



LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

La libre circulation des marchandises est garantie par la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives aux échanges, ainsi que par l'interdiction des mesures d'effet équivalent. Le principe de la reconnaissance mutuelle, l'élimination des barrières physiques et techniques et la promotion de la normalisation y ont été ajoutés pour poursuivre l'achèvement du marché intérieur. L'adoption du nouveau cadre législatif (NCL), en 2008, a renforcé la libre circulation des marchandises, le système de surveillance du marché de l'Union européenne ainsi que le marquage CE. Des études récentes indiquent que les avantages qui découlent du principe de libre circulation des marchandises et de la législation connexe s'élèvent à 386 milliards d'euros par an.

BASE JURIDIQUE

Article 26 et articles 28 à 37 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

OBJECTIFS

Le droit à la libre circulation des marchandises originaires des États membres et en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres constitue l'un des principes fondamentaux du traité (article 28 du traité FUE). Initialement, la libre circulation des marchandises était considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'une union douanière entre les États membres, comportant la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives aux échanges et des mesures d'effet équivalent, ainsi que la création d'un tarif douanier commun pour la Communauté. Ultérieurement, l'accent a été mis sur la suppression de tous les obstacles restants à la libre circulation des marchandises en vue de créer le marché intérieur.

RÉALISATIONS

La suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives (contingents) entre les États membres était acquise au 1^{er} juillet 1968. Cette échéance n'a cependant pas été respectée en ce qui concerne les objectifs supplémentaires, à savoir l'interdiction des mesures d'effet équivalent et l'harmonisation des législations nationales en la matière. Ces objectifs sont ensuite devenus les objets principaux des efforts consentis pour faire de la liberté de circulation des marchandises une réalité.



A. Interdiction des taxes d'effet équivalent à un droit de douane: article 28, paragraphe 1, et article 30 du traité FUE

Comme le traité ne donnait pas de définition précise de ce concept, c'est la jurisprudence qui a dû en fournir une. La Cour de justice de l'Union européenne a estimé que toute taxe, quelles que soient son appellation et ses modalités d'application, «qui, frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir ainsi sur la libre circulation des produits, la même incidence qu'un droit de douane» peut être considérée comme une taxe d'effet équivalent, indépendamment de sa nature et de sa forme (affaires 2/62 et 3/62^[1], et affaire 232/78^[2]).

B. Interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives: articles 34 et 35 du traité FUE

Dans l'arrêt [Dassonville](#), la Cour de justice a d'abord déclaré que toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, effectivement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives ([affaire 8/74](#) du 11 juillet 1974 et [affaire C-320/03 du 15 novembre 2015](#), points 63 à 67). Le raisonnement de la Cour s'est développé avec la jurisprudence Cassis de Dijon (affaire 120/78) établissant le principe selon lequel tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre conformément à ses règles traditionnelles et équitables et à ses processus de fabrication doit être autorisé sur le marché de n'importe quel autre État membre. Tel est le raisonnement à la base du débat qui a conduit à définir le principe de la reconnaissance mutuelle, s'appliquant en l'absence d'harmonisation. Par conséquent, les États membres sont tenus, même en l'absence de mesures d'harmonisation européenne (droit communautaire dérivé), de permettre la circulation et la mise sur leur marché de produits qui ont été légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre.

Il convient toutefois de noter que le champ d'application de l'article 34 du traité FUE a été limité par la jurisprudence Keck, qui en exempte certaines formes de vente à condition qu'elles ne créent pas de discrimination, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national, et qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres ([affaires jointes C-267/91 et C-268/91](#)).

C. Exceptions à l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives

L'article 36 du traité FUE permet aux États membres de prendre des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives sous réserve que celles-ci soient justifiées par des considérations non économiques à caractère général (notamment la moralité publique, l'ordre public ou la sécurité publique). De telles exceptions au principe général

[1] Arrêt de la Cour du 14 décembre 1962, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>

[2] Arrêt de la Cour du 25 septembre 1979, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:61978CJ0232>



doivent faire l'objet d'une interprétation stricte et les mesures nationales ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. Enfin, les mesures doivent avoir une incidence directe sur les intérêts publics à protéger et ne doivent pas dépasser le niveau nécessaire (principe de proportionnalité).

En outre, la Cour a reconnu dans sa jurisprudence (Cassis de Dijon) que les États membres peuvent invoquer des exceptions à l'interdiction des mesures d'effet équivalent sur la base de contraintes impératives (tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs). Les États membres sont tenus de notifier leurs mesures nationales d'exemption à la Commission. Des procédures d'information mutuelle et un mécanisme de contrôle ont été mis en place afin de faciliter la supervision de telles mesures, conformément aux dispositions des articles 114 et 117 du traité FUE, à la [décision no 3052/95/CE](#) du Parlement européen et du Conseil et au [règlement \(CE\) no 2679/98 du Conseil](#). Ces dispositions ont ensuite été officialisées dans le [règlement \(CE\) no 764/2008](#) sur la reconnaissance mutuelle, adopté en 2008 dans le cadre du «nouveau cadre législatif».

