissance mutuelle, Ce qui devrait permettre d'éviter que les réglementations nationales ne créent des obstacles injustifiés aux échanges tout au long de leur cycle de vie.

1.3. Améliorations apportées à la procédure de notification

L'un des objectifs de la directive sur la transparence du marché unique est d'informer en amont les opérateurs économiques, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), des projets de règle technique proposés dans les États membres, pour leur permettre de faire connaître leur appréciation et d'adapter rapidement leurs activités aux futures réglementations techniques[15]. Le nombre élevé de contributions portant sur des notifications envoyées par des parties prenantes montre que ce droit de regard est largement utilisé, et permet à la Commission et aux autorités nationales de détecter les obstacles aux échanges.

Dans le cadre d'un effort sans cesse croissant en faveur de la transparence et de l'efficacité, la Commission a travaillé en 2015 à l'élaboration d'une nouvelle fonctionnalité sur le site internet du système d'information relatif aux règles techniques (*Technical Regulation Information System* – TRIS)[16]. Cette nouvelle fonctionnalité a été mise en place en juin 2016 et permet à toute personne d'utiliser le site TRIS pour soumettre des contributions sur n'importe quelle notification pendant la période de statu quo prévue à l'article 6 de la directive sur la transparence du marché unique.

Les contributeurs ont la possibilité de soumettre leur contribution de manière confidentielle et de la communiquer aux seuls services de la Commission. Le nouvel outil «*Contributions*» offre également un moyen d'accéder rapidement et facilement aux contributions d'autres parties prenantes, à condition qu'elles n'aient pas été soumises à titre confidentiel, ce qui donne une plus grande visibilité aux contributions également en dehors de la Commission.

Toutes les contributions soumises dans le cadre de ce nouveau mécanisme sont immédiatement transmises aux services compétents de la Commission, ce qui améliore l'efficacité du processus de contribution. Les contributeurs reçoivent dans l'intervalle un accusé de réception automatique sous forme du reçu d'acceptation de contribution envoyé par courrier électronique.

1.4. Jurisprudence relative à la directive sur la transparence du marché unique

Au cours de la période de référence, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu deux arrêts principaux concernant la directive sur la transparence du marché unique et ses obligations. Ceux-ci contribuent à clarifier certains aspects de la directive et à mieux définir certaines de ses exigences.

Dans l'affaire C-307/13 (*Ivansson et autres*)[17], la Cour a déclaré que, si un changement du calendrier d'application d'une mesure nationale intervient et si celui-ci revêt un caractère significatif, l'obligation de communication à la Commission s'applique au projet de règle technique en cause, telle que prévue à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la

15 Voir le considérant 7 de la directive sur la transparence du marché unique.

16 http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/fr/.

17 L'affaire a été portée devant la Cour dans le cadre d'une demande de décision préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 8, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 98/34/CE de l'époque (JO 1998 L 204, p. 37) sur l'obligation de communiquer à la Commission tout changement apporté, d'une manière significative, aux projets qui lui ont été notifiés antérieurement au titre de la directive susmentionnée, si ce changement a pour effet de modifier le champ d'application, de raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences ou de rendre celles-ci plus strictes.

directive sur la transparence du marché unique («*Les États membres procèdent à une nouvelle communication du projet de règle technique à la Commission* [...] *s'ils apportent à ce projet, d'une manière significative, des changements qui auront pour effet de modifier son champ d'application, d'en raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes*»). La Cour a ajouté que la méconnaissance de cette obligation constitue un vice de procédure dans l'adoption de la règle technique concernée et entraîne l'inapplicabilité de cette règle technique, de telle sorte qu'elle ne peut pas être opposée aux particuliers.

Dans l'affaire C-98/14 (*Berlington Hungary et autres*)[18], la Cour a jugé qu'une législation fiscale telle que celle en cause, qui ne s'accompagne d'aucune spécification technique ni d'aucune autre exigence dont elle viserait à assurer le respect, ne saurait être qualifiée de «règle technique de facto» [article 1er, point f), de la directive sur la transparence du marché unique] et que la notion de «règles techniques de facto» désigne non pas les mesures fiscales elles-mêmes, mais les spécifications techniques ou les autres exigences qui y sont liées.

La Cour a également déclaré que les dispositions d'une législation nationale qui interdisent l'exploitation des machines à sous hors des casinos constituent des «*règles techniques*» au sens de l'article 1er, point f), de la directive sur la transparence du marché unique, dont les projets doivent faire l'objet de la communication prévue à l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de ladite directive. La Cour a jugé qu'«*une mesure nationale qui réserve l'organisation de certains jeux de hasard aux seuls casinos constitue une "règle technique" au sens* [de l'article 1er, point f), de la directive sur la transparence du marché unique], *dans la mesure où elle est susceptible d'influencer de manière significative la nature ou la commercialisation des produits utilisés dans ce contexte*».

La Cour a également jugé que les articles 5 et 6 de la directive sur la transparence du marché unique, qui illustrent les étapes de la procédure de notification, «*n'ont pas pour objet de conférer des droits aux particuliers, de telle sorte que leur violation par un État membre n'entraîne pas un droit pour les particuliers d'obtenir de la part de cet État membre la réparation du préjudice subi du fait de cette violation sur le fondement du droit de l'Union*».

Ces arrêts ont permis de clarifier davantage l'interprétation des articles 1er, 5 et 6 de la directive sur la transparence du marché unique, notamment en ce qui concerne la notification des modifications apportées aux législations précédemment notifiées, la notion de règle technique et le fait que les violations de procédure ne donnent pas lieu à des demandes d'indemnisation. Ces éclaircissements aideront les États membres et la Commission à mieux appliquer la directive sur la transparence du marché unique.

2. APPLICATION DE LA PROCEDURE DE NOTIFICATION

1.5. Efficacité: aperçu général

► **Volume des notifications et secteurs concernés**

De 2014 à 2015, la Commission a reçu 1 382 notifications (655 en 2014, 727 en 2015)[19], soit une légère diminution par rapport aux deux années précédentes (1 484 notifications).

---

[18] L'affaire a été portée devant la Cour dans le cadre d'une demande de décision préjudicielle concernant, entre autres, l'interprétation des articles 1er, 8 et 9 de la directive 98/34/CE de l'époque. Elle concernait la réglementation dans le domaine des machines à sous.

