

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens»

COM(2012) 584 final – 2012/0283 (COD)

(2013/C 133/11)

Rapporteur: **M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 25 octobre 2012 et le 5 novembre 2012, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 26 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens»

COM(2012) 584 final – 2012/0283 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 février 2013

Lors de sa 487^e session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 74 voix pour, et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission dans la mesure où elle simplifie le régime juridique et clarifie les normes existantes, améliorant ainsi la cohérence de la législation de l'UE, dans le cadre de la mise sur le marché de marchandises.

1.2 Il convient de souligner que tous les opérateurs économiques sont responsables, chacun selon son rôle dans la chaîne d'approvisionnement, de la conformité des produits, de façon à garantir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Le CESE demande que la Commission et les États membres, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, garantissent que les produits en provenance de pays tiers qui entrent sur le marché de l'Union soient conformes aux exigences de la directive à l'examen.

1.3 Quant aux règles relatives aux sanctions, le CESE demande à la Commission de préciser davantage la nature des sanctions, le type de conduites et le seuil minimal de déclenchement de ces sanctions, au niveau supranational, même lorsqu'elles sont garanties par les législations des États membres. À cet égard, il attend avec intérêt l'approbation par la Commission du paquet «Surveillance du marché», qui prévoit, de manière détaillée, une intensification en matière de coopération et d'harmonisation.

1.4 La Commission, les producteurs et les consommateurs devraient envisager la possibilité de créer à l'avenir un nouveau système de marquage qui détermine l'origine des produits et garantisse leur traçabilité afin de mieux informer les consommateurs.

2. Introduction

2.1 Le cadre juridique actuel ⁽¹⁾ au niveau européen pour la mise sur le marché, la libre circulation et la mise en service dans l'Union européenne (UE) des équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications, en vigueur depuis

1999, a joué un rôle déterminant pour l'établissement d'un marché intérieur dans ce domaine.

2.2 Le CESE s'est déjà prononcé à l'époque ⁽²⁾ en faveur de cette réglementation qui énonce des exigences essentielles en matière de protection de la santé et de la sécurité, de compatibilité électromagnétique et de prévention des brouillages préjudiciables. Ces dispositions suivaient ladite «nouvelle approche» de la législation dans la mesure où des prescriptions techniques étaient insérées dans des normes harmonisées non contraignantes, limitant les exigences législatives aux aspects essentiels ⁽³⁾.

2.2.1 Le cadre juridique en vigueur se révèle complexe, dans la mesure où, en se fondant sur la directive 1999/5/CE, seuls les équipements conformes aux exigences de la directive peuvent être placés sur le marché, et les États membres ne peuvent appliquer sur leur territoire des restrictions supplémentaires pour satisfaire aux mêmes exigences, à savoir la protection de la santé et de la sécurité, la garantie de la compatibilité électromagnétique et la prévention des brouillages préjudiciables.

2.2.2 Ces produits relèvent en même temps d'autres actes de l'UE en matière d'environnement, en particulier les directives sur la limitation des substances dangereuses, sur les déchets d'équipements électriques et électroniques et sur les piles, ainsi que les mesures d'exécution se rapportant à la directive sur l'écoconception.

2.2.3 Par ailleurs, la mise en service et l'utilisation d'équipements hertziens sont réglementées au niveau national. Dans l'exercice de cette compétence, les États membres doivent respecter la législation de l'UE, notamment:

— le cadre général établi dans le programme en matière de politique du spectre radioélectrique;

⁽²⁾ JO C 73 du 9.3.1998, p. 10.

⁽³⁾ Voir la décision du Conseil 90/683/CEE (JO L 380 du 31.12.1990, p. 13) et la décision du Conseil 93/465/CEE (JO L 220 du 30.8.1993, p. 23), aujourd'hui abrogées.

⁽¹⁾ JO L 91 du 7.4.1999, p. 10.

- les critères généraux établis dans la directive cadre relative aux communications électroniques;
- les conditions régissant l'octroi d'autorisations d'utilisation des radiofréquences, établies dans la directive «autorisation» applicable aux communications électroniques;
- les mesures d'exécution se rapportant à la décision «spectre radioélectrique», harmonisant les conditions techniques d'utilisation de certaines bandes de fréquences dans l'UE, conditions que sont tenus d'observer tous les États membres de l'Union.

