

## Communication interprétative de la Commission — Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre État membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle

(2003/C 265/02)

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

### RÉSUMÉ

La Commission avait constaté dans le passé que le principe de la reconnaissance mutuelle restait encore méconnu d'un bon nombre d'opérateurs économiques et d'administrations nationales dans le domaine des transferts intracommunautaires de produits.

En effet, le premier intérêt des opérateurs économiques étant de s'assurer un accès rapide au marché national, ils optent souvent pour une adaptation de la composition du produit aux règles nationales de l'État membre de destination, même si cette adaptation rend l'accès à ce marché plus onéreux. D'un autre côté, face à l'inconnu d'un produit qui ne répond pas littéralement aux règles techniques de l'État membre de destination, l'incertitude prévaut dans les attitudes des administrations. Cette incertitude se traduit par une trop grande prudence du côté de ces autorités nationales qui refusent la commercialisation du produit ou lui rendent plus difficile l'accès à leur marché.

Afin de remédier à ces problèmes, la Commission s'est engagée à publier la présente communication, qui explicite les droits et obligations des opérateurs économiques et des administrations nationales dans les cas où le principe de la reconnaissance mutuelle trouve à s'appliquer. Elle se veut un guide pratique pour permettre aux États membres et aux opérateurs économiques de tirer profit de la libre circulation des produits dans les nombreux secteurs économiques encore non harmonisés.

Cette communication explique que l'État membre de destination d'un produit doit admettre la mise sur son marché d'un produit légalement fabriqué et/ou commercialisé dans un autre État membre ou en Turquie, ou légalement fabriqué dans un État signataire de l'AELE, partie contractante de l'accord sur l'Espace économique européen, pourvu que ce produit assure un niveau équivalent de protection des divers intérêts légitimes en jeu.

La reconnaissance mutuelle n'est pas toujours d'application automatique: elle peut être conditionnée par le droit de regard que peut exercer l'État membre de destination sur l'équivalence du degré de protection offert par le produit qu'il examine par rapport à celui prévu par ses propres règles nationales. Quand l'État membre de destination exerce son droit de regard, il peut utiliser les outils pratiques proposés par cette communication pour examiner l'équivalence du niveau de protection. Ces outils définissent les conditions auxquelles ce droit de regard est soumis afin de le combiner correctement avec la liberté fondamentale de la libre circulation des produits.

Malgré l'effet direct des articles 28 et 30 du traité CE, la seule présence d'une règle technique nationale décourage souvent les opérateurs économiques et fait hésiter les administrations nationales. Pour ces raisons, cette communication contient quelques suggestions aux États membres pour faire jouer

correctement le principe de la reconnaissance mutuelle, notamment l'inclusion d'une clause de reconnaissance mutuelle dans les législations des États membres.

### 1. INTRODUCTION

#### 1.1. La diversité des produits: un atout pour l'Union européenne

Le marché intérieur est caractérisé par une très grande diversité de produits assurant un niveau de protection élevé pour les consommateurs et l'environnement. Cette diversité constitue à la fois une richesse considérable pour les consommateurs européens et une source de compétitivité pour les entreprises européennes. Par ailleurs, avec l'élargissement de l'Union européenne, l'expansion du commerce mondial et la libéralisation accrue des échanges, conjuguées à un développement rapide des nouvelles technologies de fabrication et de distribution, la diversité et la complexité technique des produits s'accroîtront sans doute substantiellement dans les années à venir.

En dépit des progrès que la Commission a pu constater au cours des 15 dernières années en matière de libre circulation des marchandises et malgré la réglementation communautaire dans le domaine de la sécurité des produits<sup>(1)</sup>, la diversité peut encore être une source d'incertitude ou d'inquiétude, tant de la part des administrations nationales que du côté des opérateurs économiques<sup>(2)</sup>. La Commission a déjà constaté qu'un grand nombre d'opérateurs économiques et d'administrations nationales ne sait pas précisément dans quelle mesure des produits qui ne font pas l'objet d'une harmonisation communautaire, peuvent avoir accès au marché d'un autre État membre sans devoir les adapter aux règles de l'État membre de destination<sup>(3)</sup>.

En effet, face à un produit qui ne fait pas l'objet d'une harmonisation communautaire et qui ne correspond pas aux règles techniques de l'État membre de destination, les administrations et les opérateurs économiques ignorent souvent quelle attitude adopter. Le résultat de cette ignorance est très souvent un refus de mise sur le marché (ou un retrait du marché) entraînant pour l'opérateur économique une abstention de commercialiser le produit dans l'État membre de destination. Il en résulte que, dans la pratique, l'incertitude et l'inquiétude peuvent constituer une barrière importante pour accéder au marché de l'État membre de destination et profiter pleinement des opportunités offertes par le marché intérieur.

## 1.2. L'objectif de cette communication: clarifier les droits et obligations

Dans ces circonstances, la Commission estime qu'il est opportun de rappeler les principes généraux qui devraient servir de base aux opérateurs économiques et aux autorités nationales pour aborder les questions pratiques éventuelles lors de l'évaluation de la conformité aux règles techniques de l'État membre de destination des produits EEE/Turquie (4).

La présente communication vise à résumer les droits que les opérateurs économiques peuvent tirer du droit communautaire, et notamment du principe de «reconnaissance mutuelle» découlant des articles 28 et 30 du traité CE (5), lorsqu'ils se trouvent confrontés à des difficultés pour mettre des produits EEE/Turquie sur le marché d'un autre État membre. De même, elle peut servir de guide aux administrations nationales qui évaluent le degré d'équivalence de protection que peuvent assurer les produits EEE/Turquie par rapport à celui que leurs législations définissent (vérification de la conformité du produit) (6).

Le principe de la reconnaissance mutuelle occupe une place importante dans le fonctionnement du marché intérieur. Il permet d'assurer la libre circulation des produits en l'absence d'une législation communautaire d'harmonisation. En vertu de ce principe, un État membre de destination ne saurait interdire la vente sur son territoire d'un produit EEE/Turquie, même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits. La seule exception à ce principe sont les restrictions imposées par l'État membre de destination, à condition que celles-ci soient justifiées pour des motifs cités à l'article 30 du traité CE, ou sur la base des exigences impératives d'intérêt général reconnues par la jurisprudence de la Cour de justice.

Cette communication rappelle les conditions pour une application correcte du principe de la reconnaissance mutuelle. Elle examine en particulier la compatibilité, avec les articles 28 et 30 du traité CE, de règles techniques nationales qui peuvent gêner l'accès au marché d'un autre État membre des **produits** dans le domaine non harmonisé.

Aux fins de la présente communication, on entend par règle technique une spécification technique définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que sa composition (son niveau de qualité ou de propriété d'emploi, ses performances, sa sécurité, ses dimensions,

son marquage, ses symboles), sa présentation (sa dénomination de vente, son emballage, son étiquetage) ou les essais et les méthodes d'essai dans le cadre des procédures d'évaluation de la conformité, et dont l'observation est obligatoire, de jure ou de facto, pour la commercialisation ou l'utilisation dans l'État membre de destination.

Cette communication ne vise que certaines mesures publiques imputables à l'État membre de destination et susceptibles d'entraver l'accès de certains produits au marché d'un autre État membre. Elle aborde principalement l'influence des règles techniques nationales sur l'accès de certains produits au marché d'un autre État membre. Par conséquent, cette communication ne vise pas:

- les règles fiscales nationales applicables aux produits, qui doivent être conformes à d'autres dispositions du droit communautaire;
- les activités de surveillance du marché imposées par le droit communautaire, ainsi que les règles techniques imposées par le droit communautaire;
- les modalités de vente des produits instituées par des mesures publiques imputables à l'État membre de destination, notamment les restrictions réglementaires aux horaires et lieux de vente, aux promotions de vente, aux réglementations nationales de prix, etc. (7);
- les difficultés d'accès au marché d'un autre État membre, entièrement imputables à des personnes ou entités privées et sans qu'elles agissent en vertu d'un pouvoir qui leur est accordé par une mesure émanant d'une autorité publique.

Compte tenu de la spécificité des réglementations nationales dans le domaine des produits, les principes de cette communication ne sont pas nécessairement applicables dans d'autres domaines, comme la libre circulation des services, des capitaux et des personnes.