[19] Ces chiffres ne comprennent pas les notifications des pays de l'AELE signataires de l'accord EEE (Norvège, Liechtenstein et Islande), de la Turquie et de la Suisse. Au cours de la période considérée, 85 notifications ont été effectuées par ces pays (44 par les pays de l'AELE/EEE, 22 par la Turquie et 19 par la Suisse). Veuillez consulter l'annexe 3 pour de plus amples renseignements sur ces notifications.

Des différences marquées ont été observées entre les États membres en ce qui concerne le nombre de notifications, certains d'entre eux effectuant en moyenne plus de 50 notifications par an et d'autres moins de 10 notifications par an. Si cet écart peut s'expliquer en partie par des différences dans l'organisation des États (par exemple, la présence d'autorités régionales/locales dotées de pouvoirs réglementaires), un manque de sensibilisation ou un degré plus ou moins élevé d'activité réglementaire, cette grande disparité soulève des doutes quant au respect intégral des obligations de notification par certains États membres. Cette disparité peut également s'expliquer par le fait que certaines autorités réglementaires nationales ne tiennent pas compte du processus de notification au titre de la directive sur la transparence du marché unique, et notamment du statu quo de trois mois prévu, lorsqu'elles planifient leur processus décisionnel réglementaire.

États membres	2014	2015
Autriche	38	43
Belgique	20	20
Bulgarie	6	13
Croatie	10	4
Chypre	14	3
République tchèque	26	37
Danemark	29	39
Estonie	18	17
Finlande	34	37
France	49	69
Allemagne	50	61
Grèce	7	8
Hongrie	24	22
Irlande	6	2
Italie	29	20
Lettonie	15	21
Lituanie	4	8
Luxembourg	2	1
Malte	5	1
Pays-Bas	59	44
Pologne	25	36
Portugal	7	22
Roumanie	24	17
Slovaquie	23	35
Slovénie	8	6
Espagne	21	30
Suède	38	32
Royaume-Uni	64	79
Total	**655**	**727**

Une corrélation entre la taille des États membres et le nombre de notifications peut être observée, les plus grands États membres présentant en général plus de notifications que les pays de petite taille et de taille moyenne. Cette corrélation s'explique en partie par le nombre plus élevé d'autorités régionales et locales soumises à l'obligation de notifier leurs projets de règles techniques. Cependant, ce n'est pas toujours le cas: par exemple, dans certains cas, des États membres de taille moyenne ont notifié davantage de projets que certains grands États membres.

Comme au cours de la période couverte par le rapport précédent, le secteur de la construction a fait l'objet du plus grand nombre de notifications pendant la période de référence. De nombreuses mesures concernaient l'efficacité énergétique des bâtiments et des structures en béton, les revêtements de chaussée et les matières constitutives, ainsi que la sécurité incendie des bâtiments.

Comme au cours de la période précédente, ce secteur est à nouveau suivi, en ce qui concerne le nombre de notifications, par les secteurs **des produits agricoles, des produits de la pêche et de l'aquaculture et des autres denrées alimentaires**. Dans cette catégorie, plusieurs mesures portaient sur l'hygiène alimentaire, la composition et l'étiquetage des denrées alimentaires et des boissons, l'emballage des aliments, le prix minimal des boissons alcoolisées, la composition et la commercialisation des boissons alcoolisées et non alcoolisées, ainsi que les labels de qualité et d'origine.

De nombreuses notifications ont également été effectuées dans le **secteur des télécommunications** [équipements radio et équipements terminaux de télécommunications, interfaces radio, matériels et logiciels pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données collectées par les mécanismes électroniques installés à bord des véhicules (boîte noire)].

Un certain nombre de notifications concernaient des produits et services de **jeu de hasard**.

Enfin, plusieurs notifications concernaient le **secteur de l'environnement** (principalement les emballages et les déchets d'emballages, les produits recyclables, le traitement des déchets biodégradables) (voir annexe 2.3).

► **<u>Questions abordées par la Commission dans ses réactions</u>**

Dans les **domaines non harmonisés** qui, en l'absence de droit dérivé, sont soumis au respect des articles 34 à 36 (libre circulation des marchandises) et 49 et 56 (droit d'établissement et libre prestation de services) du TFUE, les réactions de la Commission avaient pour objectif d'attirer l'attention des États membres sur les obstacles potentiels aux échanges après avoir évalué le caractère nécessaire et proportionné de la mesure conformément à la jurisprudence de la Cour de justice. La Commission a ainsi cherché à garantir le respect de ces principes, tout en continuant à inviter les États membres à prévoir des clauses de reconnaissance mutuelle dans chaque projet de règle technique ne relevant pas du domaine harmonisé.

Dans le cas de mesures nationales relevant en partie de **domaines harmonisés**, les réactions visaient à garantir la compatibilité des mesures nationales avec le droit dérivé de l'Union.

- En 2014-2015, les États membres ont notifié 303 projets de règles techniques dans le domaine de la **construction** (151 en 2014 et 152 en 2015). Ces projets concernaient tous les types de produits de construction, notamment les structures de pont et les structures routières en béton, les toitures inclinées de bâtiments, les équipements anti-incendie et de secours, l'isolation thermique, les matériaux de remblai synthétiques, les structures en béton, les installations électriques sur et dans des structures en béton, ainsi que les matériaux métalliques en contact avec de l'eau potable.

  La Commission a en particulier examiné des projets de règles techniques définissant des tests ou des exigences techniques complémentaires pour les produits de construction qui empêchent la libre circulation de produits portant le marquage CE. Les projets notifiés ont principalement été analysés au regard du règlement (UE)

nº 305/2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil[20].

La Commission a examiné le projet de législation interdisant l'installation de chaudières au mazout fossile et de chaudières au gaz naturel dans de nouveaux bâtiments, sauf lorsque les chaudières au mazout et au gaz fonctionnent uniquement au moyen d'énergies renouvelables. Le projet notifié a été examiné dans le cadre de la directive 2009/142/CE concernant les appareils à gaz[21] et de la directive 92/42/CEE concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux[22].