2.3 À tout cela, vient s'ajouter la nécessité de cohérence avec les autres politiques et objectifs de l'Union, en particulier le nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits approuvé en 2008 ⁽⁴⁾ dont le CESE ⁽⁵⁾ partage les objectifs, dans la mesure où il établit un cadre commun pour:

- la commercialisation des produits, et;
- les principes généraux et les dispositions de référence devant figurer dans tous les actes législatifs visant à harmoniser les conditions de commercialisation des produits, de façon à disposer d'une base cohérente en cas de révision ou de refonte de ces actes.

2.4 Dans le but de surmonter la complexité de ce cadre juridique, la Commission présente une proposition qui cherche à clarifier l'application de la directive 1999/5/CE et à la remplacer afin de supprimer les charges administratives superflues pour les entreprises et les administrations en introduisant davantage de flexibilité en matière de spectre et en allégeant les procédures administratives pour l'utiliser.

3. La proposition de la Commission

Les principaux éléments contenus dans la proposition de révision de la directive sont les suivants:

3.1 Alignement sur la décision n° 768/2008/CE relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, y compris les définitions énoncées au chapitre R1 de la décision n° 768/2008/CE; les obligations des opérateurs économiques; trois modules d'évaluation de la conformité; les obligations en matière de notification des organismes d'évaluation de la conformité; et les procédures de sauvegarde simplifiées.

3.2 Adoption de la décision n° 768/2008/CE avec le règlement (CE) n° 765/2008 (sur l'accréditation et la surveillance du marché). Les deux instruments établissent des critères pour l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur en définissant une approche plus cohérente de la politique d'harmonisation technique en matière de sécurité des produits ainsi qu'un

régime de surveillance plus efficace pour toutes les marchandises introduites sur le marché en provenance de l'UE ou de pays tiers, et renforcent la protection des consommateurs au sein du marché unique.

3.3 Établissement d'une nouvelle définition des «équipements hertziens»: on entendra par là tous les équipements, et uniquement ceux-là, qui transmettent intentionnellement des signaux en utilisant le spectre radioélectrique, à des fins de communication ou autre, d'où le nouvel intitulé «Directive relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens». La directive ne s'applique pas aux équipements terminaux fixes.

3.4 La proposition permet:

- d'exiger l'interopérabilité des équipements hertziens avec des accessoires tels que des chargeurs;
- d'exiger que seules des combinaisons de logiciel et de matériel conformes soient réunies dans les équipements hertziens définis par logiciel. À cet effet, elle permet l'adoption de mesures destinées à éviter que cette exigence réglementaire ne constitue une entrave à la concurrence sur le marché des logiciels tiers.

3.5 La proposition introduit la possibilité d'exiger que soient enregistrés dans un système central les produits des catégories présentant un faible niveau de conformité, en s'appuyant sur les informations en matière de respect des exigences fournies par les États membres.

3.6 Elle clarifie la relation entre la directive 1999/5/CE et les législations des États membres et de l'UE concernant l'utilisation du spectre radioélectrique.

3.7 La proposition simplifie et réduit les obligations administratives suivantes:

- a) la nouvelle définition des équipements hertziens établit une nette distinction avec le champ d'application de la directive sur la compatibilité électromagnétique (CEM);
- b) les récepteurs purs et les terminaux fixes ne relèvent plus de la directive à l'examen mais de la directive CEM et de la directive sur le matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, ou suivant leur voltage, de la directive CEM et de la directive sur la sécurité générale des produits, d'où un certain allègement des obligations administratives;
- c) l'obligation de notifier la mise sur le marché d'équipements utilisant des bandes de fréquences non harmonisées à l'échelle de l'UE est supprimée;

⁽⁴⁾ JO L 218 du 13.8.2008, pp. 30 et 82.

