



Bruxelles, le 7.7.2016
COM(2016) 445 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 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

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 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

1. INTRODUCTION

Le règlement sur les produits de construction¹ (RPC) a remplacé l'ancienne directive sur les produits de construction (DPC) établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction dans l'Union européenne (UE). Le RPC est pleinement appliqué depuis juillet 2013.

Ce rapport au Parlement européen et au Conseil, requis par l'article 67, paragraphe 2, du RPC, présente l'état d'avancement de la mise en œuvre du RPC, y compris l'expérience acquise, le degré d'accomplissement des objectifs du RPC et les éléments exigeant des améliorations.

Les données factuelles à la base de ce document proviennent des rapports à la Commission soumis par les États membres et les parties prenantes, des commentaires réguliers reçus des États membres et des principales parties intéressées essentiellement au travers du groupe consultatif, du comité permanent de la construction et du groupe de coopération administrative pour la surveillance des marchés (AdCo-RPC) et d'une étude externe intitulée «Analysis of implementation of the Construction Products Regulation», effectuée en juillet 2015².

Ce rapport n'aborde pas les questions figurant déjà dans des études spécifiques, des rapports élaborés par la Commission et des rapports qui doivent être publiés plus tard dans l'année, à savoir, notamment le rapport 2014 sur les substances dangereuses³, le rapport relatif aux pouvoirs délégués adopté en 2015⁴ et le prochain rapport sur le financement de l'Organisation européenne pour l'agrément technique (EOTA) attendu d'ici le 1^{er} janvier 2017⁵.

De même, la cohérence de la législation de l'UE applicable au secteur de la construction, y compris le RPC, ainsi que ses coûts et avantages pour le secteur feront l'objet d'un bilan de qualité du secteur de la construction prévu pour 2017. Une étude a été lancée en ce qui concerne l'impact économique du RPC, dont les résultats sont attendus d'ici l'été 2016.

¹ Règlement (UE) n° 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.

² <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415686/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415688/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0115716/>.

³ COM(2014)511 du 7.8.2014, conformément à l'article 67, paragraphe 1.

⁴ COM(2015)449 du 16.9.2015, conformément à l'article 61, paragraphe 1.

⁵ Conformément aux dispositions de l'article 34, paragraphe 2, du RPC.

2. APPROCHE DU RPC

Les objectifs du RPC

Le principal objectif du RPC demeure le même que celui de la DPC: assurer le bon fonctionnement du marché intérieur pour les produits de construction et améliorer leur libre circulation dans l'UE, en établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction.

Le RPC a également des objectifs opérationnels spécifiques: simplifier le système existant⁶, clarifier les concepts et les définitions utilisés et accroître la crédibilité de la structure globale. Tous ces objectifs contribuent aussi à la politique de l'UE en faveur des PME visant à assurer des conditions équitables aux PME, en particulier aux microentreprises.

L'approche du RPC contribue à la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne⁷ et aux objectifs de «Construction 2020»⁸, à savoir la compétitivité durable du secteur de la construction et de ses entreprises.

Le fonctionnement du RPC

L'approche basée sur le RPC harmonise les conditions de commercialisation des produits de construction en créant un langage technique commun définissant les caractéristiques essentielles en rapport avec leurs performances dans des spécifications techniques harmonisées: les normes harmonisées et les documents d'évaluation européens. Ils doivent se conformer aux exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction⁹. Lorsqu'un produit de construction est couvert par une norme harmonisée¹⁰ ou qu'une évaluation technique européenne a été délivrée à son égard, le fabricant établit une déclaration des performances (DdP) et appose le marquage CE sur un tel produit.

L'objectif du RPC de consolider le marché intérieur pour les produits de construction a été quelque peu réorienté par rapport aux principes généraux énoncés initialement dans la résolution du Conseil concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation¹¹ et révisée depuis par la décision n° 768/2008/CE relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits¹². Les principales différences sont les suivantes:

- la répartition des pouvoirs entre l'UE et les États membres: l'UE s'occupe des règles d'accès au marché unique. Les États membres sont responsables des exigences qui ont trait à la sécurité, l'environnement et l'énergie applicables aux ouvrages de construction;

⁶ Le RPC a donc été inscrit dans le programme glissant de la Commission pour la mise à jour et la simplification de l'acquis communautaire, et intégré dans le programme REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme* – Programme pour une réglementation affûtée et performante) en 2014.