Les réglementations techniques relatives à l'efficacité énergétique des bâtiments ont été évaluées dans le cadre de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique[23], de la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments[24] et de la directive 2009/125/CE établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie[25].

La Commission a également examiné un projet de législation concernant les exigences relatives au matériel de communication autoroutier. Le projet notifié a été examiné dans le cadre des directives 1999/5/CE[26], 2006/95/CE[27] et 2004/108/CE[28].

- Dans les **secteurs de l'agriculture, de la pêche et des denrées alimentaires**, les États membres ont notifié 266 projets de règles techniques entre 2014 et 2015 (133 en 2014 et 133 en 2015). Ces projets concernaient, entre autres, les matériaux entrant en contact avec des denrées alimentaires, les boissons énergétiques, les acides gras trans dans les produits alimentaires, les vins et les spiritueux, les labels de qualité pour les denrées alimentaires, le bien-être des animaux et la commercialisation des produits en fourrure.

  Certains États membres ont notifié des projets de règles qui établissent des labels liant la qualité d'un produit à son origine. Ces notifications ont été examinées au regard des dispositions du TFUE relatives à la libre circulation des marchandises et

---

20 Règlement (UE) nº 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, JO L 88 du 4.4.2011, p. 5.

21 Directive 2009/142/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant les appareils à gaz (JO L 330 du 16.12.2009, p. 10).

22 Directive 92/42/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux (JO L 167 du 22.6.1992, p. 17).

23 Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (JO L 315 du 14.11.2012, p. 1).

24 Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L 153 du 18.6.2010, p. 13).

25 Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, JO L 285 du 31.10.2009, p. 10.

26 Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité, JO L 91 du 7.4.1999, p. 10.

27 Directive 2006/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, JO L 374 du 27.12.2006, p. 10).

28 Directive 2004/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 relative au rapprochement des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique, JO L 390 du 31.12.2004, p. 24.

du règlement (UE) nº 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires[29].

Au cours de la période concernée, la Commission a examiné de nombreuses notifications relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et a émis des avis circonstanciés et formulé des observations sur leur conformité avec le règlement (CE) nº 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires[30], le règlement (CE) nº 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale[31] et le règlement (CE) nº 854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine[32].

D'autres notifications concernaient l'étiquetage des denrées alimentaires. La Commission a évalué leur compatibilité avec le règlement (UE) nº 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires[33], en particulier avec les dispositions relatives aux déclarations nutritionnelles, ou avec d'autres dispositions sectorielles spécifiques sur l'information des consommateurs[34].

- Le **secteur des services de la société de l'information** a donné lieu à 69 notifications (25 en 2014 et 44 en 2015). De nombreuses notifications portaient sur les jeux de hasard, tandis que d'autres concernaient notamment les droits d'auteurs dans l'environnement numérique, les services de médias audiovisuels à la demande, le commerce électronique, la signature électronique et d'autres services de confiance.
- Dans le secteur de la **métrologie**, 67 notifications ont été enregistrées (37 en 2014 et 30 en 2015). Ces projets concernaient différents types de dispositifs de mesure, tels que des compteurs d'énergie thermique, d'énergie électrique et de gaz, des taximètres ou des réfractomètres à prisme, et définissaient des exigences spécifiques auxquelles ces instruments devaient satisfaire. Les notifications concernant les compteurs d'énergie thermique, d'énergie électrique et de gaz ainsi que les taximètres ont été essentiellement analysées dans le cadre de la directive 2004/22/CE sur les instruments de mesure[35]. La nouveauté consistait en des projets de nouveaux

---

29 Règlement (UE) nº 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JO L 343 du 14.12.2012, p. 1.

30 Règlement (CE) nº 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, JO L 139 du 30.4.2004, p. 1.

31 Règlement (CE) nº 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, JO L 139 du 30.4.2004, p. 55.

32 Règlement (CE) nº 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, JO L 139 du 30.4.2004, p. 206.

33 Règlement (UE) nº 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) nº 1924/2006 et (CE) nº 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) nº 608/2004 de la Commission, JO L 304 du 22.11.2011, p. 18.

34 Règlement (UE) nº 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) nº 1184/2006 et (CE) nº 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) nº 104/2000 du Conseil, JO L 354 du 28.12.2013, p. 1.

35 Directive 2004/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 sur les instruments de mesure, JO L 135 du 30.4.2004, p. 1.

systèmes de compteurs intelligents, relevant également de la directive 2004/22/CE, qui sont relativement complexes en raison de la nécessité de combiner l'ingénierie avec les technologies de l'information et la communication, la confidentialité des données et les aspects de sécurité.

- Dans le secteur des **produits chimiques**, la Commission a reçu 69 notifications (33 en 2014 et 36 en 2015). La plupart des notifications concernaient des produits biocides, des engrais, des produits phytopharmaceutiques et des produits relevant du champ d'application du règlement REACH. Elles ont été examinées principalement au titre du règlement (CE) nº 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques («REACH»)[36], du règlement sur les produits biocides[37] et du règlement (CE) nº 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques[38].
- Dans le **secteur de l'environnement**, la Commission a examiné 86 projets de réglementations (42 en 2014 et 44 en 2015). Certains projets notifiés concernaient les déchets d'emballages et soulevaient des problèmes de compatibilité à la fois avec la législation harmonisée de l'Union, en particulier la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages[39] (par exemple en ce qui concerne les exigences relatives à l'interdiction des sacs en plastique légers), et avec les articles 34 à 36 du TFUE, pour les aspects non harmonisés (par exemple en ce qui concerne la clause de reconnaissance mutuelle ou l'utilisation des normes nationales pour les sacs en plastique jetables ou les tasses, verres et assiettes en plastique jetables).

La procédure de notification a aussi permis à la Commission d'intervenir dans des secteurs où une harmonisation était envisagée ou en cours au niveau de l'Union européenne, empêchant ainsi les États membres d'adopter des mesures nationales divergentes. Conformément à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive sur la transparence du marché unique, la Commission a demandé à l'État membre auteur de la notification de reporter l'adoption du projet de législation notifié de douze mois à compter de la date de notification, dans les domaines suivants: les signatures électroniques, l'archivage électronique, la livraison recommandée électronique, les services d'horodatage et de certification électroniques (notification 2013/584/B et 2013/585/B) et les exigences relatives au lait et aux produits laitiers, aux crèmes glacées et aux graisses et huiles comestibles (notification 2015/169/CZ).