D. Harmonisation des législations nationales

L'adoption d'actes législatifs d'harmonisation a permis de supprimer certains obstacles (notamment en rendant des dispositions nationales inapplicables) et d'établir des règles communes visant à garantir à la fois la libre circulation des marchandises et le respect des autres objectifs du traité CE, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement et des consommateurs ou de la concurrence.

L'harmonisation a été encore facilitée par l'introduction de la règle de la majorité qualifiée, requise pour la plupart des directives relatives à l'achèvement du marché unique (article 95 du traité CE tel que modifié par le traité de Maastricht), et par l'adoption d'une nouvelle approche destinée à éviter une harmonisation lourde et détaillée, proposée dans un [livre blanc de la Commission](#) (1985). Dans la nouvelle approche basée sur la résolution du Conseil du 7 mai 1985 (confirmée par la [résolution du Conseil du 21 décembre 1989 et la décision no 93/465/CEE du Conseil](#)), le principe directeur est la reconnaissance mutuelle des règles nationales. L'harmonisation, qui doit se limiter aux exigences essentielles, est justifiée lorsque les règles nationales ne peuvent pas être jugées équivalentes et créent des restrictions. Les directives adoptées dans le cadre de cette nouvelle approche ont pour objectif de garantir la libre circulation des marchandises par l'harmonisation technique de secteurs entiers, d'une part, et de garantir un niveau de protection élevé des objectifs d'intérêt public visés à l'article 114, paragraphe 3, du traité FUE, d'autre part (par exemple, jouets, matériaux de construction, machines, appareils à gaz et équipements de terminaux de télécommunications).

E. E. Achèvement du marché intérieur

La création du marché unique nécessitait la suppression de tous les obstacles à la libre circulation qui subsistaient. [Le livre blanc de 1985 de la Commission](#) énonçait les obstacles physiques et techniques à supprimer ainsi que les mesures devant être prises par la Communauté pour ce faire. La plupart de ces mesures ont désormais



été adoptées. Cependant, le marché unique requiert encore des réformes importantes pour relever tous les défis du progrès technologique.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen, partisan de l'achèvement du marché intérieur, a toujours apporté un soutien particulier à la «nouvelle approche» dans le domaine de la libre circulation des marchandises. Il a aussi apporté une contribution législative significative aux directives d'harmonisation. Le Parlement européen a largement contribué à l'élaboration du train de mesures du nouveau cadre législatif adopté en 2008. Lors de ses négociations avec le Conseil, il a particulièrement veillé à convenir de ce que tous les opérateurs économiques concernés soient de plus en plus responsables de garantir la conformité et la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché et à renforcer le marquage CE en améliorant sa notoriété parmi les consommateurs. Le Parlement reste actif dans ce domaine, avec un paquet d'alignement constitué de neuf directives dédiées à différents produits, incluant les ascenseurs, les articles de pyrotechnie et les explosifs.

Dans sa [résolution du 8 mars 2011](#)^[3], le Parlement demandait à la Commission d'établir un système unique de surveillance du marché pour tous les produits (harmonisés ou non), fondé sur un acte législatif unique couvrant tant la [directive sur la sécurité générale des produits](#) que le [règlement \(CE\) no 765/2008](#) sur la surveillance du marché, dans le but d'atteindre un niveau élevé de sécurité des produits et de surveillance du marché ainsi que de clarifier la base juridique. En 2013, à la demande du Parlement, la Commission a présenté le [paquet «sécurité des produits et surveillance du marché»](#), qui consiste en de nouvelles règles d'application pour le marché intérieur des biens, qui permettront aux autorités nationales de surveillance des marchés de faire appliquer la législation et de se doter de meilleurs moyens, plus larges, de protection des consommateurs. Le 17 avril 2019, le Parlement a adopté un nouveau [règlement sur la surveillance du marché et la conformité des produits](#). Les dispositions de ce règlement relatives à la surveillance du marché devraient s'appliquer aux produits qui font l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union, ce qui garantira un cadre uniforme pour la surveillance du marché à l'échelon de l'Union et contribuera à renforcer la confiance des consommateurs.

En outre, la normalisation joue un rôle central dans le bon fonctionnement du marché intérieur. Des normes européennes harmonisées aident à garantir la libre circulation des marchandises sur le marché intérieur et permettent aux entreprises de l'Union européenne de devenir plus compétitives. Ces normes aident à protéger la santé et la sécurité des consommateurs européens et contribuent également à la protection de l'environnement. Pour affermir le contenu de la réforme de la normalisation, le Parlement européen a adopté, le 21 octobre 2010, une [résolution](#)^[4] dans laquelle il demandait la préservation et l'amélioration des nombreux éléments couronnés de

[3]JO C 199 E du 7.7.2012, p. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3A%3A2012%3A199E%3ATOOC>

[4]JO C 70 E du 8.3.2012, p. 56, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3A%3A2012%3A070%3ATOOC>



succès du système européen de normalisation, tout en souhaitant atteindre un juste équilibre entre les dimensions européenne, nationale et internationale.