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, «Stratégie pour une compétitivité durable du secteur de la construction et de ses entreprises», COM(2012) 433 du 31.7.2012.

⁹ Énumérées à l'Annexe I du RPC.

¹⁰ Définie à l'article 2, paragraphe 1, du RPC.

¹¹ Résolution du Conseil du 7 mai 1985, JO C 136 du 4.8.1985.

¹² JO L 218 du 13.8.2008, p. 82.

- les conditions harmonisées de commercialisation: au lieu d'harmoniser les produits de construction ou les exigences applicables à ces produits, la législation de l'UE (le RPC) se limite à instaurer des conditions harmonisées de commercialisation pour ces produits. Les spécifications techniques harmonisées sont destinées à faciliter la libre circulation des produits de construction et à donner aux acteurs économiques les moyens de profiter pleinement des avantages offerts par le marché unique.

Le langage technique commun permet aux professionnels, aux autorités publiques et aux utilisateurs de produits de construction de disposer d'informations fiables pour comparer les performances des produits. Autres avantages:

- les produits doivent faire l'objet d'un seul essai conformément à une norme harmonisée ou un document d'évaluation européen;
- les autorités nationales peuvent fixer des exigences de performances à l'aide des normes harmonisées ou des documents d'évaluation européens;
- les utilisateurs de produits de construction peuvent mieux déterminer leurs exigences ou besoins en matière de performances;
- la surveillance du marché peut se baser sur une seule structure d'information commune.

Mise en œuvre générale

Le RPC, qui introduit de nouvelles documentations, procédures et obligations, prévoit une période de transition. Il est pleinement applicable depuis le 1^{er} juillet 2013, soit moins de trois ans avant la publication de ce rapport et, pour cette raison, la mise en œuvre de certains de ses aspects ne peut pas être encore évaluée, d'où le caractère préliminaire de la présente évaluation.

Pour accompagner la transition, la Commission a lancé des campagnes d'information ciblant principalement les opérateurs économiques, en particulier les PME, mais également les autorités publiques et les utilisateurs des produits de construction¹³. Plusieurs associations professionnelles et autorités publiques ont aussi mené des campagnes d'information à l'intention de leurs membres ou territoires respectifs.

Dans l'ensemble, tous les éléments exigés par le RPC ont été mis en œuvre par les personnes ou parties concernées: par exemple, les organismes notifiés et les organismes d'évaluation technique sont en place dans toute l'Europe¹⁴; les points de contact produit sont en place dans les États membres. Toutefois, certains aspects n'ont pas encore été mis en œuvre à grande échelle et requièrent des efforts supplémentaires, comme indiqué dans les sections suivantes.

3. REGLES RELATIVES A LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE CONSTRUCTION

La DdP et le marquage CE sont nécessaires pour pouvoir mettre un produit de construction sur le marché de l'UE. Les fabricants de produits couverts par le domaine harmonisé doivent

¹³ Une conférence en juin 2012, une vidéo en 2014 et une brochure en 2015 («Marquage CE des produits de construction étape par étape», <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>).

¹⁴ Nando, à l'adresse: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33.

les utiliser¹⁵. Ils constituent également les seuls moyens de fournir des informations¹⁶ concernant les performances des produits correspondant aux caractéristiques essentielles¹⁷ définies à l'aide du RPC.

Pour être efficace, le dispositif d'information sur les performances des produits instauré par le RPC doit être appliqué de manière uniforme. Par conséquent, les règles sur les conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction doivent être fixées au niveau de l'UE, dans le cadre ou au moyen du RPC. Si les autorités publiques des États membres devaient adopter leur propre approche, cela compromettrait la cohérence et contribuerait au morcellement du marché intérieur.

Néanmoins, l'utilisation de marques nationales¹⁸ se poursuit dans plusieurs États membres, à l'encontre des principes du RPC. Les vérifications ou processus *ex ante* nationaux couvrant le domaine harmonisé¹⁹ ne sont pas autorisés. C'est également le cas des marques volontaires sans connotation nationale, car elles empêchent indûment la libre circulation des produits de construction portant le marquage CE, par exemple quand elles sont liées à un système plus exigeant d'évaluation et de vérification de la constance des performances imposé par les organismes d'inspection en bâtiment ou les compagnies d'assurance, ou qu'elles sont liées à des incitations financières.