Ainsi, la directive sur la transparence du marché unique contribue à éviter la fragmentation du marché unique dans les domaines où l'harmonisation est envisagée ou en cours, et elle vise à renforcer la certitude et la stabilité du cadre juridique applicable aux opérateurs économiques.

---

36 Règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JO L 396 du 30.12.2006, p. 1.

37 Règlement (UE) nº 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides (JO L 167 du 27.6.2012, p. 1).

38 Règlement (CE) nº 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JO L 309 du 24.11.2009, p. 1.

39 Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 31.12.1994, p. 10.

► Exemples positifs illustrant l'incidence de la directive sur la transparence du marché unique

- En 2014, la Commission a rendu un avis circonstancié sur une notification italienne concernant un logo régional qui liait l'origine d'une large gamme de produits à leur qualité. La Commission a fait valoir que cette mesure était contraire à l'article 34 du TFUE dans la mesure où elle était susceptible d'encourager les consommateurs à acheter des produits nationaux au détriment des produits importés. À l'issue d'un dialogue, les autorités italiennes ont levé l'obstacle en supprimant la référence à l'origine des produits couverts par le projet notifié.
- En 2014, la Hongrie a notifié un projet de mesure instaurant des inspections destinées à garantir que les opérateurs acquittaient la TVA sur les produits vinicoles sans indication géographique commercialisés en Hongrie. Ces inspections étaient assujetties au paiement d'une redevance. La Commission a émis un avis circonstancié faisant valoir que le paiement d'une redevance pour le contrôle de la TVA était contraire au règlement (UE) nº 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles[40]. Après l'adoption de la mesure par les autorités hongroises, la Commission a ouvert une enquête qui a finalement été clôturée parce que la mesure attaquée a cessé de produire des effets à partir du 31 juillet 2017 (celle-ci n'ayant pas été prorogée par les autorités hongroises). La procédure de notification s'est donc révélée utile pour détecter un obstacle aux échanges, qui a finalement été levé par une enquête.
- En 2015, les autorités françaises ont notifié à la Commission un projet de mesure définissant un logo à utiliser avec les produits industriels et artisanaux protégés par des indications géographiques. La Commission a émis un avis circonstancié au motif que l'établissement du logo – qui consistait en un contour bleu et rouge autour des initiales «IG» [indication géographique] avec le mot «FRANCE» – était susceptible de constituer une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 34 du TFUE. En particulier, la Commission a estimé que ce logo soulignant l'origine française des produits concernés irait au-delà de l'objectif d'authentification de l'origine locale ou régionale spécifique d'un produit et pourrait dès lors inciter les consommateurs à acheter des produits portant ce logo, au détriment des produits d'autres États membres. Les autorités françaises ont tenu compte de ces objections et ont modifié le projet de logo d'une manière qui a été jugée acceptable par la Commission.
- En 2015, la France a notifié un projet de règle technique exposant les performances attendues des équipements de protection individuelle (EPI) utilisés pour protéger les opérateurs et les travailleurs contre les produits phytopharmaceutiques de synthèse, et a proposé des essais appropriés. La Commission a émis un avis circonstancié exprimant ses préoccupations quant à la clause de reconnaissance mutuelle contenue dans le projet notifié. Selon le projet notifié, tout autre moyen pouvait être utilisé pour démontrer que les combinaisons satisfaisaient aux exigences essentielles de santé et de sécurité de la directive 89/686/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle[41] (directive EPI), à condition que ces moyens garantissent aux opérateurs et aux travailleurs le même niveau de protection que celui des conditions d'essai et des

[40] Règlement (UE) nº 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 et (CE) nº 1234/2007 du Conseil, JO L 347 du 20.12.2013, p. 671.

[41] Directive 89/686/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle, JO L 399 du 30.12.1989, p. 18.

exigences d'information décrites dans le projet français. La Commission a estimé que cette disposition rendait en pratique les conditions d'essai et les exigences d'information du texte notifié obligatoires, en violation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive EPI: «[l]*es États membres ne peuvent interdire, restreindre ou entraver la mise sur le marché d'EPI ou composants d'EPI conformes aux dispositions de la présente directive et munis du marquage "CE", qui indique leur conformité à l'ensemble des dispositions de la présente directive, y compris les procédures de certification visées au chapitre II*». Les autorités françaises ont modifié le texte en conséquence, répondant ainsi aux préoccupations exprimées par la Commission.

- En 2014, le Royaume-Uni a notifié un projet exigeant que les équipements de communication autoroutiers soient conformes à la directive «Basse tension»[42], à la directive concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications[43] et à la directive sur la compatibilité électromagnétique[44], ainsi qu'à un certain nombre de normes volontaires harmonisées. La Commission a émis un avis circonstancié rappelant que, si les produits relèvent du champ d'application de la législation spécifique d'harmonisation de l'Union prévoyant le marquage «CE» (telle que les trois directives précitées), ils doivent être conformes à cette législation et ne sauraient être soumis aux dispositions du projet notifié qui réglementent les mêmes risques. Le Royaume-Uni a modifié l'ensemble du projet notifié en y supprimant toute obligation de se conformer aux normes harmonisées volontaires au titre des directives sur le marquage «CE».

► <u>Les obstacles les plus souvent rencontrés</u>

L'un des objectifs de la directive sur la transparence du marché unique est de permettre la détection des obstacles récurrents à la libre circulation des marchandises et à la libre prestation des services de la société de l'information ainsi que la définition des besoins d'harmonisation en vue d'optimiser le fonctionnement du marché unique[45].

À cet égard, au cours de la période analysée, la Commission a recensé plusieurs obstacles récurrents rencontrés dans les projets de législation notifiés, dont les plus pertinents sont énumérés ci-après.

Clauses de reconnaissance mutuelle

La Commission a fréquemment réagi aux notifications de projets de règles techniques dans lesquels la clause de reconnaissance mutuelle n'était pas incluse ou n'était pas rédigée conformément à la norme établie dans la «*communication interprétative visant à faciliter l'accès de produits au marché d'un autre État membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle*» (2003/C 265/02). Certains États membres ont justifié l'absence de la clause de reconnaissance mutuelle dans leurs projets par l'inclusion d'une clause générale

---

42 Directive 2014/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché du matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, JO L 96 du 29.3.2014, p. 357.