La Cour de Justice reconnaît que, en l'absence de règles communautaires harmonisées, les États membres ont compétence pour déterminer des **règles techniques**.

En revanche, l'État membre de destination doit admettre la mise sur son marché d'un produit EEE/Turquie, pourvu qu'il assure un niveau équivalent de protection des divers intérêts légitimes <sup>(8)</sup> en jeu. Ce principe sera ci-après désigné comme principe de la «**reconnaissance mutuelle**» <sup>(9)</sup>.

Or, la reconnaissance mutuelle n'est pas toujours d'application automatique: elle peut être conditionnée par le **droit de regard** qu'exerce l'État membre de destination sur l'équivalence du degré de protection offert par le produit qu'il examine par rapport à celui prévu par ses propres règles nationales.

La communication rappelle les droits de recours dont dispose les opérateurs économiques, et offre quelques **suggestions** pour combiner correctement la liberté fondamentale de la libre circulation des produits avec le droit de regard de l'État membre de destination.

## 2. TYPES DE PRODUITS CONCERNÉS PAR CETTE COMMUNICATION

Cette communication s'applique seulement aux «**produits EEE/Turquie**», à savoir les produits <sup>(10)</sup> satisfaisant aux conditions prévues par les points 2.1 et 2.2 ci-dessous.

### 2.1. Les produits qui ne font pas l'objet d'une harmonisation communautaire <sup>(11)</sup>

La présente communication ne s'applique donc pas aux produits:

- qui sont couverts par une autorisation de mise sur le marché valable pour toute la Communauté <sup>(12)</sup>; ou
- qui portent le marquage CE en vertu des directives communautaires, pour les aspects réglementés de manière harmonisée au niveau communautaire <sup>(13)</sup>; ou
- qui sont conformes à, et dont la mise sur le marché est assurée par, la législation communautaire <sup>(14)</sup>. Il convient de noter que la législation communautaire prévoit parfois un régime d'autorisations nationales qui se fonde sur un examen approfondi par les autorités compétentes d'un État membre. Dès que l'autorisation de mise sur le marché est accordée par ces autorités, la législation communautaire spécifie régulièrement que leurs homologues des autres États membres sont tenus de reconnaître cette autorisation et d'accorder leur autorisation nationale, sauf dans des exceptionnels <sup>(15)</sup>;

- qui, étant conformes à une norme européenne dont les références ont été publiées par le Commission, bénéficient de la présomption de sécurité établie par la directive sur la sécurité générale des produits <sup>(16)</sup>, pour les risques et les catégories de risque couverts par les normes concernées.

Cette communication concerne uniquement les produits ou les aspects des produits dont la libre circulation intracommunautaire est assurée par le biais des articles 28 et 30 traité CE, ce qui présuppose que le domaine en cause ne fait pas l'objet d'une réglementation communautaire <sup>(17)</sup>.

### 2.2. Les produits légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre État membre ou en Turquie, ou légalement fabriqués dans un État signataire de l'AELE, partie contractante de l'accord sur l'Espace économique européen

- Dès qu'un produit est fabriqué dans un autre État membre, en Turquie <sup>(18)</sup> ou dans un État signataire de l'AELE, partie contractante de l'accord sur l'Espace économique européen <sup>(19)</sup> selon les règles et méthodes de fabrication qui y sont acceptées <sup>(20)</sup>, il est considéré comme étant légalement fabriqué. Il ne s'agit donc pas uniquement des produits qui sont fabriqués selon les règles techniques éventuellement prévues dans la législation de l'État membre de fabrication, mais également des produits qui ne contreviennent à aucune autre règle nationale. Il est évident qu'un produit est aussi légalement fabriqué quand il n'existe pas de règles techniques nationales spécifiques ou de règles de nature différente, imposées par les autorités, applicables à ce type de produits. Dans le cas de produits destinés aux (ou susceptibles d'être utilisés par) les consommateurs, ces produits mis sur le marché communautaires sont soumis aux exigences et aux critères de sécurité établis par la directive relative à la sécurité générale des produits.
- Cette communication s'applique également aux produits légalement commercialisés dans un autre État membre <sup>(21)</sup> ou en Turquie.

Aux fins de cette communication, on entend par «État de provenance»:

- un autre État membre ou la Turquie lorsque le produit y est légalement fabriqué ou commercialisé; et
- un État signataire de l'AELE, partie contractante de l'accord sur l'Espace économique européen lorsque le produit y est légalement fabriqué.

En tout état de cause, la directive relative à la sécurité générale des produits prévoit que l'obligation de mettre sur le marché des produits sûrs incombe à l'opérateur économique. Selon la définition communautaire, un produit est sûr lorsque, dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, y compris de durée et, le cas échéant, de mise en service, d'installation et de besoins d'entretien, il ne présente aucun risque ou seulement des risques réduits à un niveau bas compatibles avec l'utilisation du produit et considérés comme acceptables dans le respect d'un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des personnes (22).

### 3. L'INFLUENCE RESTRICTIVE DES RÈGLES TECHNIQUES SUR L'ACCÈS D'UN PRODUIT AU MARCHÉ DE L'ÉTAT MEMBRE DE DESTINATION

Dans les faits, l'une des entraves les plus fréquentes au commerce intra-communautaire des produits EEE/Turquie est l'application à ces produits de règles techniques telles que définies au paragraphe 2 de cette communication, et cela même si ces règles s'appliquent tant aux produits domestiques qu'à des produits EEE/Turquie (23). En pratique, les problèmes liés à l'application du principe de reconnaissance mutuelle se posent essentiellement lorsqu'un opérateur économique souhaitant commercialiser un produit est confronté à la situation dans laquelle l'État membre de destination impose audit produit ses propres règles techniques.

De telles règles peuvent être de nature à contraindre l'opérateur économique à retirer des produits EEE/Turquie du marché de l'État membre de destination (24). Elles sont également susceptibles de contraindre l'opérateur économique à adapter des produits EEE/Turquie en fonction de l'État membre de destination. De ce fait, l'opérateur économique devra supporter des frais supplémentaires. Même lorsque ces frais supplémentaires sont en définitive supportés par les consommateurs, la seule perspective d'être contraints d'avancer ces frais constitue pour les opérateurs un obstacle, parce qu'elle est susceptible de les dissuader de pénétrer le marché de l'État membre en cause (25).

Une règle technique imposée par un État membre de destination qui reprend une norme nationale (26) ou qui rend une norme nationale obligatoire, est particulièrement susceptible de constituer une entrave à la libre circulation des produits si elle n'admet pas de solutions techniques alternatives qui assurent un niveau équivalent de protection, même lorsqu'elle s'applique à tous les produits commercialisés sur son territoire, y compris les produits EEE/Turquie (27).

Une règle technique très précise et excessivement détaillée est également particulièrement susceptible de constituer une entrave à la libre circulation des produits, même lorsqu'elle s'applique à tous les produits commer-

cialisés sur son territoire, y compris les produits EEE/Turquie (28).

On mentionne ici, à titre d'exemple, les règles techniques relatives:

- à la composition du produit (29), comme son niveau de qualité (30), sa sécurité (31), ses dimensions (32);
- à la présentation du produit, comme sa dénomination de vente (33), son emballage (34), son étiquetage (35).

Or, les règles techniques de l'État membre de destination du produit ne sauraient exiger que les produits EEE/Turquie doivent satisfaire littéralement et exactement aux mêmes dispositions ou caractéristiques techniques prescrites pour les produits fabriqués dans l'État membre de destination, alors que ces produits EEE/Turquie garantissent un niveau de protection équivalent, notamment de la santé et de la vie des consommateurs qui les utilisent ou les consomment (36).

Il en découle que, lorsque les autorités de surveillance de l'État membre de destination du produit, exercent leur droit de regard et examinent la conformité d'un produit EEE/Turquie à leurs propres règles techniques, elles ont à examiner dans quelle mesure ce produit assure un niveau de protection équivalent.

### 4. LE DROIT DE REGARD DE L'ÉTAT MEMBRE DE DESTINATION

Un principe essentiel du droit communautaire est qu'un produit EEE/Turquie jouit de la liberté fondamentale de la libre circulation des produits, garantie par le traité CE, tant que l'État membre de destination n'a pas pris une décision motivée à son encontre, fondée sur des règles techniques proportionnées (37).