Cela a été confirmé par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-100/13²⁰, qui indique que les États membres doivent s'abstenir de fixer des exigences supplémentaires. L'applicabilité de cet arrêt au titre du RPC et sa portée étendue à l'ensemble des normes harmonisées confirment le caractère obligatoire du langage technique commun. Puisque l'harmonisation créée dans le cadre ou au travers du RPC est considérée comme exhaustive,²¹ aucune place n'est laissée à d'autres systèmes ayant trait au marquage des produits de construction dans le domaine harmonisé. La Commission a donc demandé à tous les États membres d'aligner leurs systèmes nationaux sur ces principes et suit attentivement les ajustements qu'ils effectuent.

Une autre question importante identifiée par de nombreuses parties prenantes à propos de la mise en œuvre concerne les chevauchements substantiels entre les informations exigées conformément à la DdP et au marquage CE, qui génèrent une charge administrative et financière supplémentaire. Selon une interprétation souple de l'article 9, paragraphe 2, le marquage CE pourrait contenir uniquement les informations essentielles et se référer à la DdP pour les autres informations. La DdP serait fournie sous format papier avec le produit, par voie électronique, ou via un site internet. Cela pourrait alléger la charge des fabricants, et répondre ainsi à l'objectif de simplification du RPC. La Commission continue de promouvoir une solution simplifiée et flexible de ce type, également afin de garantir la sécurité juridique

¹⁵ Au titre de l'article 4, paragraphe 1, ce domaine comprend les produits couverts par les normes harmonisées et ceux conformes à une évaluation technique dont ils ont fait l'objet.

¹⁶ Suite à l'adoption du règlement délégué (UE) n° 157/2014 de la Commission du 30 octobre 2013 concernant les conditions de publication sur un site internet d'une déclaration des performances relative à des produits de construction, les fabricants peuvent mettre la DdP à disposition par voie électronique. Il est prouvé que cette approche est utilisée et qu'elle est perçue de manière positive par le secteur.

¹⁷ Cf. article 4, paragraphe 2, du RPC.

¹⁸ Marques (ou, plus généralement, procédures créant des exigences *ex ante* pour les fabricants) avec une connotation nationale.

¹⁹ Le domaine des exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction, telles qu'énoncées à l'annexe I du RPC.

²⁰ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=fr&jur=C,T,F&num=c-100/13> %23.

²¹ Comme au point 62 de l'arrêt dans l'affaire C-100/13.

pour les fabricants, qui ne veulent pas voir différentes interprétations au niveau des États membres.

4. POINTS DE CONTACT PRODUIT POUR LA CONSTRUCTION

Les points de contact produit (PCP) pour la construction établis par tous les États membres pour fournir des informations sur les règles nationales sont opérationnels et répondent aux demandes d'information de l'industrie. La Commission européenne publie une liste des PCP pour la construction et organise des réunions régulières pour assurer une coordination appropriée et l'échange des meilleures pratiques.

Toutefois, relativement peu de personnes sont au courant des services proposés par les PCP dans le secteur de la construction et des questions ont été posées en ce qui concerne leur réactivité et la qualité des informations qu'ils fournissent.

La Commission étudie actuellement des solutions pour améliorer la situation, y compris dans le contexte de l'initiative d'un portail numérique unique visant à rationaliser les plates-formes nationales et européennes existantes qui fournissent des informations et services concernant les droits liés au marché intérieur.

Parallèlement aux initiatives de la Commission, les États membres doivent continuer d'aider leurs PCP à améliorer leur fonctionnement et à se faire mieux connaître du secteur de la construction.

5. NORMES HARMONISEES

En vertu du RPC, les 457 normes harmonisées existantes, citées dans le journal officiel de l'Union européenne (JOUE), et leurs plus de 2 000 normes connexes, sont la principale source du langage technique commun dans ce domaine. Selon les estimations, les normes harmonisées couvriraient à ce jour environ 75 à 80 % de l'ensemble des produits de construction. La plupart d'entre elles sont devenues applicables peu avant l'entrée en vigueur du RPC, ce qui explique en partie que certaines parties prenantes ont l'impression que des changements radicaux ont été opérés au titre du RPC.