43 Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité, JO L 91 du 7.4.1999, p. 10.

44 Directive 2004/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 relative au rapprochement des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique et abrogeant la directive 89/336/CEE, JO L 390 du 31.12.2004, p. 24.

45 Voir le considérant 15 de la directive sur la transparence du marché unique.

de reconnaissance mutuelle dans la législation de base. Dans ces cas, la Commission a néanmoins recommandé aux États membres auteurs de la notification d'inclure dans les projets notifiés une référence directe à la clause de reconnaissance mutuelle figurant dans la législation de base, afin d'assurer la sécurité juridique nécessaire aux opérateurs économiques.

Technique de légistique incorrecte – Répétition des dispositions des règlements de l'Union

L'une des questions les plus fréquemment abordées par la Commission dans les avis circonstanciés émis sur la base des règlements de l'Union applicables dans le domaine de l'hygiène alimentaire concernait une pratique selon laquelle les projets de règles techniques notifiés répétaient, souvent partiellement et de manière incomplète, les dispositions des règlements de l'Union en vigueur. Conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre (article 288 du TFUE). Dès lors, les États membres ne peuvent pas établir de règles dans un domaine régi par la législation de l'Union directement applicable, même si elles sont identiques, car elles entraveraient l'application correcte de la législation de l'Union et susciteraient des incertitudes quant à l'application complète de la législation de l'Union pertinente.

Application incorrecte des exemptions prévues par la réglementation en matière d'hygiène alimentaire

Plusieurs infractions potentielles ont également été relevées en ce qui concerne la mise en œuvre, par les États membres auteurs des notifications, des exceptions et des clauses de flexibilité contenues dans les trois règlements [par exemple article 1er, paragraphes 3 et 5, et article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale]. Les États membres ont appliqué à tort ou outrepassé ce qui est autorisé par ces exemptions.

Obstacles injustifiés liés aux services de la société de l'information

Dans le domaine des services de la société de l'information, la Commission a constaté des problèmes récurrents dans les projets notifiés concernant les jeux de hasard. Ceux-ci ont abouti à la publication de 14 avis circonstanciés (6 en 2014 et 8 en 2015) dont les principaux motifs concernaient des restrictions injustifiées ou disproportionnées à la libre prestation des services et à la liberté d'établissement au titre des articles 49 et 56 du TFUE. Par exemple, la Commission a formulé des remarques concernant les conditions d'octroi du monopole et des licences aux opérateurs de jeux de hasard, les exigences d'établissement du prestataire de services ou de son infrastructure TIC dans un État membre donné, ou le blocage de sites internet.

Pour ce qui est des jeux de hasard, d'autres questions récurrentes abordées dans les avis circonstanciés concernaient le respect de la directive 95/46/CE sur la protection des données, les restrictions à la libre circulation des marchandises (article 34 à 36 du TFUE) et la violation du droit dérivé relatif aux produits, dont le règlement (CE) nº 765/2008 concernant la commercialisation des produits, l'accréditation et la surveillance du marché, la directive 2006/42/CE relative aux machines, la directive 1999/5/CE concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications, la directive 2014/30/UE sur la compatibilité électromagnétique et la directive 2014/35/UE («Basse tension»). Par exemple, la Commission a exprimé des préoccupations quant à l'exigence du marquage «CE», l'évaluation par des organismes d'évaluation de la conformité ou la non-reconnaissance d'organismes étrangers d'évaluation de la conformité.

Les normes – les rendre obligatoires et exiger des méthodes d'essai supplémentaires

Un autre problème récurrent concerne la pratique selon laquelle les législations nationales cherchent à rendre obligatoires les normes harmonisées européennes volontaires en les intégrant dans le droit national.

Dans ce contexte, en vertu des directives «nouvelle approche», seules les «*exigences essentielles*» énumérées dans les directives d'harmonisation sont obligatoires. Les normes harmonisées européennes constituent l'un des moyens de garantir la présomption de conformité aux exigences essentielles obligatoires et devraient donc rester volontaires.

Cette pratique suivie par les États membres créerait des entraves aux échanges au sein du marché intérieur, puisque les produits conformes aux exigences essentielles des directives «nouvelle approche» mais non aux normes harmonisées européennes ne pourraient pas circuler librement dans l'État membre en question.

En outre, certains États membres avaient l'intention de mettre au point et d'exiger des méthodes d'essai supplémentaires (non normalisées) par rapport à celles prévues par les normes harmonisées, alors qu'à la lumière de la jurisprudence de la CJUE ainsi que du droit primaire et dérivé de l'Union, des méthodes nationales supplémentaires ne peuvent être imposées par les États membres. . Les procédures nationales (même volontaires) liées à la vérification/l'essai de caractéristiques non harmonisées dans des normes harmonisées ne sont donc pas autorisées.

Toutes les pratiques récurrentes susmentionnées ont fait l'objet de discussions avec les États membres dans le cadre du comité permanent des règles techniques, qui se réunit deux fois par an. En outre, ces pratiques récurrentes seront également discutées dans le cadre de réunions bilatérales avec les États membres.

► **Réactions**

La directive sur la transparence du marché unique permet un échange formel et structuré d'informations entre les États membres et la Commission, ainsi qu'entre les différents États membres, lors de l'évaluation des projets notifiés. L'intensité de cet échange d'informations est démontrée par le nombre élevé de réactions aux notifications envoyées par la Commission et les États membres, ainsi que par les réponses des États membres notifiants et l'échange ultérieur de messages. Grâce à cet échange d'informations, les États membres ont également la possibilité de vérifier le degré de compatibilité des projets notifiés avec la législation de l'Union européenne. Au besoin, les services de la Commission rencontrent également, au niveau des experts, des représentants des États membres afin de clarifier les questions en suspens. La Commission peut également adresser aux États membres des demandes d'informations complémentaires afin de clarifier la portée des règles techniques notifiées.

L'intensité de ce dialogue est illustrée dans le tableau ci-dessous, qui indique le nombre de notifications par État membre pour chaque année de la période considérée, ainsi que les observations et avis circonstanciés émis par la Commission concernant ces notifications[46].