La liberté fondamentale de la libre circulation des produits n'est pas une liberté absolue: la reconnaissance mutuelle est conditionnée par le droit de regard que peut exercer l'État membre de destination sur l'équivalence du degré de protection offert par le produit qu'il examine par rapport à celui prévu par ses propres règles nationales.

Ce droit de regard doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne soit pas exercé de manière arbitraire.

Par conséquent, il devrait s'agir de critères dûment publiés ou facilement disponibles. En tout cas, le droit de regard devrait toujours être exercé dans le cadre d'une procédure aussi courte, efficace et peu onéreuse que possible. En principe, il ne peut pas y avoir de contrôle systématique dans l'État membre de destination avant la mise sur le marché. Par conséquent, celui-ci ne pourra, en règle générale, examiner la conformité d'un produit EEE/Turquie à ses propres règles techniques que lors d'une inspection faite dans le cadre de ses activités de surveillance du marché, et suivant la mise sur le marché national. Cependant, une procédure d'autorisation préalable à la mise sur le marché national de l'État membre de destination peut être justifiée dans des conditions très strictes <sup>(38)</sup>.

Dès lors, les principes de cette communication doivent également être appliqués, *mutatis mutandis*, dans le cadre d'une procédure d'autorisation préalable à la mise sur le marché national de l'État membre de destination.

La Commission estime que, pour être conforme aux articles 28 et 30 du traité CE, l'examen de la conformité d'un produit EEE/Turquie à la lumière de la législation de l'État membre de destination devrait se dérouler en tenant compte des éléments suivants. Ces éléments sont répartis en étapes:

#### 4.1. Première étape: recueillir les informations nécessaires

Quand l'autorité compétente de l'État membre de destination soumet un produit EEE/Turquie à une évaluation de sa conformité à ses propres règles techniques, il serait logique qu'elle s'adresse d'abord à l'opérateur économique à même de fournir les renseignements nécessaires dans un délai raisonnable <sup>(39)</sup>. Sur la base de questions ponctuelles et précises, l'opérateur économique sera capable de fournir l'information technique pertinente et, le cas échéant, un exemplaire du produit en question. La Commission considère, sur la base de son expérience dans le traitement des plaintes et infractions, qu'un délai de 20 jours ouvrables est un délai raisonnable. Toutefois, une absence de réponse dans ce délai ou une réponse tardive ne justifie pas, en soi, une mesure empêchant ou restreignant l'accès au marché.

L'autorité compétente de l'État membre de destination a également le droit d'obtenir de plus amples informations sur la conformité du produit EEE/Turquie aux règles d'un État de provenance. En particulier:

- si l'opérateur économique dispose d'une preuve de cette conformité [comme une confirmation écrite par l'autorité compétente d'un État de provenance <sup>(40)</sup>], la Commission est de l'avis qu'il serait

utile que cette preuve soit transmise à l'autorité compétente de l'État membre de destination;

- il serait également utile que l'opérateur économique fournisse la référence à la réglementation applicable dans un État de provenance.

La Commission estime que la demande d'informations de l'autorité compétente de l'État membre de destination et/ou l'examen du produit par l'autorité compétente ne peut pas suspendre la commercialisation du produit EEE/Turquie dans l'État membre de destination jusqu'à ce qu'une décision motivée sur cette commercialisation soit arrêtée par l'autorité compétente concernée <sup>(41)</sup>, sauf en cas de mesure d'urgence adoptée suite à une alerte telle que prévue par la directive 2001/95/CE ou par le règlement (CE) n° 178/2002.

L'autorité compétente de l'État membre de destination peut demander une traduction de ces documents lorsque celle-ci est nécessaire. Néanmoins, il serait excessif pour un État membre d'exiger une traduction authentifiée ou légalisée par une autorité consulaire ou administrative <sup>(42)</sup>, ou d'imposer un délai excessivement court à l'obtention d'une telle traduction, sauf circonstances particulières. De même, la Commission considère que l'autorité compétente de l'État membre de destination doit définir les parties des documents pour lesquelles une traduction est nécessaire. L'autorité devrait également éviter de demander une traduction lorsque les documents en question sont disponibles dans une autre langue qu'elle peut comprendre.

L'autorité compétente de l'État membre de destination a le droit de prélever un ou, si nécessaire, quelques exemplaires du produit afin de pouvoir examiner sa conformité à ses règles <sup>(43)</sup>. Le nombre d'exemplaires doit être proportionné par rapport au risque que le produit peut présenter.

En tout état de cause, l'autorité compétente de l'État membre de destination ne peut pas instituer des contrôles faisant double emploi avec des contrôles qui ont déjà été effectués dans le cadre d'autres procédures, soit dans ce même État, soit dans un autre État membre <sup>(44)</sup>.

En effet, la jurisprudence constante de la Cour de Justice impose de prendre en considération:

- les contrôles effectués par une autorité compétente dans un État de provenance <sup>(45)</sup>;

- les analyses techniques ou scientifiques ou les essais en laboratoire déjà effectués dans un État de provenance <sup>(46)</sup>. La Commission estime que la seule raison valable pour un refus de prendre en compte les tests et certificats établis par un organisme de contrôle ou de certification légalement établi dans un État de provenance, est que celui-ci n'offre pas les garanties techniques, professionnelles et d'indépendance convenables et satisfaisantes. La Commission considère que les organismes de certification accrédités sur la base de critères repris de la série de normes EN 45000 offrent des garanties techniques, professionnelles et d'indépendance convenables et satisfaisantes. Il en résulte que les résultats des essais effectués dans un État de provenance, sur la base de spécifications techniques d'essais atteignant le niveau requis par l'État membre de destination, par un organisme accrédité sur la base de critères repris de ces normes, doivent être acceptés par ce dernier État. Celui-ci ne peut remettre en cause ces résultats d'essais pour des motifs tenant à un défaut de compétence technique ou professionnelle ou encore de manque d'indépendance de cet organisme. Toutefois, des solutions différentes, permettant de vérifier et d'attester de manière convenable et satisfaisante la compétence et l'indépendance d'organismes de certification, doivent également être acceptées.

Les preuves des contrôles et/ou les rapports techniques ou scientifiques peuvent être obtenus auprès de l'opérateur économique concerné <sup>(47)</sup>, ou, le cas échéant, auprès de l'administration compétente dans un État de provenance <sup>(48)</sup>.

En revanche, l'État membre de destination aura uniquement le droit d'exiger des tests supplémentaires lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies:

- ces tests n'ont pas encore été effectués ou n'ont pas été effectués par un organisme offrant des garanties équivalentes à celles exigées pour les organismes nationaux <sup>(49)</sup>;
- ce type de test est également imposé aux produits domestiques;
- ces tests sont nécessaires afin de fournir à l'autorité compétente les informations requises pour évaluer le niveau de protection du produit <sup>(50)</sup>.

L'État membre de destination peut toujours faire effectuer des tests supplémentaires, mais à ses propres frais <sup>(51)</sup>.

## 4.2. Deuxième étape: la vérification de l'équivalence des niveaux de protection

### 4.2.1. La reconnaissance de la conformité du produit aux règles d'un État de provenance

Quand l'autorité compétente de l'État membre de destination apprend que le produit EEE/Turquie est conforme aux règles d'un (ou plusieurs) État(s) de provenance, elle pourrait parfois être informée, par le biais de la coopération administrative entre États membres, du niveau de protection minimal assuré par la législation de l'État ou des États en question. Si le niveau est équivalent à celui de l'État membre de destination, un examen plus approfondi du produit n'est plus nécessaire. Sous réserve des contrôles ponctuels que l'État membre de destination peut effectuer sur le marché, le produit pourra alors continuer à être commercialisé sur le marché de l'État membre de destination sans aucune autre démarche de la part de l'opérateur économique dans le cadre de l'évaluation de la conformité dans l'État membre de destination.

Le niveau de protection de la législation d'un État de provenance peut contribuer à l'évaluation de la conformité du produit EEE/Turquie aux règles de l'État membre de destination mais il n'est certainement pas l'élément déterminant pour tirer des conclusions sur le niveau de protection offert par le produit. En effet, il est possible que le fabricant du produit ait opté pour une meilleure qualité que celle requise dans un État de provenance.