Contrairement aux normes harmonisées élaborées en vertu de la législation d'harmonisation de l'UE entièrement basée sur le nouveau cadre législatif²², les normes harmonisées basées sur le RPC devraient préciser uniquement les méthodes et critères d'évaluation des performances des produits de construction correspondant à leurs caractéristiques essentielles. En général, elles ne fixent pas les exigences relatives aux performances des produits à proprement parler. Cela est dû à la répartition des pouvoirs entre l'UE et les États membres telle que décrite ci-dessus.

L'une des spécificités du RPC réside dans le fait qu'il prévoit l'utilisation obligatoire des normes harmonisées pour les fabricants lorsqu'ils mettent leurs produits de construction sur le marché, ainsi que pour les autorités nationales des États membres lorsqu'elles établissent les exigences concernant leur utilisation²³. Cela signifie que toutes les parties prenantes peuvent

²² Décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil, JO L 218 du 13.8.2008, p. 82.

²³ Cf. articles 4, paragraphe 2, article 8, paragraphes 3 et 6, et article 17, paragraphe 5.

s'appuyer sur les règles uniformes mises en place et ne doivent pas recourir à d'autres instruments (nationaux) à cet effet²⁴.

Étant donné que leur utilisation est obligatoire pour les produits de construction et qu'elles ont un impact majeur sur le marché, les normes harmonisées doivent être de grandes qualités. Il convient de le garder à l'esprit lors de la conception et de l'application de leurs procédures d'adoption. Il est particulièrement important que les différentes catégories de parties prenantes²⁵ soient représentées de façon juste et équitable et que les règles des articles 3, paragraphe 3, et 27 du RPC sur l'établissement de nouvelles classes ou de niveaux seuils de performance soient respectées. Ces deux aspects doivent encore être améliorés.

Comme les normes harmonisées datent pour la plupart de l'époque de la DPC et qu'elles ont toutes été élaborées sur la base de mandats de normalisation émis il y a 10 à 20 ans, certaines ont désormais besoin d'être révisées en fonction des évolutions techniques et du marché. En outre, toutes les caractéristiques spécifiques du RPC n'ont pas encore été totalement prises en compte. La transition de la DPC vers le RPC exige que les parties prenantes, les organisations européennes de normalisation et les autorités des États membres apprennent à assimiler les nouvelles caractéristiques et les appliquent dans les normes harmonisées. Il y a eu quelques retards dans le démarrage de ce processus et l'adaptation se poursuit.

Ces circonstances ont nécessité une plus grande surveillance de la part de la Commission. En conséquence, un nombre important de normes harmonisées candidates ne sont pas citées dans le JOUE avant les ajustements appropriés ou l'adoption des actes délégués pour intégrer des classes et/ou niveaux seuils. Une coopération continue avec les consultants du Comité européen de normalisation (CEN) sera essentielle pour améliorer la situation avant de présenter les normes harmonisées à la Commission en vue de la publication de leurs références dans le JOUE.

Bien que le RPC n'ait pas apporté de changements conséquents au cadre général des normes harmonisées dans ce domaine, les parties prenantes ont récemment demandé un processus de normalisation plus rapide et simplifié, ainsi que des normes répondant mieux aux besoins des utilisateurs. Le caractère exhaustif des normes harmonisées basées sur le RPC, confirmé par la Cour de justice de l'UE dans l'affaire C-100/13 citée en référence ci-dessus²⁶, exige encore l'adaptation d'un certain nombre de normes²⁷. En outre, des demandes de normalisation nouvelles ou révisées doivent être émises²⁸ et l'actuel arriéré des normes harmonisées qui ne sont pas encore citées dans le JOUE doit être résorbé. Tout cela peut être réalisé moyennant seulement une collaboration accrue entre le CEN, les États membres, l'industrie, la Commission et les parties prenantes concernées, notamment dans le cadre l'initiative commune sur la normalisation²⁹.

²⁴ L'accès aux normes harmonisées est une question importante, comme le reconnaît l'avocat général à la Cour de justice européenne dans ses conclusions (paragraphe 51 en particulier) rendues le 28.1.2016 dans l'affaire C-613/14. Ces conclusions soulignent également la pertinence des normes dans le cadre du mécanisme d'harmonisation de l'UE – par ailleurs, le médiateur européen a récemment clôturé une affaire sur ce sujet Q2/2013/EIS par son rapport du 11.12.2015.