[46] Ce tableau utilise une méthodologie différente de celle utilisée dans le reste du rapport pour calculer le nombre d'observations et d'avis circonstanciés émis par la Commission. Alors que le reste du rapport se réfère à des observations et avis circonstanciés émis au cours de la période concernée (2014 et 2015), le tableau fait référence à des observations et avis circonstanciés qui portent sur des notifications effectuées en 2014 et 2015. Par conséquent, le tableau comprend les observations et avis circonstanciés émis au début de l'année 2016 pour les notifications effectuées à la fin de l'année 2015. De même, le tableau ne reprend pas les observations et avis circonstanciés émis au début de l'année 2014 pour les notifications effectuées à la fin de l'année 2013.

États membres	2014			2015		
	Notifications	Observations	A.C.	Notifications	Obervations	A.C.
Autriche	38	10	2	43	14	1
Belgique	20	3	2	20	1	2
Bulgarie	6	0	1	13	1	4
Croatie	10	2	1	4	2	0
Chypre	14	5	2	3	1	0
République tchèqu	26	4	0	37	11	6
Danemark	29	6	3	39	5	4
Estonie	18	9	0	17	3	2
Finlande	34	2	1	37	13	2
France	49	15	5	69	8	15
Allemagne	50	6	5	61	7	4
Grèce	7	3	0	8	3	3
Hongrie	24	10	5	22	5	3
Irlande	6	2	1	2	0	1
Italie	29	7	4	20	2	4
Lettonie	15	2	2	21	3	2
Lituanie	4	3	7	8	1	9
Luxembourg	2	0	0	1	0	0
Malte	5	3	1	1	1	0
Pays-Bas	59	11	0	44	5	2
Pologne	25	3	3	36	8	2
Portugal	7	4	2	22	4	3
Roumanie	24	11	3	17	9	2
Slovaquie	23	7	2	35	9	2
Slovénie	8	1	2	6	1	1
Espagne	21	9	3	30	8	4
Suède	38	6	1	32	6	0
Royaume-Uni	64	9	4	79	10	4
Total	**655**	**153**	**62**	**727**	**141**	**82**

Au cours de la période considérée, la Commission a émis 141 avis circonstanciés (60 pour 2014, 81 pour 2015), ce qui correspond à 10,2 % de la totalité des projets notifiés par les États membres au cours de cette période. Ce chiffre représente une diminution de 10 % du nombre d'avis circonstanciés émis par la Commission par rapport aux deux années précédentes. De leur côté, les États membres ont émis 131 avis circonstanciés (64 pour 2014 et 67 pour 2015), ce qui constitue une diminution par rapport aux deux années précédentes (157 avis circonstanciés). Sur les 589 observations formulées au cours de la période considérée (634 avaient été présentées au cours des deux années précédentes), 352 l'ont été par la Commission (161 en 2014 et 191 en 2015) et 237 par les États membres (112 en 2014 et 125 en ce qui concerne les notifications de 2015) (voir annexes 2.4 et 2.6).

Le tableau ci-dessous indique le nombre de réactions (observations et avis circonstanciés) émises par chaque État membre au cours de la période considérée. Les chiffres figurant dans le tableau donnent quelques indications sur la participation des États membres au dialogue déclenché par la notification et sur les intérêts particuliers de certains États membres dont les réactions sont plus concentrées dans des secteurs spécifiques. L'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Pologne, l'Espagne et le Royaume-Uni comptent parmi les États membres les plus actifs. Une analyse des réactions par État membre et par secteur montre un

intérêt particulier de l'Autriche, de la France, de l'Italie, de la Slovaquie et de l'Espagne pour le secteur de l'agriculture, de la pêche et des denrées alimentaires; de l'Allemagne pour le secteur des télécommunications; de la Pologne pour le secteur mécanique; et de Malte pour le secteur des équipements domestiques et des loisirs (surtout lié aux machines à sous).

	Construction	Agriculture, pêche and denrées alimentaires	Transport	Énergie, minéraux, bois	Télécommunicat	Mécanique	98/48/CE Services	Environment	Équipements domestiques et loisirs	Produits pharmaceutiques, cosmétiques	Produits chimiq	Marchandises et produits divers	Santé, équipements médicaux
Autriche	2	10	1	1	0	5	1	3	3	2	2	1	0
Belgique	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bulgarie	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	5	0
Croatie	0	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Rép, tchèque	0	8	0	0	0	2	0	0	0	0	0	5	0
Danemark	0	4	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Estonie	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Finlande	0	2	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0
France	3	9	0	3	0	4	1	1	0	1	1	2	0
Allemagne	4	4	1	0	35	2	0	0	0	8	0	2	0
Grèce	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Hongrie	0	8	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0
Irlande	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Italie	0	11	2	0	2	1	0	1	0	0	2	6	0
Lituanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Malte	0	0	0	0	0	0	1	0	10	0	0	0	0
Pays-Bas	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
Pologne	6	5	1	0	0	10	0	2	0	0	3	8	0
Portugal	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	0
Roumanie	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5	0
Slovaquie	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0
Slovénie	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Espagne	3	25	0	1	0	0	0	1	0	0	0	7	0
Suède	1	3	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Royaume-Uni	2	4	0	1	0	1	0	4	0	1	2	6	0

L'accès à toutes les notifications et aux messages échangés dans le cadre des dialogues permet aux États membres d'utiliser la directive sur la transparence du marché unique comme un outil d'analyse comparative. Cela leur permet de s'inspirer des idées de leurs partenaires pour résoudre des problèmes communs concernant les règles techniques et de savoir quand un projet de règle technique est susceptible d'enfreindre le droit de l'Union.

Dans trois cas, la Commission a invité les États membres concernés à reporter d'un an l'adoption des règles techniques notifiées à compter de la date de leur réception, en raison de travaux d'harmonisation en cours en la matière au niveau de l'Union (voir annexe 2.5).