### 4.2.2. Déterminer les règles techniques applicables au produit

Sur la base des informations recueillies sur le produit EEE/Turquie en cause, l'autorité compétente de l'État membre de destination peut examiner si et dans quelle mesure ses règles techniques nationales doivent s'appliquer au produit concerné.

Quand l'État membre de destination ne prévoit pas de règles techniques pour la commercialisation des produits EEE/Turquie sur son territoire, la commercialisation d'un produit n'y sera en principe pas entravée. Tel sera généralement le cas pour des produits simples ou bien connus, qui ne présentent pas de risques pour la santé ni pour la sécurité, dans des conditions normales d'emploi.

Ceci étant, en l'absence d'une règle technique spécifique dans l'État membre de destination, celui-ci pourrait néanmoins restreindre la commercialisation d'un produit en cas de problèmes liés à la sécurité du produit en cause, dans le cadre de la directive relative à la sécurité générale des produits ou dans le cadre du règlement (CE) n° 178/2002, et ce, évidemment, lorsque les conditions pour l'application de ces réglementations sont réunies.

En revanche, quand l'État membre de destination prévoit des règles techniques pour la commercialisation des produits EEE/Turquie sur son territoire, l'autorité compétente devrait procéder à l'examen de la documentation relative au produit et, si nécessaire, à celui du produit en cause, à la lumière de ces mêmes règles. Cet examen permet de déterminer à quelles règles techniques le produit EEE/Turquie ne correspond pas, ce qui facilite l'exercice du droit de regard sur le produit en question.

#### 4.2.3. La proportionnalité de l'application des règles techniques de l'État membre de destination

Les règles techniques auxquelles le produit EEE/Turquie concerné n'est pas conforme seront la base pour l'examen de la proportionnalité de l'application de ces règles au cas d'espèce.

Il y a lieu de rappeler que, dans le domaine non harmonisé, les États membres restent libres, dans le respect du traité et donc du principe de proportionnalité, de déterminer le niveau de protection qu'ils considèrent approprié pour sauvegarder des objectifs légitimes, tels que la santé publique, la protection des consommateurs ou de l'environnement, l'ordre public, la sécurité routière, etc. <sup>(52)</sup>.

Un niveau de protection est généralement fixé sur la base d'une évaluation des risques <sup>(53)</sup> et par différents moyens, notamment par des règles techniques.

Il est reconnu à l'autorité compétente le droit d'appliquer sa règle technique à un produit EEE/Turquie uniquement lorsque la réponse aux deux questions suivantes est positive:

- La règle technique en soi poursuit-elle un motif d'intérêt général reconnu en droit communautaire?
- L'application de la règle au produit est-elle propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va-t-elle pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint?

Pour que l'application d'une règle technique à un produit soit proportionnée, il faut qu'elle soit à la fois nécessaire et adéquate:

- a) Le caractère nécessaire de l'application de la règle technique: l'application de la règle technique à un produit EEE/Turquie doit en premier lieu être fondée sur des éléments techniques ou scientifiques pertinents <sup>(54)</sup>. En deuxième lieu, la règle doit être nécessaire pour la protection d'un ou plusieurs des objectifs reconnus comme légitimes par le traité ou par la jurisprudence de la Cour <sup>(55)</sup>.

Exemple: l'État membre de destination interdit la commercialisation du pain dont la teneur en sel, calculée sur la matière sèche, dépasse la limite maximale de 2 %. Lorsque cet État membre n'a pas de justification scientifique fondée sur la protection de la santé des consommateurs pour cette exigence, il sera obligé de ne pas en tenir compte pour les produits EEE/Turquie.

- b) Le caractère adéquat de l'application de la règle technique: l'application d'une règle technique ne sera pas adéquate si les exigences qu'elle vise à protéger peuvent l'être de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges intra-communautaires. Dans ce cadre, une évaluation de la protection offerte pas des mesures alternatives s'impose <sup>(56)</sup>.

Exemple: l'État membre de destination prévoit des règles techniques selon lesquelles l'emploi exclusif de blé dur est prescrit pour les pâtes sèches: la vente de pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur est interdite. L'objectif de ces règles est de protéger les consommateurs, pour garantir la loyauté des transactions. Cet objectif peut être réalisé de manière moins restrictive pour les échanges intra-communautaires de ces pâtes, par un étiquetage approprié ou par une dénomination spécifique pour ce type de produits.

De ce fait, l'autorité compétente sera obligée, lors de l'examen d'un produit EEE/Turquie, d'écarter de sa propre initiative l'application des règles techniques qui ne sont pas proportionnées à la lumière de l'une des raisons impératives reconnues par la Cour de justice comme exigences impératives ou mentionnées à l'article 30 CE.

Il convient de souligner que la décision d'écarter l'application de règles techniques non proportionnées à un produit EEE/Turquie est une décision imposée par le droit communautaire qui, en tout état de cause, prime sur le droit national.

Par ailleurs, une réglementation nationale ne peut pas exiger que les produits EEE/Turquie doivent satisfaire littéralement et exactement aux mêmes dispositions ou caractéristiques techniques prescrites pour les produits fabriqués dans l'État membre de destination, alors que ces produits EEE/Turquie garantissent le même niveau de protection <sup>(57)</sup>.

Les conclusions de l'examen de l'application éventuelle d'une règle technique à un produit EEE/Turquie peuvent conduire à traiter les produits domestiques de manière différente, voire plus sévère, que le produit EEE/Turquie en question. Ce traitement différencié ne saurait être un élément prépondérant pour l'autorité compétente quand elle examine la conformité d'un produit EEE/Turquie.

Finalement, il est possible que l'État membre de destination ait choisi un système de protection différent de celui adopté par un État de provenance. Cette différence n'a pas d'incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des règles techniques applicables dans l'État membre de destination. Celles-ci doivent seulement être appréciées au regard des objectifs poursuivis par les autorités nationales de l'État membre de destination et du niveau de protection qu'elles entendent assurer <sup>(58)</sup>.

#### 4.3. Troisième étape: les résultats de l'évaluation et leur communication au demandeur

Lorsque l'État membre de destination a examiné le produit EEE/Turquie en cause, il est nécessaire que les résultats de cette évaluation — qu'ils soient positifs ou négatifs — soient communiqués dans les plus brefs délais <sup>(59)</sup> à l'opérateur économique concerné.

La Commission estime qu'il importe que l'autorité compétente fournisse tous les éléments à l'opérateur économique concerné, non seulement en cas d'évaluation négative, mais également en cas d'évaluation positive. Une évaluation positive confirme que le produit EEE/Turquie peut être légalement commercialisé dans l'État membre de destination.

En revanche, la restriction commerciale qui peut découler d'une évaluation négative est, en principe, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 28 du traité CE.

Il incombe à l'État membre qui invoque un motif justifiant une restriction à la libre circulation des marchandises de démontrer concrètement l'existence d'une raison d'intérêt général, la nécessité de la restriction en cause et son caractère proportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

L'un des principes généraux du droit communautaire est que toute personne doit pouvoir bénéficier, devant les juridictions nationales, d'un recours juridictionnel effectif contre les décisions nationales pouvant porter atteinte à un droit reconnu par les traités <sup>(60)</sup> ou par le droit communautaire dérivé. Ce principe implique que les intéressés peuvent obtenir de l'administration,

avant tout recours, connaissance des motifs de telles décisions <sup>(61)</sup>.