²⁵ Voir article 17, paragraphe 2, du RPC.

²⁶ Voir note de bas de page 16.

²⁷ En particulier sur certaines exigences fondamentales applicables aux ouvrages de construction.

²⁸ Puisque les amendements aux normes existantes devraient être faits sur la base de la durée du mandat.

²⁹ Décision de la Commission du 1.6.2016 relative à l'approbation et à la signature de l'initiative commune sur la normalisation, C(2016)3211.

6. ORGANISATION EUROPEENNE POUR L'AGREMENT TECHNIQUE (EOTA)

S'agissant des produits pour lesquels les performances ne peuvent pas être entièrement évaluées conformément à une norme harmonisée existante, le RPC³⁰ définit des procédures spécifiques impliquant une demande d'évaluation technique européenne présentée par les fabricants et la rédaction et l'adoption des documents d'évaluation européens par l'EOTA, l'organisation des organismes d'évaluation technique (OET).

Les objectifs de l'EOTA, tels que définis dans le RPC et sur la base de l'expérience et des critiques à l'encontre de la DPC, ont été atteints: raccourcir et simplifier les procédures, réduire leur coût pour les fabricants et les rendre plus transparentes. Afin de passer de la délivrance d'agréments pour des produits à la seule évaluation de leurs performances, la première étape a consisté à mettre en place un ensemble de principes³¹, qui ont ensuite été transformés en procédures spécifiques pour la rédaction et l'adoption des documents d'évaluation européens³². La conformité à ces principes a été bonne grâce à une plus grande participation des fabricants impliqués et de la Commission à ces procédures.

Depuis novembre 2011, les États membres ont pour la plupart désigné des organismes d'évaluation technique (OET) en utilisant les outils électroniques de la Commission, suivant les critères stricts fixés dans et basés sur le RPC³³. Les demandes d'évaluations techniques européennes (ETE) et donc également la préparation des projets de documents d'évaluation européens sont principalement traitées par un nombre limité d'OET.

Toutefois, la transition de la DPC vers le RPC n'est pas encore achevée. Près de 90 % des ETE émises en vertu du RPC sont encore basées sur les guides d'agrément technique européen (ETAG) utilisés comme documents d'évaluation européens³⁴. Les principes de ces pratiques ont été convenus avec l'EOTA et doivent être suivis pour anticiper toute complication, notamment pour les fabricants impliqués. La conversion des guides d'agrément technique européen en documents d'évaluation européens est en cours³⁵ et a commencé par ceux les plus fréquemment utilisés. Les fabricants peuvent utiliser, en tant qu'ETE les agréments techniques européens délivrés conformément à la DPC (jusqu'au 30 juin 2013) pendant toute la durée de leur validité (cinq ans au maximum, soit éventuellement jusqu'au 30 juin 2018)³⁶.

L'évolution du concept au sein des OET – de «l'agrément du produit» à «l'évaluation des performances» – représente le principal défi pour la mise en œuvre appropriée des dispositions du RPC sur l'élaboration et l'adoption des documents d'évaluation européens. Après l'adoption du règlement d'exécution (UE) n° 1062/2013 de la Commission relatif au format de l'évaluation technique européenne pour les produits de construction³⁷, l'EOTA et la Commission se sont accordées sur les principes régissant la rédaction des documents d'évaluation européens et ont élaboré des orientations détaillées sur l'expérience acquise dans

³⁰ Cf. article 19, paragraphe 1, définissant le champ d'application de ces activités.

³¹ Cf. article 20.

³² Cf. article 19, paragraphe 2, et article 3, ainsi que l'annexe II du RPC; cf. aussi article 21.

³³ Cf. articles 29 & 30 et tableau 2 de l'annexe IV du RPC; les orientations de la Commission au titre de l'article 29, paragraphe 4, ont été également dûment communiquées aux États membres. D'ici mai 2016, 50 OET ont été désignés dans 25 pays, y compris trois pays de l'AELE. Six États membres n'ont désigné aucun OET.

³⁴ Cf. article 66, paragraphe 3, du RPC.

³⁵ La référence au premier document d'évaluation européen ayant fait l'objet d'une telle conversion, a été publiée dans le JOUE en mai 2016.