⁽⁵⁾ JO C 120 du 16.5.2008, p. 1.

d) pour les producteurs:

- l'obligation d'apposer un identificateur de la catégorie d'équipement sur les produits est supprimée;
- l'obligation d'apposer le marquage CE sur la notice d'utilisation est supprimée;

e) les mesures en faveur de la concurrence sur le marché des terminaux (relatives aux spécifications de l'interface et aux raisons techniques de la connexion des équipements terminaux de télécommunications avec les interfaces) sont supprimées du texte de la directive, étant donné que la directive relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications établit des obligations similaires.

3.8 Enfin, la proposition de directive s'aligne sur le TFUE et le règlement (UE) n° 182/2011 relatif à l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, aux procédures régissant l'exercice des compétences d'exécution et des pouvoirs délégués et à l'exercice de la délégation, plus précisément:

- des compétences d'exécution sont prévues pour l'établissement de catégories d'équipements et la communication d'informations sur la zone géographique et les restrictions d'utilisation des équipements hertziens;
- des pouvoirs délégués sont prévus pour la mise à jour des produits assimilés aux équipements hertziens énumérés à l'annexe II, en fonction des progrès techniques; les exigences essentielles supplémentaires; la fourniture d'informations sur la conformité des équipements hertziens définis par logiciel et l'obligation d'enregistrer les équipements hertziens de certaines catégories.

4. Observations générales

4.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission d'accroître la cohérence de la législation de l'UE, conformément à l'article 7 du TFUE, en optant pour la technique législative dite de «substitution» selon laquelle la refonte de la législation se traduit par l'adoption d'un nouvel acte juridique qui intègre en un texte unique tant les modifications de fond apportées à l'acte antérieur que les dispositions inchangées de ce dernier, dès lors que le nouvel acte remplace et abroge l'acte précédent, s'alignant sur la terminologie de la décision n° 768/2008/CE et du traité de Lisbonne.

4.2 La libre circulation des marchandises constitue l'une des quatre libertés fondamentales des traités. La proposition de directive promeut la libre circulation de marchandises sûres, renforçant la protection des consommateurs, la compétitivité des entreprises et créant des conditions de concurrence égale pour les opérateurs économiques.

4.3 Afin de garantir à l'industrie européenne des conditions lui rendant sa compétitivité, le CESE juge indispensable que le

marché intérieur assure une pleine interopérabilité pour réduire la fragmentation tant des marchés nationaux que des investissements dans la recherche et l'innovation.

4.4 Le CESE souligne la nécessité de développer une politique industrielle proactive qui reflète mieux l'équilibre entre les capacités des producteurs, un cadre réglementaire technique pour les droits de propriété intellectuelle et surtout, les types de produits pouvant satisfaire à des normes communes, des réglementations et des procédures harmonisées.

4.5 Il y a lieu d'adopter les normes techniques et réglementaires dans le respect des principes de la nouvelle politique de normalisation, garantissant la visibilité et la transparence des travaux, et associant pleinement les interlocuteurs sociaux et les représentants de la société civile organisée.

5. Observations spécifiques

5.1 En ce qui concerne le champ d'application, l'article premier, paragraphe 3 exclut toute une série d'équipements hertziens utilisés exclusivement pour la «sécurité publique», qui, outre la défense ou la sécurité de l'État, inclut d'autres notions telles que «la prospérité économique de l'État», qu'il conviendrait de définir ou de clarifier dans la disposition par souci de clarté.

5.1.1 Par ailleurs, bien que ces équipements soient exclus au titre de l'article premier, paragraphe 3, ils ne sont pas mentionnés à l'annexe I en tant qu'équipements non réglementés par la directive.

5.2 Le CESE est favorable à la promotion d'un interfonctionnement via réseau avec d'autres équipements hertziens et d'une connexion avec des interfaces du type approprié dans toute l'Union, ce qui pourrait simplifier l'utilisation de ces équipements en facilitant l'interopérabilité entre les équipements hertziens et les accessoires.

5.3 Afin de mieux protéger les données et la vie privée des utilisateurs, il y a lieu de développer la dimension éthique et sociale des applications technologiques inhérentes à la sécurité dès la phase de conception pour assurer son acceptation sociale. La protection des droits fondamentaux des citoyens doit être garantie à toutes les phases, de la conception à la normalisation et la mise en œuvre technologique sur le terrain, en l'intégrant précocement.