Hormis les mesures qui peuvent être prises conformément à la directive relative à la sécurité générale des produits, la Commission considère que l'autorité compétente de l'État membre de destination qui estime qu'un produit EEE/Turquie ne devrait pas être admis sur son marché devrait en tout état de cause:

- indiquer par écrit au fabricant ou au distributeur quels éléments de ses règles techniques nationales empêchent, selon lui, la commercialisation du produit concerné dans l'État membre de destination;
- prouver à l'opérateur économique concerné, sur la base de tous les éléments scientifiques pertinents à disposition de l'État membre de destination, pour quelles raisons impérieuses d'intérêt général ces éléments de la règle technique doivent être imposés au produit concerné et pour quelles raisons des mesures moins entravantes ne sauraient être acceptées;
- ensuite inviter l'opérateur économique à formuler ses observations éventuelles dans un délai raisonnable (de l'ordre de 20 jours ouvrables), avant qu'une mesure individuelle portant une restriction à la commercialisation de ce produit ne soit prise à son encontre;
- dûment tenir compte de ces observations dans la motivation de la décision finale;
- après que la mesure individuelle portant une restriction à la commercialisation de ce produit ne soit prise, notifier cette décision motivée à l'opérateur économique concerné en indiquant les voies de recours à sa disposition;
- notifier cette décision à la Commission en vertu de l'article 7 de la directive 92/59/CEE relative à la sécurité générale des produits (et, à partir du 15 janvier 2004, en vertu de l'article 11 ou 12 de la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits), ou en vertu de l'article 50 du règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales dans la législation alimentaire;
- ou, lorsque ces articles ne s'appliquent pas, notifier cette décision à la Commission en vertu de la décision n° 3052/95/CE du Parlement du 13 décembre 1995 établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté.

## 5. LES POSSIBILITÉS DE RECOURS DE L'OPÉRATEUR ÉCONOMIQUE

### 5.1. L'applicabilité directe des articles 28 et 30 du traité CE

Les dispositions des articles 28 à 30 du traité CE priment sur toute mesure nationale contraire <sup>(62)</sup>.

Par conséquent, en présence de dispositions de droit national incompatibles avec les articles 28 à 30 du traité CE, les juridictions et administrations nationales ont l'obligation de garantir le plein effet du droit communautaire en écartant, de leur propre initiative, les dispositions incompatibles de droit national <sup>(63)</sup>.

De surcroît, la sanction, pénale ou autre, d'une mesure de restriction nationale qui a été reconnue contraire au droit communautaire est aussi incompatible avec le droit communautaire que cette restriction elle-même <sup>(64)</sup>.

En effet, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les articles 28 et 30 du traité CE, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel <sup>(65)</sup>.

Les juridictions nationales peuvent, le cas échéant, demander à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 28 et 30 traité CE, conformément à l'article 234 du même traité.

### 5.2. Contester le refus de la part de l'autorité compétente de l'État membre de destination

Une décision négative de la part de l'État membre de destination concernant l'admission à son marché d'un produit EEE/Turquie est, en principe, susceptible de constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 28 du traité CE. Dès lors, l'opérateur économique peut toujours contester, en droit national, une décision négative prise à son encontre.

En cas de recours auprès du juge national, celui-ci doit appliquer les articles 28 et 30 du traité CE, interprétés à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice ainsi que, le cas échéant, des principes évoqués dans la présente communication, et considérer la décision négative

comme incompatible avec ces articles.

## 6. QUELQUES CONSEILS AUX ÉTATS MEMBRES

L'application correcte de la reconnaissance mutuelle permet de concilier deux objectifs, celui de la libre circulation des produits EEE/Turquie, garantie par les articles 28 et 30 du traité CE, et, entre autres, ceux de la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs.

Comme les États membres sont obligés de faire prévaloir les articles 28 et 30 du traité CE sur toutes les règles nationales contraires à ces articles, ils doivent s'assurer que leurs règles techniques sont conformes au droit communautaire. Pour ce faire, ils disposent de plusieurs possibilités, dont quelques-unes qui peuvent être combinées.

### 6.1. La clause de reconnaissance mutuelle

Malgré l'effet direct des articles 28 et 30 du traité CE, l'on constate souvent que la présence d'une règle technique nationale décourage parfois les opérateurs économiques de commercialiser leurs produits sur le territoire de cet État membre, même si leurs produits offrent un niveau de protection adéquat et reconnu dans certains autres États membres. En outre, l'administration compétente de l'État membre de destination hésite souvent à appliquer les articles 28 à 30 du traité CE lorsqu'elle ne dispose pas de base juridique spécifique dans sa réglementation technique nationale pour évaluer la conformité d'un produit EEE/Turquie.

Pour ces raisons, la Commission s'efforce de faire inclure dans les législations des États membres, une clause de reconnaissance mutuelle visant à faire jouer correctement le principe de la reconnaissance mutuelle <sup>(66)</sup>. Cette clause est insérée dans la législation nationale et devrait permettre la commercialisation des produits légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre État membre.

En effet, les principes de sécurité juridique et de protection des particuliers exigent que, dans les domaines couverts par le droit communautaire, les règles de droit des États membres soient formulées d'une manière claire, précise et non équivoque, permettant aux opérateurs concernés de connaître leurs droits et leurs obligations et aux juridictions nationales d'en assurer le respect. La Commission estime que la clause de reconnaissance mutuelle constitue un moyen valable pour mettre en œuvre ces principes.

Cette clause peut prendre une des formes suivantes:

- Une clause simple lorsque les autres parties de la législation nationale contiennent déjà les garanties administratives énumérées dans cette communication;
- Une clause prévoyant une procédure plus détaillée, conformément aux principes spécifiés dans cette communication.

#### **Exemple d'une clause de reconnaissance mutuelle détaillée:**

Les exigences de la présente réglementation ne s'appliquent pas aux produits légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre État membre de l'Union européenne ou en Turquie, ou légalement fabriqués dans un État AELE, partie contractante de l'accord EEE.

Si les autorités compétentes disposent de la preuve qu'un produit spécifique légalement fabriqué et/ou commercialisé dans un autre État membre de l'Union européenne ou en Turquie, ou légalement fabriqué dans un État AELE, partie contractante de l'accord EEE, n'assure pas un niveau de protection équivalent à celui recherché par la présente réglementation, elles peuvent refuser la mise sur le marché du produit ou le faire retirer du marché, après avoir:

- indiqué par écrit, au fabricant ou au distributeur, quels éléments de ses règles techniques nationales empêchent la commercialisation du produit concerné; et
- prouvé, sur la base de tous les éléments scientifiques pertinents, pour quelles raisons impérieuses d'intérêt général ces éléments de la règle technique doivent être imposés au produit et pour quelles raisons des mesures moins entravantes ne sauraient être acceptées; et
- invité l'opérateur économique à formuler ses observations éventuelles dans un délai de (au moins quatre semaines ou 20 jours ouvrables), avant qu'une mesure individuelle portant une restriction à la commercialisation de ce produit ne soit prise à son encontre; et
- dûment tenu compte de ses observations dans la motivation de la décision finale.

L'autorité compétente notifiera la mesure individuelle portant une restriction à la commercialisa-

tion du produit en indiquant les voies de recours à la disposition de l'opérateur économique concerné.

## **6.2. L'abrogation de la règle technique**

Une autre option est la suppression de la règle technique. Une évaluation des effets potentiellement entravants de la règle technique peut conduire à la conclusion que celle-ci n'est plus d'actualité ou qu'elle est uniquement applicable à la fabrication nationale.

En tout état de cause, le fait que les exigences imposées aux produits domestiques sont plus sévères que celles appliquées aux produits EEE/Turquie n'interfère pas avec une bonne application du principe de la reconnaissance mutuelle.

## **6.3. Assurer la transparence**

Certains opérateurs économiques préfèrent la certitude absolue et souhaitent éviter tout événement ayant un impact négatif sur la réputation de leur produit, comme la suspension de la mise sur le marché lors du constat, par les autorités de l'État membre de destination, de la non-conformité d'un produit EEE à une règle technique de l'État membre de destination. D'autres opérateurs économiques craignent l'imprévisibilité de l'application de la reconnaissance mutuelle dans un État membre de destination, même si sa législation contient des règles techniques qui sont déjà, à première vue, disproportionnées.

La Commission estime qu'il existe plusieurs moyens pour améliorer la prévisibilité de la reconnaissance mutuelle, fondés sur une plus grande transparence.

Quelques exemples:

### **6.3.1. Améliorer l'accessibilité des règles techniques**

L'accès aux règles applicables est primordial pour les opérateurs économiques souhaitant commercialiser leurs produits EEE/Turquie dans un autre État membre.

La Commission a en effet pu constater que, trop souvent, le principe de la reconnaissance mutuelle reste lettre morte en raison du fait que ces derniers ignorent où s'adresser et quels éléments fournir pour faire appliquer la reconnaissance mutuelle.