³⁶ Cf. article 66, paragraphe 4, du RPC.

³⁷ JO L 289 du 31.10.2013, p. 42-43; cet acte est fondé sur l'article 26, paragraphe 3, du RPC.

ces processus³⁸. Tout ceci a permis la première publication des références aux documents d'évaluation européens dans le JOUE en juillet 2015³⁹.

La Commission n'a pas été informée par l'EOTA d'une quelconque nécessité de régler des différends entre OET, conformément aux dispositions de l'article 23 du RPC. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de désaccords, en particulier dans la mesure où il y a eu des retards dans l'adoption des documents d'évaluation européens au sein de l'EOTA⁴⁰.

En conclusion, les articles 19, 20, 21 et 24 du RPC fonctionnent conformément à leurs objectifs. La transition pratique de la DPC vers le RPC aurait pu être plus rapide et les procédures en place pourraient être encore plus simplifiées. Néanmoins, en général les améliorations requises pour finaliser les documents d'évaluation européens de manière plus rapide et transparente peuvent être faites sans propositions de réglementation⁴¹.

7. ORGANISMES NOTIFIÉS ET AUTORITÉS NOTIFIANTES

La crédibilité du système instauré par le RPC repose largement sur les organismes notifiés⁴², qui doivent satisfaire à des exigences strictes concernant leur compétence technique, leur impartialité et leur responsabilité⁴³. Une attention particulière devrait être portée à leur indépendance, un critère souligné lors du processus d'adoption du RPC. Les autorités notifiantes désignées par les États membres⁴⁴ sont responsables des procédures nationales de notification et de contrôle.

Les activités du groupe des organismes notifiés et de ses sous-groupes ont été renforcées par le soutien réglementaire accru qu'ils apportent au titre du RPC⁴⁵. Cette coordination des organismes notifiés est nécessaire pour garantir une application uniforme des règles en vigueur, de façon à éviter des critiques occasionnelles sur la variabilité des pratiques en ce domaine.

La sécurité juridique et la cohérence ont pu être améliorées lorsque l'annexe V du RPC a été modifiée par le règlement délégué (UE) n° 568/2014 de la Commission du 18 février 2014⁴⁶. Ce règlement a clarifié le niveau d'implication et le rôle des organismes notifiés dans l'évaluation et la vérification de la constance des performances des produits de construction. De fait, désormais les organismes notifiés perçoivent mieux leurs responsabilités.

La transition de la DPC vers le RPC a entraîné un changement de paradigme également pour les organismes notifiés. Certains d'entre eux ont encore besoin de s'adapter pour prendre en

³⁸ Cf. article 24 du RPC.

³⁹ En mai 2016, 40 documents d'évaluation européens avaient été cités dans le JOUE.

⁴⁰ Jusqu'ici, l'EOTA n'a également signalé à la Commission aucun retard dans l'élaboration des documents d'évaluation européens, conformément aux dispositions du point 6 de l'annexe II du RPC.

⁴¹ Les règles de procédure énoncées à l'annexe II du RPC pourraient être simplifiées au moyen d'un acte délégué (cf. article 19, paragraphe 3, et article 60, point d).

⁴² Ces organismes sont appelés à exécuter, en tant que tierce partie, des tâches relevant de la procédure d'évaluation et de vérification de la constance des performances des produits de construction. En mai 2016, 623 organismes avaient ainsi été notifiés.

⁴³ Les exigences applicables aux organismes notifiés sont énoncées à l'article 43 du RPC.

⁴⁴ Cf. article 40 du RPC.

⁴⁵ Cf. article 43, paragraphe 11, et article 55 du RPC.

⁴⁶ JO L 157 du 27.5.2014, p. 76-79.

compte l'orientation vers des activités de certification ciblées⁴⁷, en plus des autres clarifications de leurs fonctions. Cela a aussi une incidence sur l'utilisation des normes d'accréditation à des fins de notification.

Les commentaires reçus concernant l'application des dispositions du RPC dans ce domaine suggèrent que certaines règles pourraient être plus précises⁴⁸. Dans le même ordre d'idées, ces dispositions⁴⁹ mériteraient une étude plus approfondie pour déterminer si elles devraient être éloignées des principes de la nouvelle approche⁵⁰.