Le 25 octobre 2012, le Parlement et le Conseil adoptaient le [règlement \(UE\) no 1025/2012](#) relatif à la normalisation européenne, à la modernisation et à l'amélioration des mécanismes permettant la mise en place de normes européennes.

La septième législature a conclu l'examen législatif de neuf directives dans le cadre du paquet d'alignement, dans des domaines tels que le matériel électrique de basse tension, la compatibilité électromagnétique, les instruments de mesure et les explosifs à usage civil, ainsi que les directives sur les équipements sous pression et sur les équipements hertziens. Le Parlement a également mené à bien les travaux législatifs sur: le règlement établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction; l'étiquetage et le marquage de la composition de produits textiles; la sécurité et l'impact environnemental de véhicules à deux ou trois roues et quadricycles; et la directive relative aux bateaux de plaisance et aux véhicules nautiques à moteur^[5].

Lors de la huitième législature, les efforts se sont poursuivis par des travaux relatifs aux règlements sur les installations à câbles, les appareils qui brûlent des combustibles gazeux, les dispositifs médicaux et les équipements de protection individuelle. Le Parlement a achevé avec succès les travaux sur le règlement eCall^[6] et la décision sur les solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers en Europe (ISA2)^[7]. Dans le cadre du train de mesures sur l'économie circulaire, le Parlement a élaboré un texte législatif sur la mise à disposition sur le marché unique des fertilisants porteurs du marquage CE^[8].

Au cours de la huitième législature, le Parlement a adopté une nouvelle [directive sur la notification \[\(UE\) 2015/1535\]](#) qui améliore l'information mutuelle entre les États membres concernant les réglementations techniques, et un nouveau [règlement relatif à la reconnaissance mutuelle \[\(UE\) 2019/515\]](#) qui comporte des dispositions améliorées pour les procédures nationales, qui conduisent à l'extension de la reconnaissance mutuelle^[9]. Le 16 avril 2019, le Parlement a adopté le règlement relatif à la réception par type des véhicules à moteur, en ce qui concerne leur sécurité générale et la

[5] Pour plus de détails, voir l'étude réalisée pour la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement (IMCO), intitulée «EU Mapping: Overview of IMCO related legislation» (Cartographie de l'Union: aperçu de la législation dans les domaines couverts par la commission IMCO): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[6] Règlement (UE) 2015/758 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant les exigences en matière de réception par type pour le déploiement du système eCall embarqué fondé sur le service 112 et modifiant la directive 2007/46/CE (JO L 123 du 19.5.2015, p. 77), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0046>

[7] Décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers en Europe (ISA2). L'interopérabilité comme moyen de moderniser le secteur public (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [COM(2014) 0367], http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf

[8] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants porteurs du marquage CE et modifiant les règlements (CE) n° 1069/2009 et (CE) n° 1107/2009 [COM(2016) 0157], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0157>

[9] Règlement (UE) 2019/515 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant le règlement (CE) n° 764/2008 (JO L 91 du 29.3.2019, p. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0515>



protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route, qui vise à introduire de nombreuses mesures techniques afin de sauver des vies humaines et de limiter les blessures causées par les accidents de la route qui entraînent plus de 25 000 morts et 100 000 blessés graves sur les routes européennes chaque année^[10].

Le Parlement a insisté pour que cette législation soit complétée par des plateformes en ligne, telles que Solvit et le système d'information du marché intérieur (IMI) en vertu du [règlement \(UE\) no 1024/2012](#), qui favorise l'échange d'informations entre les autorités nationales et avec la Commission afin de résoudre les difficultés que rencontrent les citoyens et les entreprises lors de l'achat et de la vente de biens dans l'Union. Le Parlement a rendu toutes ces plateformes accessibles aux citoyens et aux entreprises par l'intermédiaire du portail numérique unique «L'Europe est à vous», en adoptant le [règlement 2018/1724](#)^[11].

Le Parlement européen soutient le renforcement de la coopération entre les autorités nationales et européennes en vue d'améliorer la qualité de la législation de l'Union et d'identifier les actes nécessitant une simplification ou une codification. Il invite aussi les autres institutions à soutenir la corégulation et les accords volontaires, quand cela est possible, afin de respecter le même principe du mieux légiférer.

Des études récentes montrent que le principe de libre circulation des marchandises et la législation connexe permettent des gains s'élevant à 386 milliards d'euros par an^[12].

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
04/2019

[10]Atelier sur les exigences en matière de réception par type des véhicules à moteur, <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/imco/events-workshops.html?id=20181115WKS02022>

[11]Charlotte Duke, «Single Digital Gateway: how EU could meet expectations of citizens and businesses?» (Le portail numérique unique: comment l'Union pourrait-elle répondre aux attentes des citoyens et des entreprises?), briefing préparé par le département thématique A pour la commission IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI\(2018\)614219_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI(2018)614219_EN.pdf)

[12]Étude «Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering economic benefits for citizens and businesses» (2019) (Contribution à la croissance: libre circulation des marchandises. Fournir des avantages économiques aux citoyens et aux entreprises), préparée par le département thématique A et l'institut IFO pour la commission IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA\(2019\)631063_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf)