La Commission invite les États membres à assurer que ces règles, rédigées de manière claire, reçoivent une publicité qui en facilite l'accès aux opérateurs économiques, notamment par des sites internet détaillés et par des brochures éditées par secteurs de produits par exemple, indiquant les autorités compétentes pour obtenir des renseignements.

L'un des défis pour les opérateurs économiques étant l'identification de l'administration compétente pour l'application de la reconnaissance mutuelle pour son produit, la Commission invite les États membres à indiquer, par une publicité appropriée, le service responsable pour l'application d'une règle technique et de la reconnaissance mutuelle, afin que les opérateurs économiques puissent obtenir les informations nécessaires.

l'opérateur économique de savoir si la solution technique qu'il a choisie est effectivement équivalente.

L'État membre pourrait faciliter l'application de la reconnaissance mutuelle par une publicité donnée aux références des règles et normes techniques des autres États membres qui ont déjà fait l'objet d'une acceptation, en raison du fait que leur respect permet d'atteindre le niveau requis de protection de l'objectif poursuivi.

### 6.3.2. Une publicité appropriée des solutions équivalentes

Même si la législation de l'État membre de destination prévoit une clause de reconnaissance mutuelle pour les produits qui garantissent par exemple un niveau de sécurité équivalent, il est quelquefois difficile pour

### 6.3.3. L'indication des objectifs de la législation

La Commission encourage les États membres à expliciter, dans leurs textes réglementaires, les objectifs qu'ils poursuivent. De telle façon, les administrations nationales et les opérateurs économiques pourront plus facilement évaluer l'équivalence.

- (1) En matière de sécurité des produits destinés aux consommateurs ou susceptibles d'être utilisés par les consommateurs et en l'absence de dispositions communautaires spécifiques, la directive relative à la sécurité générale des produits, à savoir la directive 92/59/CEE du Conseil du 29 juin 1992 (et, à partir du 15 janvier 2004, la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil) a mis en place un cadre législatif à caractère horizontal en vue d'assurer un niveau de protection élevé de la sécurité et de la santé des personnes. Cette directive impose aux opérateurs économiques une obligation générale de ne commercialiser que des produits sûrs. Ainsi, ces produits destinés aux consommateurs ou susceptibles d'être utilisés par les consommateurs, mis sur le marché communautaire, sont soumis aux exigences et aux critères de sécurité établis par ladite directive. Il en va de même en matière alimentaire en vertu des dispositions du règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, qui disposent, notamment, des prescriptions générales visant à ne mettre sur le marché que les denrées alimentaires et les aliments pour animaux qui soient sûrs.
- (2) Un opérateur économique est toute personne souhaitant commercialiser des produits. Il s'agit notamment des fabricants, de leurs représentants, des grossistes, des importateurs, des distributeurs et de tous les autres professionnels de la chaîne de commercialisation.
- (3) Communication COM(1999) 299 final au Conseil et au Parlement européen du 16 juin 1999, relative à la reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du plan d'action pour le marché intérieur. Premier rapport biennal sur l'application du principe de la reconnaissance mutuelle [SEC(1999) 1106 du 13 juillet 1999] et deuxième rapport biennal COM(2002) 419 final du 23 juillet 2002. Ces documents peuvent être consultés sur le site: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/goods/mutrec.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/goods/mutrec.htm)
- (4) La définition d'un produit «EEE/Turquie» se trouve au point 2.
- (5) En l'absence de règles communautaires harmonisées, la règle générale de l'article 28 du traité CE interdit dans le commerce des produits entre États membres les restrictions quantitatives à l'importation des produits ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, qui constituent alors des obstacles à la libre circulation des produits. L'article 30 du traité CE spécifie que les dispositions de l'article 28 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres. Cependant, la Cour de justice a également indiqué que des restrictions à l'accès au marché d'un autre État membre, imposées par des mesures nationales susceptibles de constituer des mesures d'effet équivalent au sens de l'article 28 du traité CE, peuvent être justifiées à la lumière de certaines exigences impératives reconnues par elle, à condition d'être nécessaires et proportionnées.
- (6) Les références à la jurisprudence de la Cour de justice dans la présente communication ne sont pas exhaustives. Elle ne reprend que des arrêts spécifiques qui peuvent aider les autorités compétentes et les opérateurs économiques à examiner un problème particulier à la lumière de la jurisprudence communautaire en la matière.
- (7) Il s'agit ici de modalités de vente dans le sens de l'arrêt de la Cour de justice du 24 novembre 1993, procédure pénale contre Bernard Keck et Daniel Mithouard, Recueil 1993, p. I-6097 et de sa jurisprudence ultérieure sur ce point.
- (8) Parmi les intérêts légitimes les plus souvent invoqués peuvent notamment être cités la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, ou la préservation des végétaux, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs.

- (9) Ce principe trouve son origine dans l'arrêt «Cassis de Dijon» du 20 février 1979 (Rewe-Zentral AG contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), affaire 120/78, Recueil 1979, p. 649. Dès 1980, la Commission a dégagé un certain nombre d'orientations quant à l'application du principe de reconnaissance mutuelle découlant de la jurisprudence de la Cour, notamment dans la communication de la Commission sur les suites à donner à l'arrêt rendu par la Cour de justice le 20 février 1979 dans l'affaire 120/78 (Cassis de Dijon) (JO C 256 du 3.10.1980).
- (10) Aux fins de la présente communication, un produit est un bien mobilier susceptible, comme tel, de former l'objet de transactions commerciales: arrêt de la Cour de justice du 21 octobre 1999, Peter Jägerskiöld contre Torolf Gustafsson, affaire C-97/98, Recueil 1999, p. I-7319. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, des objets qui sont transportés par-delà une frontière pour donner lieu à des transactions commerciales sont soumis à l'article 28 du traité CE, quelle que soit la nature de ces transactions: voir notamment l'attendu 20 de l'arrêt de la Cour de justice du 28 mars 1995, The Queen contre Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd et Macfarlan Smith Ltd, Affaire C-324/93, Recueil 1995, p. I-563.
- (11) Voir notamment l'attendu 32 de l'arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 2001, DaimlerChrysler AG contre Land Baden-Württemberg, affaire C-324/99, Recueil 2001, p. I-9897.
- (12) Il s'agit, par exemple, de certains produits pharmaceutiques, biocides ou phytopharmaceutiques.
- (13) La liste spécifique des directives «Nouvelle approche», assurant la libre circulation par la conformité aux exigences essentielles et le marquage «CE» peut être consultée sur le site <http://europa.eu.int/comm/entreprise/newapproach/standardization/harmstds/reflist.html>.
- (14) La législation communautaire en vigueur peut être consultée sur: <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/index.html>. Il y a lieu de souligner l'importance d'une lecture attentive de la législation communautaire afin d'évaluer dans quelle mesure la reconnaissance mutuelle pourrait s'appliquer au produit concerné. En effet, certains aspects d'un produit peuvent être harmonisés au niveau communautaire tandis que d'autres aspects du même produit ne seront pas couverts par l'harmonisation communautaire. La reconnaissance mutuelle continuera à s'appliquer à ces derniers aspects.
- (15) Il s'agit notamment des autorisations nationales de mise sur le marché, accordées conformément à la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, ou conformément à la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides, à la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.
- (16) Article 4, paragraphe 2, de la directive 92/59/CEE et, à partir du 15 janvier 2004, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits.
- (17) Attendu 25 de l'arrêt de la Cour de justice du 23 mars 2000; procédure pénale contre Berendse-Koenen M.G. en Berendse H.D. Maatschap, affaire C-246/98, Recueil 2000, p. I-1777; Attendus 25 et 26 de l'arrêt de la Cour de justice du 23 mai 1996, The Queen contre Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd, affaire C-5/94, Recueil 1996, p. I-2553. Les États membres sont obligés d'insérer dans leur législation nationale une référence à la législation communautaire qu'ils transposent. Ceci contribue à identifier les parties de cette législation nationale transposant la législation communautaire et les parties régies par les articles 28 et 30 du traité CE. Néanmoins, une lecture attentive de la législation communautaire est primordiale afin d'évaluer dans quelle mesure la reconnaissance mutuelle pourrait s'appliquer au produit concerné. En effet, certains aspects d'un produit peuvent être harmonisés au niveau communautaire tandis que d'autres aspects du même produit ne le seront pas. La reconnaissance mutuelle continuera à s'appliquer à ces derniers aspects.
- (18) Les articles 5 à 7 de la décision 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995, relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière (JO L 35 du 13 février 1996, p. 1) prévoient la suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives entre l'Union européenne et la Turquie. Il découle de l'article 66 de la décision n° 1/95/CE que les articles 5 à 7, pour leur mise en œuvre et leur application aux produits relevant de l'union douanière, doivent être interprétés conformément aux arrêts en la matière de la Cour de justice. Par conséquent, les principes qui découlent de la jurisprudence de la Cour de justice sur les questions liées aux articles 28 et 30 du traité, notamment la jurisprudence «Cassis de Dijon», s'appliquent aux États membres et à la Turquie.
- (19) Articles 8, paragraphe 2, et 9 de l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi que son protocole 4. Les articles 28 à 30 du traité CE font partie de l'acquis communautaire repris textuellement dans les articles 11 et 13 de l'accord sur l'Espace économique européen, qui sont interprétés conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des CE antérieure à la date de la signature de l'accord. La présente communication s'applique donc également aux produits fabriqués en Islande, au Liechtenstein et en Norvège.
- (20) Cependant, il convient de noter que, lorsqu'une réglementation nationale est contraire aux articles 28 et 30 du traité CE, la Cour de justice a confirmé que l'application de cette réglementation n'est interdite qu'en ce qui concerne les produits importés et non les produits d'origine nationale. Voir notamment l'attendu 21 de l'arrêt de la Cour de justice du 5 décembre 2000, Procédure pénale contre Jean-Pierre Guimont, affaire C-448/98, Recueil 2000, p. I-663.