8. MICROENTREPRISES ET SIMPLIFICATION

Pour garantir des conditions équitables aux PME et aux micro-entreprises, le RPC prévoit des dérogations à l'obligation d'établir une déclaration des performances⁵¹ et des procédures simplifiées pour la mise sur le marché des produits de construction⁵².

Au stade actuel de la mise en œuvre, l'expérience est encore limitée en ce qui concerne l'utilisation pratique de la plupart de ces options, à l'exception des règles sur les procédures simplifiées concernant la classification sans essai, partage et transfert en aval⁵³. Ces dispositions sont d'utilisation courante, le cas échéant.

Toutefois, on ne dispose jusqu'ici d'aucune preuve documentaire sur l'utilisation des autres options en question. Cela pourrait signifier que l'allègement escompté de la charge financière et administrative pesant sur les entreprises ne s'est pas concrétisé. Parmi les raisons invoquées par les parties prenantes pour expliquer ce recours limité figurent notamment:

- la variabilité des pratiques et interprétations selon les États membres;
- la faible sensibilisation du secteur à ces options;
- l'incertitude concernant la signification des principaux termes du RPC;
- la difficulté de démontrer l'«équivalence» et/ou de fournir une documentation technique alternative;
- les doutes quant à l'étendue réelle des économies financières applicables;
- la crainte de la désapprobation des autorités ou des utilisateurs si les procédures ne sont pas (correctement) appliquées.

En particulier, ces doutes ont compromis les possibilités pour les microentreprises de recourir aux procédures simplifiées de l'article 37 comme prévu lors du processus réglementaire du RPC.

Une approche globale semble être nécessaire, avec de nouveaux développements sur la marche à suivre, pour mieux répondre aux attentes des PME, et notamment des microentreprises, évoluant dans le secteur de la construction dans l'UE. La Commission doit encourager ces développements via des discussions sur une plate-forme technique.

⁴⁷ Contrairement à la certification des produits, le RPC et sa nouvelle annexe V en particulier mettent l'accent sur la certification de la constance des performances.

⁴⁸ Cf. notamment articles 43, 45, 46, 52, paragraphe 2, et 55 du RPC.

⁴⁹ De la décision n° 768/2008/CE.

⁵⁰ Cf. notamment articles 44, 50, paragraphe 1, 51 et 53, paragraphe 2, du RPC.

⁵¹ Article 5.

⁵² Articles 36 à 38. Parmi ces articles, l'article 37 porte spécifiquement sur les microentreprises.

⁵³ Article 36.

9. SURVEILLANCE DU MARCHÉ

Dans le contexte du «nouveau cadre législatif» adopté en 2008, le règlement (CE) n° 765/2008⁵⁴ a instauré le principal cadre administratif pour la surveillance du marché dans les États membres, tandis que la décision n° 768/2008/CE comprenait des dispositions de référence pour les procédures de surveillance du marché individuelles: ces dispositions devaient être utilisées en étant intégrées dans la législation spécifique au secteur. Les articles 56 à 59 du RPC relatifs à la surveillance du marché s'appuient ainsi largement sur les articles R31 à R34 de la décision n° 768/2008/CE, mais ont dû être ajustés au contexte en question. Ces ajustements pourraient être considérés comme étant en partie à l'origine des difficultés rencontrées au niveau de la surveillance du marché lors de la mise en œuvre du RPC⁵⁵.

Le fonctionnement des autorités de surveillance du marché dans les États membres est basé sur le règlement (CE) n° 765/2008 depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et tous les États membres ont mis en place des autorités de surveillance du marché pour les produits de construction, néanmoins avec une disponibilité de ressources et un impact effectif sur le marché relativement variables. Leur coopération au sein du groupe de coopération administrative pour la surveillance des marchés (AdCo-RPC) s'est sans cesse intensifiée au cours des dernières années, en partie grâce au nouveau soutien financier dispensé par l'UE en faveur des activités de ce groupe. AdCo-RPC a récemment organisé plusieurs actions communes de surveillance du marché et a efficacement contribué à développer le système d'information et de communication pour la surveillance des marchés (ICSMS)⁵⁶ pour mieux répondre aux besoins du secteur de la construction. Le système rapide d'échange d'informations (RAPEX), établi au titre de la directive européenne 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits (DSGP), a été également utilisé pour les produits de construction en vue d'assurer leur sécurité d'utilisation.