5.4 Il y a lieu de clarifier les conditions de mise sur le marché en vigueur, tant pour les produits de l'UE que pour ceux provenant de pays tiers. À cet effet, l'article 6 devrait mentionner les situations dans lesquelles les conditions essentielles prévues par la directive sont réputées remplies (normes européennes harmonisées, normes internationales publiées par la Commission), ainsi que les cas de normes nationales supplémentaires.

5.5 Le CESE recommande à la Commission et aux États membres de veiller à ce que les produits commercialisés remplissent les conditions liées à une bande spécifique, afin d'éviter les interférences dans la bande de 800 Mhz, ainsi que tout risque inutile de «contamination non nécessaire du spectre radioélectrique». Cette recommandation s'avère particulièrement importante pour les régions transfrontalières, dans lesquelles il conviendrait d'harmoniser les horaires et les technologies à appliquer.

5.6 Le CESE plaide pour l'accessibilité des services d'urgence, en particulier pour les personnes handicapées. Ils doivent dès lors être conçus de manière à être compatibles avec les fonctionnalités requises.

5.7 Il est très important que tous les opérateurs économiques soient responsables, chacun selon son rôle dans la chaîne d'approvisionnement, de la conformité des produits, de façon à garantir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs et une concurrence loyale sur le marché de l'Union.

5.8 Le CESE demande que la Commission et les États membres, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, garantissent que les produits en provenance de pays tiers qui entrent sur le marché de l'Union soient conformes aux exigences de la directive à l'examen. Ils doivent veiller à ce que les importateurs qui introduisent les produits sur le marché respectent toutes les exigences et ne commercialisent pas des produits non conformes ou présentant un risque.

5.9 La traçabilité des équipements hertziens tout au long de la chaîne d'approvisionnement doit être garantie en tant que mesure de surveillance du marché visant à faciliter le droit à l'information des consommateurs.

5.10 Le CESE rappelle ⁽⁶⁾ que le système actuel de marquage ne garantit pas que le produit ait fait l'objet d'une procédure de garantie de qualité et de sécurité; il ne répond donc pas aux attentes des consommateurs.

5.11 En ce qui concerne le système d'accréditation et d'évaluation de la conformité, le CESE plaide pour des organes d'évaluation de conformité notifiés, dotés d'un même niveau de compétence, des critères de sélection plus rigoureux et des procédures de sélection harmonisées pour les évaluations de conformité.

5.12 En outre, le CESE estime qu'il y a lieu de renforcer les conditions qui garantissent l'indépendance des organes d'évaluation de conformité notifiés en étendant les incompatibilités prévues à l'article 26, paragraphe 4, de manière à couvrir les activités accomplies au cours des deux ou trois années qui précèdent l'évaluation.

5.13 Le CESE fait part de son inquiétude en ce qui concerne les «actes délégués» prévus dans la proposition, qui sont parfois dépourvus des détails concrets nécessaires, par exemple à l'article 5 sur l'enregistrement des équipements hertziens dans certaines catégories, qui habilite la Commission à procéder à une identification a posteriori, sans aucun critère concret, ce qui pourrait laisser une marge d'appréciation trop importante.

5.14 Quant aux règles relatives aux sanctions, la proposition devrait préciser, au niveau supranational, la nature des sanctions qui devront être garanties par les législations des États membres et le seuil minimal de leur déclenchement, dès lors que la seule obligation faite aux autorités nationales ressortant de la proposition de directive est de fixer les règles en matière de sanction pour ce type de conduites en adoptant des mesures «effectives, proportionnées et dissuasives», ce qui pourrait inciter certains opérateurs à rechercher la juridiction leur étant la plus favorable («forum shopping»), ou entraîner une violation du principe «*non bis in idem*» en cas de sanctions concurrentes.

5.15 Étant donné le dynamisme du secteur, le CESE recommande de réduire le délai de cinq ans prévu à l'article 47, paragraphe 2.

Bruxelles, le 13 février 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ JO C 181 du 21.06.2012, p. 105.