- (21) L'article 24 du traité CE considère «comme étant en libre pratique dans un État membre les produits en provenance de pays tiers pour lesquels les formalités d'importation ont été accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus dans cet État membre, et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits et taxes». En outre, l'attendu 37 de l'arrêt de la Cour de justice du 22 janvier 2002, Canal Satellite Digital SL contre Administración General del Estado, en présence de Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), affaire C-390/99, Recueil 2002, p. I-607, confirme ce principe: «Il ressort d'une jurisprudence bien établie qu'un produit, légalement commercialisé dans un État membre, doit en principe pouvoir être commercialisé dans tout autre État membre, sans être soumis à des contrôles supplémentaires, sous réserve des exceptions prévues ou admises par le droit communautaire».
- (22) Voir la directive 2001/95/CE et la directive 92/59/CEE relatives à la sécurité générale des produits.
- (23) Attendu 26 de l'arrêt de la Cour de justice du 21 juin 2001, Commission des Communautés européennes contre Irlande, affaire C-30/99, Recueil 2001, p. I-4619.
- (24) Voir notamment l'attendu 36 de l'arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2002, procédure pénale contre contre Walter Hahn, affaire C-121/2000, Recueil 2002, p. I-9193.
- (25) Attendus 17 et 18 de l'arrêt de la Cour de justice du 16 novembre 2000, Commission contre Belgique, affaire C-217/99, Recueil 2000, p. I-10251.
- (26) Une norme nationale est une spécification technique adoptée par un organisme national de normalisation pour application répétée ou continue, mise à la disposition du public et dont l'observation n'est pas obligatoire.
- (27) Arrêt de la Cour de justice du 22 septembre 1988, Commission des Communautés européennes contre Irlande, affaire 45/87, Recueil 1988, p. 4929.
- (28) Arrêt de la Cour de justice du 14 juin 2001, Commission des Communautés européennes contre République française, affaire C-84/2000, Recueil 2001, p. I-4553.
- (29) Arrêt de la Cour de justice du 14 juillet 1988, procédure pénale contre Zoni, affaire 90/86, Recueil 1988, p. 4285.
- (30) Arrêt de la Cour de justice du 5 avril 2001, procédure pénale contre Christina Bellamy et English Shop Wholesale SA, affaire C-123/2000, Recueil 2001, p. I-2795; arrêt de la Cour de justice du 14 juin 2001, Commission des Communautés européennes contre République française, affaire C-84/2000, Recueil 2001, p. I-4553.
- (31) Arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2002, procédure pénale contre Walter Hahn, affaire C-121/00, Recueil 2002, p. I-9193.
- (32) Arrêt de la Cour de justice du 12 octobre 2000, Cidrerie Ruwet SA contre Cidre Stassen SA et HP Bulmer Ltd, affaire C-3/99, Recueil 2000, p. I-8749; arrêt de la Cour de justice du 10 novembre 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke contre De Smedt PVBA, affaire 261/81, Recueil 1982, p. 3961.
- (33) Arrêt de la Cour de justice du 5 décembre 2000, procédure pénale contre Jean-Pierre Guimont, affaire C-448/98, Recueil 2000, p. I-10663.
- (34) Arrêt de la Cour de justice du 4 décembre 1986, Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, affaire 179/85, Recueil 1986 p. 3879; arrêt de la Cour de justice du 6 juin 2002, Sapod Audic contre Éco-Emballages SA, affaire C-159/2000, Recueil 2002 p. I-5031.
- (35) Arrêt de la Cour de justice du 12 septembre 2000, procédure pénale contre Yannick Geffroy et Casino France SNC, affaire C-366/98, Recueil 2000 p. I-6579; arrêt de la Cour de justice du 16 novembre 2000, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, affaire C-217/99, Recueil 2000 page I-10251.
- (36) Voir notamment l'attendu 17 de l'arrêt du 28 janvier 1986, Commission des Communautés européennes contre République française («Homologation des machines à travailler le bois»), affaire 188/84, Recueil 1986, p. 419.
- (37) La directive relative à la sécurité générale des produits permet cependant aux États membres de prendre des mesures restrictives rapides pour les produits dangereux ou susceptibles d'être dangereux, conformément aux articles 6, 7 ou 8 et 14 de la directive 92/59/CEE et, à partir du 15 janvier 2004, conformément aux articles 8, 11 ou 12 et 18 de la directive 2001/95/CE.