1.6. Utilisation de la procédure d'urgence

Sur un total de 1382 notifications, les États membres ont introduit 76 demandes (40 en 2014 et 36 en 2015) d'application de la procédure d'urgence pour des projets notifiés. La Commission a confirmé les conditions strictes exigées par la directive sur la transparence du marché unique pour l'application de la procédure d'urgence, à savoir une situation grave et imprévisible qui a trait notamment à la protection de la santé et à la sécurité. Ainsi, le recours à la procédure d'urgence a été refusé lorsque les justifications n'étaient pas suffisamment étayées, se fondaient sur des raisons purement économiques ou étaient liées à un retard

administratif au niveau national, ainsi que dans les cas où l'existence d'une situation imprévisible n'avait pas été démontrée. La procédure d'urgence a été jugée justifiée dans 60 cas (29 en 2014 et 31 en 2015), notamment en ce qui concerne les substances psychotropes, le contrôle des stupéfiants, les médicaments, la lutte contre le terrorisme, les armes à feu, les pesticides, l'infection des abeilles, l'interdiction des produits nocifs pour la santé et les feux d'artifice (voir annexe 2.7).

1.7. Notification de «mesures d'incitation fiscales ou financières»

Conformément à la directive sur la transparence du marché unique, les États membres doivent notifier les incitations fiscales et financières, c'est-à-dire les règles techniques liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces règles techniques. La particularité de ces règles techniques réside dans le fait que la période de statu quo ne s'applique pas.

Au cours de la période 2014-2015, les États membres ont notifié 70 projets de règles (35 en 2014 et 35 en 2015) en tant que «*mesures fiscales ou financières*». La Commission fait observer que la législation nationale est souvent classée à tort comme une «*mesure fiscale ou financière*» au sens de la directive sur la transparence du marché unique lorsqu'elle contient des mesures fiscales ou financières, mais n'offre aucune incitation à respecter de telles règles techniques. Afin d'aider les États membres à classer correctement ces règles techniques, la Commission a partagé avec les États membres des lignes directrices sur la définition et la notification de «*mesures fiscales ou financières*» aux fins de la directive sur la transparence du marché unique.

1.8. Suivi des réactions de la Commission

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive sur la transparence du marché unique, les États membres doivent faire rapport à la Commission sur la suite qu'ils ont l'intention de donner à un avis circonstancié.

De 2014 à 2015, le rapport entre le nombre de réponses fournies par les États membres et le volume d'avis circonstanciés émis par la Commission a été satisfaisant, mais il pourrait être amélioré (79 % en moyenne sur la période considérée). Le nombre de réponses tout à fait satisfaisantes était similaire à celui des deux années précédentes (56 % en moyenne sur la période 2014-2015 contre 54 % sur la période 2012-2013) (voir annexe 2.8).

Au cours de la période considérée, les États membres ont retiré 43 projets de règles techniques. Dans 12 cas (7 en 2014 et 5 en 2015), le retrait a fait suite à une réaction (avis circonstancié ou observations) de la Commission. Parmi les motifs de ces retraits, il convient de citer l'introduction, par l'État membre auteur de la notification, de modifications substantielles au projet de règle technique nécessitant une nouvelle notification (article 5, paragraphe 1, de la directive sur la transparence du marché unique) ou la simple décision des autorités nationales de ne pas poursuivre l'adoption du projet de règle technique.

Le dialogue est toujours en cours en ce qui concerne d'autres projets de règles techniques notifiés.

1.9. Suivi de la procédure de notification

Pour tous les autres cas dans lesquels les violations potentielles de la législation de l'Union relative au marché intérieur n'ont pas été entièrement résolues dans le cadre de la procédure de notification, la Commission a mené des enquêtes complémentaires qui, dans certains cas, ont finalement abouti à l'ouverture d'un dialogue préalable à une procédure d'infraction avec les États membres (le dialogue «EU pilot») et, dans d'autres, à des procédures d'infraction

(article 258 du TFUE) sur des sujets tels que la teneur en sucre de la confiture et de la marmelade et l'utilisation de la dénomination réservée «*marmelade*», la qualité et la transparence de la chaîne d'approvisionnement pour les huiles d'olive vierges, les vins et les spiritueux, l'étiquetage de la viande bovine dans le cadre d'un système régional de qualité, les jeux de hasard en ligne, la qualité du carburant, les appareils à gaz, la sécurité des barrières routières, ainsi que les emballages et déchets d'emballage.

Au cours de la période concernée, la Commission a également engagé des procédures EU Pilot et, le cas échéant, des procédures d'infraction concernant, entre autres, le non-respect des obligations découlant de la directive sur la transparence du marché unique. Dans tous ces dossiers, la Commission a attiré l'attention des autorités nationales sur leur obligation de notification et de respect de la période de statu quo visée à l'article 6, paragraphe 2, de la directive sur la transparence du marché unique. La Commission a rappelé que la CJUE a jugé que l'adoption de règles techniques en violation de «*l'obligation de notification constitue un vice de procédure substantiel de nature à entraîner l'inapplicabilité des règles techniques en cause aux particuliers*». Par conséquent, les particuliers peuvent saisir les juridictions nationales auxquelles «*il incombe de refuser d'appliquer une règle technique nationale qui n'a pas été notifiée conformément à la directive*» (affaire C-194/94, CIA Security International, points 44, 48 et 54); affaire T-226/97, Lemmens, point 33; affaire C-303/04, Lidl Italia, points 23 et 24).

1.10. Échanges structurés avec les États membres

Les réunions régulières du comité de la directive sur la transparence du marché unique ont permis des échanges de vues sur des points d'intérêt général ainsi que sur des aspects spécifiques de la procédure de notification.

En ce qui concerne les règles techniques, les discussions ont notamment porté sur la procédure d'urgence prévue par la directive sur la transparence du marché unique; l'accès aux documents de la Commission conformément au règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission[47] et aux notifications confidentielles; l'obligation pour les États membres de communiquer à la Commission le texte final d'une règle technique notifiée; les évolutions dans la jurisprudence de la CJUE concernant la directive sur la transparence du marché unique.

Sur la base de demandes émanant des États membres et de l'initiative de la Commission visant à fournir des éclaircissements sur certains obstacles récurrents ou sur de nouvelles législations, la Commission a présenté des exposés sur la procédure de notification pour les notifications suisses et de l'EEE; les règles techniques dans le domaine des substances psychoactives; la proposition de règlement sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur; la relation entre REACH et la directive sur la transparence du marché unique; les questions liées à l'exemption des services de radiodiffusion de la directive sur la transparence du marché unique; la clause de reconnaissance mutuelle et les articles 34 à 36 du TFUE; la directive sur la qualité des carburants[48]; le paquet «hygiène alimentaire»[49]; la directive relative aux emballages et aux

[47] Règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

[48] Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications

déchets d'emballages[50]; la procédure de notification au titre du règlement (UE) nº 1169/2011[51].