Parmi les autres développements en cours au niveau du groupe AdCo-RPC figure l'élaboration d'une approche sectorielle de l'évaluation des risques pour les produits de construction. En outre, les autorités des États membres s'attaquent actuellement aux difficultés relatives à l'application des articles 56 à 58 du RPC en vue de simplifier les procédures concernées⁵⁷. Ces développements sont fort utiles pour les décisions à venir sur l'amélioration de la surveillance du marché dans les États membres.

10. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET MARCHÉ A SUIVRE

Le RPC est mis en œuvre depuis relativement peu de temps et tous ses objectifs ne sont donc pas encore atteints. Une partie importante des défis rapportés ci-dessus concerne des difficultés de mise en œuvre et des retards d'adaptation des parties prenantes. Avant de

⁵⁴ Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93, JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

⁵⁵ Le 13 février 2013, la Commission a adopté une série de propositions visant à améliorer la sécurité des produits de consommation et la surveillance du marché des produits industriels (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76), qui attendent actuellement d'être adoptées au Parlement européen et au Conseil.

⁵⁶ Système d'appui en matière de communication et d'information générale pour la surveillance des marchés.

⁵⁷ La Commission n'a pas été informée de quelconques procédures formelles engagées par des États membres en vertu de ces articles; conformément à l'article 56, paragraphe 2, elle aurait dû en être informée au tout début de ces procédures.

pouvoir tirer des conclusions définitives sur l'efficacité de la législation, il convient de consentir d'autres efforts pour améliorer la mise en œuvre, en particulier au niveau national (par exemple sur l'interprétation uniforme et la suppression des obstacles à la libre circulation) mais aussi au niveau d'autres acteurs tels que le CEN et l'EOTA. Pour cette raison, la Commission ne juge pas approprié, à ce stade, de proposer des amendements au RPC.

La Commission estime toutefois qu'un dialogue permanent avec les États membres et les autres parties prenantes, un suivi attentif de la situation et l'application des règles existantes sont clairement nécessaires.

En s'appuyant sur les efforts de clarification déjà consentis pour soutenir la mise en œuvre appropriée et uniforme du RPC tout en mettant l'accent sur les domaines identifiés dans le présent rapport, il serait notamment possible de développer du matériel d'interprétation et d'orientation supplémentaire, ainsi que des actions de communication et de sensibilisation.

Il est possible de simplifier davantage et plus rapidement le processus de normalisation, et de se doter de normes qui répondent mieux aux besoins de leurs utilisateurs grâce à une collaboration étroite et efficace entre le CEN, les États membres, l'industrie et la Commission.

Pour l'EOTA, les règles de procédure énoncées à l'annexe II du RPC pourraient être simplifiées pour finaliser les documents d'évaluation européens de manière plus rapide et plus transparente au moyen d'un acte délégué.

À ce stade, la Commission considère qu'il reste encore à clarifier certaines dispositions du RPC pour favoriser une application uniforme, et notamment:

- l'article 5 sur les dérogations à l'établissement d'une DdP;
- l'article 6 sur le contenu de la DdP;
- l'article 9, paragraphe 2, sur les informations qui suivent le marquage CE;
- l'article 37 sur les procédures simplifiées pour les microentreprises;
- l'article 38 sur les procédures simplifiées pour les produits fabriqués individuellement ou sur mesure ou;
- les articles 56-58 sur les procédures pour la surveillance du marché.

La Commission entend poursuivre le suivi attentif de la mise en œuvre du règlement afin d'identifier d'éventuels problèmes d'interprétation qui n'ont pas encore été résolus.

La Commission poursuivra le dialogue avec les parties concernées sur les questions identifiées via des plates-formes techniques prévues d'ici à la fin de l'année 2016. Dès lors que la mise en œuvre aura atteint un stade de maturité et au vu des résultats de ce dialogue et des résultats des études connexes à venir, de l'évaluation sectorielle et des rapports⁵⁸, la Commission examinera l'efficacité du RPC.

⁵⁸ Par exemple, le bilan de qualité du secteur de la construction mentionné ci-dessus, l'étude sur les impacts économiques du RPC, le rapport concernant le financement de l'EOTA, les initiatives sur la surveillance du marché et l'initiative d'un portail numérique unique.