- (<sup>38</sup>) Dans son arrêt du 22 janvier 2002 (Canal Satélite Digital SL contre Administración General del Estado, en présence de Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), affaire C-390/99, Recueil 2002, p. I-607), la Cour de justice a clairement rappelé qu'une procédure d'autorisation préalable restreint la libre circulation des marchandises. Partant, pour être justifiée au regard de ces libertés fondamentales, une telle réglementation doit poursuivre un motif d'intérêt général reconnu en droit communautaire et respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.
- (<sup>39</sup>) Attendu 15 de l'arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 1990, procédure pénale contre Jean-Claude Bellon, affaire C-42/90, Recueil 1990, p. I-4863.
- (<sup>40</sup>) Cependant, cette preuve par l'autorité compétente de l'État membre où le produit EEE est légalement fabriqué et/ou commercialisé n'est qu'une des nombreuses possibilités: elle ne peut pas être exigée par l'autorité compétente de l'État membre de destination. Voir l'attendu 63 de l'arrêt du 8 mai 2003 (ATRAL c/ État belge, affaire C-14/02), dans lequel la Cour a précisé qu'imposer comme condition que soit attestée la conformité des produits EEE à des normes ou réglementations techniques assurant un niveau de protection équivalent à celui exigé par l'État membre de destination, contrevient à l'article 28 CE.
- (<sup>41</sup>) Dans la situation exceptionnelle d'une procédure d'autorisation préalable, la commercialisation ne peut avoir lieu qu'après avoir obtenu l'autorisation.
- (<sup>42</sup>) Voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de justice du 17 juin 1987, Commission des Communautés européennes contre République italienne, affaire 154/85, Recueil 1987, p. 2717.
- (<sup>43</sup>) Par contre, dans la situation exceptionnelle d'une procédure d'autorisation préalable, il suffira de refuser l'autorisation préalable.
- (<sup>44</sup>) Voir notamment l'attendu 36 de l'arrêt de la Cour de justice du 22 janvier 2002, Canal Satélite Digital SL contre Administración General del Estado, en présence de Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), affaire C-390/99, Recueil 2002, p. I-607.
- (<sup>45</sup>) Arrêt de la Cour de justice du 8 juin 1993, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, affaire C-373/92, Recueil 1993, p. I-3107.
- (<sup>46</sup>) Attendu 35 de l'arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 1998, procédure pénale contre Jean Harpegnies, affaire C-400/96, Recueil 1998, p. I-5121.
- (<sup>47</sup>) Arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1981, procédure pénale contre Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV, affaire 272/80, Recueil 1981, p. 3277; attendu 23 de l'arrêt du 14 juillet 1983, procédure pénale contre Sandoz BV, affaire 174/82, Recueil 1983, p. 2445.
- (<sup>48</sup>) Arrêt de la Cour de justice du 8 juin 1993, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, affaire C-373/92, Recueil 1993, page I-3107.
- (<sup>49</sup>) L'État membre de destination devrait accepter les rapports et certificats établis par un organisme offrant des garanties équivalentes à celles exigées pour les organismes nationaux. Il en découle que ces garanties d'indépendance offertes par l'organisme établi dans l'État membre de provenance ne doivent pas nécessairement coïncider avec celles prévues dans la réglementation nationale de l'État membre de destination: attendu 69 de l'arrêt de la Cour de justice du 21 juin 2001, Commission des Communautés européennes contre Irlande, affaire C-30/99, Recueil 2001, p. I-4619.
- (<sup>50</sup>) Voir notamment les attendus 34 à 36 de l'arrêt de la Cour de justice du 5 juin 1997, Ditta Angelo Celestini contre Saar-Sektkellerei Faber GmbH & Co. KG, affaire C-105/94, Recueil 1997, page I-2971.
- (<sup>51</sup>) En cas d'exigence de contrôle justifiée, les coûts impliqués, à charge de la personne qui fait effectuer des contrôles ou qui demande une homologation, doivent être proportionnés et ne peuvent donc pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts de la procédure de contrôle: voir notamment les attendus 41 et 42 de l'arrêt de la Cour de justice du 22 janvier 2002 [Canal Satélite Digital SL contre Administración General del Estado, en présence de Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), affaire C-390/99]. En revanche, s'agissant d'un contrôle opéré en aval, sur le marché, la Cour de Justice a considéré qu'un tel contrôle ne saurait être considéré comme un service rendu à l'importateur et que, dès lors, les frais occasionnés doivent être supportés par la collectivité publique qui bénéficie, dans son ensemble, de la libre circulation des marchandises communautaires: attendu 31 de l'arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 1993, Ligur Carni Srl et Genova Carni Srl contre Unità Sanitaria Locale n. XV di Genova et Ponente SpA contre Unità Sanitaria Locale n. XIX di La Spezia et CO.GE.SE.MA Coop arl, affaires jointes C-277/91, C-318/91 et C-319/91, Recueil 1993, p. I-6621.
- (<sup>52</sup>) Il s'agit plus précisément des exigences reconnues comme mesures dérogatoires à l'article 28 CE par l'article 30 CE, ainsi que des exigences impératives reconnues par la jurisprudence de la Cour comme susceptibles de justifier une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE.

- (53) L'évaluation du risque comporte, d'une part, la détermination du niveau de risque (c'est-à-dire le seuil critique de probabilité des effets adverses pour l'une des raisons impératives mentionnées à l'article 30 CE ou reconnues par la Cour de justice comme exigence impérative susceptible de justifier une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE) et, d'autre part, la réalisation d'une évaluation scientifique des risques. Le principe de précaution peut jouer un rôle important dans le cadre de la gestion du risque: voir la communication COM(2000) 1 de la Commission sur le recours au principe de précaution: [http://europa.eu.int/comm/food/fs/pp/pp\\_index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/pp/pp_index_en.html)
- (54) Arrêt de la Cour de justice du 14 juillet 1994, procédure pénale contre J. J. Van der Veldt, affaire C-17/93, Recueil 1994, p. I-35; arrêt de la Cour de justice du 4 juin 1992, procédure pénale contre Michel Debus, affaires jointes C-13/91 et C-113/91, Recueil 1992, p. I-3617; arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2002, procédure pénale contre Walter Hahn, affaire C-121/2000, Recueil 2002, p. I-9193.
- (55) Respectivement, articles 30 du traité ou jurisprudence en matière d'exigences impératives. Voir notamment l'arrêt de la Cour de justice du 28 janvier 1986, Commission des Communautés européennes contre République française (Homologation des machines à travailler le bois), affaire 188/84, Recueil 1986, p. 419.
- (56) Par exemple, l'autorité compétente doit se poser la question de savoir si un étiquetage approprié, ou la notice d'accompagnement, ou d'autres caractéristiques du produit ne suffisent pas pour offrir un niveau de protection adéquat du consommateur.
- (57) Ceci serait contraire au principe de proportionnalité: arrêt de la Cour de justice du 28 janvier 1986, Commission des Communautés européennes contre République française, («Homologation des machines à travailler le bois»), affaire 188/84, Recueil 1986, p. 419.
- (58) Arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1999, Markku Juhani Läära, Cotswold Microsystems Ltd et Oy Transatlantic Software Ltd contre Kihlakunnansyöttäjä (Jyväskylä) et Suomen valtio (État finlandais), affaire C-124/97, Recueil 1999, p. I-6067.
- (59) Ce principe s'applique d'autant plus dans le cadre de la situation exceptionnelle d'une procédure d'autorisation obligatoire et préalable à la mise sur le marché, qui n'est nécessaire que si un contrôle *a posteriori* devait être considéré comme intervenant trop tardivement pour garantir une réelle efficacité de celui-ci et lui permettre d'atteindre l'objectif poursuivi. Une telle procédure doit poursuivre un motif d'intérêt général reconnu en droit communautaire et respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint. Pour qu'une telle procédure soit proportionnée, elle doit, en tout état de cause, être fondée sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne soit pas exercé de manière arbitraire. En outre, une telle procédure ne peut pas prévoir des contrôles qui, en substance, font double emploi avec ceux déjà effectués dans le cadre d'autres procédures, soit dans ce même État, soit dans un autre État membre. Enfin, une procédure d'autorisation préalable ne saurait être conforme au principe fondamental de la libre circulation des marchandises si, par sa durée et les frais disproportionnés qu'elle engendre, elle est susceptible de dissuader les opérateurs concernés de poursuivre leur projet. La Commission estime qu'une durée dépassant les 90 jours est en tout état de cause disproportionnée.
- (60) Voir notamment l'attendu 16 de l'arrêt du 13 décembre 1990, procédure pénale contre Jean-Claude Bellon, affaire C-42/90, Recueil 1990, p. I-4863.
- (61) Arrêt de la Cour de justice du 9 mai 1985, Commission des Communautés européennes contre République française (appareils d'affranchissement postal), affaire 21/84, Recueil 1985, p. 1355; arrêt de la Cour de justice du 19 mars 1991, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, affaire C-249/88, Recueil 1991, p. I-1275.
- (62) Attendu 26 de l'arrêt de la Cour de justice du 28 mars 1995, The Queen contre Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd et Macfarlan Smith Ltd, affaire C-324/93, Recueil 1995, p. I-5.
- (63) Attendu 18 de l'arrêt de la Cour de justice du 13 mars 1997, Tommaso Morellato contre Unità sanitaria locale (USL) n. 11 di Pordenone, affaire C-358/95, Recueil 1997, p. I-1431.
- (64) Arrêt de la Cour de justice du 20 juin 2002, Radiosistemi Srl contre Prefetto di Genova, affaires jointes C-388/2000 et C-429/2000, Recueil 2002, p. I-5845.
- (65) Arrêt de la Cour de justice du 4 juin 1992, procédure pénale contre Michel Debus, affaires jointes C-13/91 et C-113/91, Recueil 1992, p. I-3617.
- (66) Voir notamment l'arrêt de la Cour de justice du 22 octobre 1998, Commission des Communautés européennes contre République française (arrêt «foie gras»), affaire C-184/96, Recueil 1998, p. I-6197. La Commission veille à l'insertion d'une telle clause dans toutes les nouvelles réglementations techniques, grâce à la procédure de notification prévue par la directive 98/34/CE. Le site Internet <http://europa.eu.int/comm/enterprise/tris> met à disposition du public les projets de règles techniques notifiés dans le cadre de la directive 98/34/CE et les textes adoptés après le déroulement de cette procédure. Il facilite ainsi l'accès des opérateurs économiques aux règles applicables.