Plusieurs États membres ont présenté leurs bonnes pratiques en matière de notification dans le cadre de la directive sur la transparence du marché unique.

Des séminaires ont également eu lieu dans plusieurs États membres, permettant un dialogue direct entre la Commission et les autorités nationales associées à la procédure de notification, dans le but de les aider à se familiariser avec les aspects techniques de la procédure.

La Commission a inscrit des présentations au sujet de l'application de la directive sur la transparence du marché unique à l'ordre du jour des réunions de dialogue sur le respect des règles tenues avec les États membres dans le cadre de la stratégie pour le marché unique.

1.11. Demandes d'accès aux documents émis en vertu de la directive sur la transparence du marché unique

Entre 2014 et 2015, la Commission a reçu 236 demandes d'accès (98 en 2014 et 138 en 2015) à des documents émis dans le cadre de la directive sur la transparence du marché unique. La majeure partie d'entre elles concernaient des observations et des avis circonstanciés formulés par la Commission. Dans 68 cas, l'accès aux documents demandés a été accordé. Dans les autres cas, cet accès a été refusé entièrement ou en partie tandis que le dialogue avec les États membres, visant à éliminer l'obstacle potentiel aux échanges, était en cours.

1.12. Transparence

La transparence est une caractéristique fondamentale de la procédure de notification. Le site internet public de TRIS est la vitrine qui permet aux parties prenantes d'être constamment informées de tous les projets de règles techniques en cours d'élaboration par les États membres et de veiller à ce qu'un dialogue ait lieu entre elles et les services de la Commission, grâce à la nouvelle fonctionnalité de contribution mentionnée au point 1.3.

Le succès du site internet public de TRIS est corroboré par les chiffres suivants:

- fin 2015, le nombre d'abonnés à la liste de diffusion TRIS s'élevait à 5 196, contre 4 441 en 2013, soit une augmentation de 17 % au cours de la période de deux ans visée par le rapport;

---

relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE, JO L 140 du 5.6.2009, p. 88.

49 Règlement (CE) nº 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, JO L 139 du 30.4.2004, p. 1. Règlement (CE) nº 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, JO L 139 du 30.4.2004, p. 55. Règlement (CE) nº 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, JO L 139 du 30.4.2004, p. 206.

50 Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 31.12.1994, p. 10.

51 Règlement (UE) nº 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) nº 1924/2006 et (CE) nº 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) nº 608/2004 de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 304 du 22.11.2011, p. 18.

- au cours de la période considérée, 244 736 recherches ont été effectuées sur le site internet public de TRIS, contre 177 147 pour la période 2012-2013, soit une augmentation de 38 %;
- de plus, l'accès aux notifications par les utilisateurs est passé de 869 791 occurrences en 2013 à 1 203 299 à la fin de 2015, soit une augmentation spécifique de 38 %.

3. CONCLUSION

L'application de la procédure au cours de la période 2014-2015 a de nouveau confirmé toute son utilité au niveau de la transparence, de la coopération administrative et de la prévention des obstacles techniques dans le marché intérieur.

La politique de prévention et de travail en réseau de la procédure de notification a permis de réduire le risque que des activités réglementaires menées à l'échelon national génèrent des obstacles techniques à la libre circulation des marchandises dans un marché intérieur qui évolue rapidement, mais qui ne réalise pas encore tout son potentiel.

L'application de la procédure peut encore être améliorée, notamment en ce qui concerne le nombre de notifications de certains États membres et leur respect des obligations de notification. Un nombre plus élevé de notifications et une participation plus active des États membres à la procédure favoriseraient la prévention de nouveaux obstacles techniques et la détection des problèmes systémiques dans chaque État membre et dans l'ensemble de l'Union européenne. Cela faciliterait le dialogue avec la Commission et favoriserait une approche plus ciblée et efficace des obstacles aux échanges intra-UE.

Le nombre élevé d'observations et d'avis circonstanciés émis au cours de la période couverte par le rapport démontre qu'il existe un risque accru de fragmentation du marché intérieur concernant les marchandises. En moyenne, les États membres ont répondu à 79 % des avis circonstanciés émis par la Commission et des dialogues s'en sont suivis pour remédier aux incompatibilités avec la législation de l'Union, évitant ainsi l'ouverture de procédures d'infraction.

L'importance de la directive sur la transparence du marché unique est démontrée par le grand intérêt que les parties prenantes portent à la procédure de notification, comme le montre notamment l'avis de la plate-forme REFIT sur la directive[52]. Cet intérêt croissant reflète les efforts déployés pour améliorer la transparence et l'efficacité du site internet public de TRIS.

La procédure de notification a également confirmé son utilité en permettant de déterminer les domaines dans lesquels l'harmonisation au niveau de l'Union pourrait constituer une option.

Dans l'application de la directive sur la transparence du marché unique, la Commission continue de veiller au respect du principe de l'initiative «Mieux légiférer» et à la nécessité de maintenir un environnement favorable à la compétitivité de l'économie européenne. Les projets notifiés continuent d'être disponibles par voie électronique, gratuitement et dans toutes les langues officielles de l'Union, ce qui laisse ainsi la possibilité aux opérateurs économiques et aux autres parties prenantes de soumettre des observations.

De plus, des efforts continueront d'être déployés pour permettre aux opérateurs économiques de bénéficier d'un cadre juridique clair, visant à améliorer la compétitivité des entreprises

[52] https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-internal-market-xii6a-single-market-transparency-directive_en

européennes dans l'Union et à l'étranger, en tenant compte des liens existant entre la procédure de notification et celle instituée par l'accord sur les obstacles techniques au commerce dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il est essentiel de continuer à promouvoir la directive sur la transparence du marché unique et de renforcer son application tout en établissant un lien plus solide avec la politique de suivi et les mesures législatives, et ce en vue d'atteindre pleinement ses objectifs.