

1

Rappel concernant la directive

1.1 Origines de la directive

Un des objectifs de l'Union européenne a été, dès l'origine, la formation d'un marché communautaire unique, dans lequel les personnes, les services, les capitaux et les marchandises circuleraient sans entrave. Ceci est inclus dans le traité de Rome et a été réaffirmé à l'occasion de ses modifications successives. L'idée était qu'un marché, ainsi élargi aurait pour effet :

- ▶ d'enrichir l'éventail de choix pour les consommateurs ;
- ▶ de stimuler la concurrence ;
- ▶ de favoriser les gains de productivité des firmes et d'améliorer ainsi la compétitivité de l'Union ;
- ▶ de rapprocher les équipes de chercheurs en les incitant à collaborer et d'accroître ainsi l'efficacité de la recherche.

S'agissant des marchandises ou des produits, des obstacles à leur circulation, c'est-à-dire à leur commercialisation et à leur utilisation dans d'autres pays que leur pays de fabrication, résident souvent dans des règles techniques à respecter ou dans des procédures d'agrément, d'homologation, d'essai, ou de certification auxquelles il faut se conformer. En général, ces règles et procédures étant différentes d'un pays à l'autre, pour le fabricant, il en résulte des contraintes qui entraînent des coûts et des pertes de temps et entravent la concurrence.

Pour supprimer ces obstacles, le traité a prévu deux voies :

- ▶ la reconnaissance mutuelle,
- ▶ l'harmonisation.

1.1.1 Reconnaissance mutuelle

Le principe, énoncé à l'article 28 du traité modifié, consiste à considérer qu'un produit, qui est légalement commercialisé dans son pays d'origine, doit pouvoir l'être dans les autres pays de l'Union. Un État ne peut s'y opposer que pour des raisons touchant à la sécurité ou à la santé. C'est ce qu'indique l'article 30 du traité.

1.1.2 Harmonisation

Dans les domaines où les produits sont directement ou indirectement soumis à des contraintes réglementaires, *de jure* ou *de facto*, le principe de reconnaissance mutuelle ne peut pas s'appliquer. C'est pour cette raison que le traité a prévu la voie de l'harmonisation ou du rapprochement des obligations réglementaires, qui consiste à adapter celles-ci afin qu'elles permettent l'utilisation de produits provenant d'autres États sans formalités supplémentaires, sous réserve, bien-sûr, qu'ils satisfassent au besoin.

L'article 94 du traité modifié a prévu que cette harmonisation se ferait par voie de directive, dont le contenu devrait être transposé dans la législation de chaque État.

Afin d'éviter les trop longs délais qu'entraînerait une rédaction trop détaillée des directives, le Conseil des ministres décida, dans la Résolution du 7 mai 1985, d'adopter ce que l'on a appelé une « nouvelle approche ».

Cette approche consiste à n'inclure, dans les directives, que les exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les produits, telles qu'on les rencontre dans la plupart des États (exigences concernant principalement la santé et la sécurité) et à renvoyer à des normes européennes le soin de préciser les caractéristiques des produits permettant de satisfaire à ces exigences, des valeurs minima éventuelles pour ces caractéristiques et les méthodes à appliquer pour déterminer ces caractéristiques.

Le respect de ces normes n'est pas obligatoire, et le fabricant a la possibilité de prouver, par tout autre moyen, que son produit respecte les exigences essentielles, notamment en le faisant évaluer par une tierce partie indépendante.

Les normes dont il s'agit sont élaborées par les organismes européens (CEN ou CENELEC), selon des mandats établis par la Commission, et leurs références sont publiées sous la forme d'une communication de la Commission, au Journal officiel des Communautés européennes, devenu le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). On les appelle « normes harmonisées ».

Mais il ne suffit pas d'avoir de bonnes spécifications techniques, il faut donner la garantie que la conformité à ces spécifications est bien assurée par les fabricants. C'est pourquoi, par une résolution en date du 21 décembre 1989, le Conseil des ministres compléta la nouvelle approche en demandant que soient définies des procédures d'attestation de la conformité des produits.

Deux décisions du Conseil, du 13 décembre 1990 et du 22 juillet 1993, ont précisé les procédures à appliquer. Celles-ci comportent des modules impliquant la participation, selon les cas, de laboratoires d'essai, d'organismes d'inspection ou de certification. Le marquage CE devient le signe visible de la conformité du produit et doit être considéré par les États comme valant présomption de respect de la directive.

La Directive 93/68/CEE du 22 juillet 1993 modifia toutes les directives « nouvelle approche » pour unifier leurs dispositions relatives au marquage CE.

Les autorités des États sont tenues de surveiller le marché, afin de s'assurer du bon usage du marquage CE.

Par ailleurs, en application de la Directive 98/34/CE du 22 juin 1998, elles ont l'obligation de communiquer à la Commission et, par elle, aux autres États membres, leurs projets de règles techniques ou de modifications d'une d'entre elles et de respecter une période de *statu quo*, avant d'adopter la nouvelle règle ou la modification. Cette disposition, qui s'applique également dans les domaines non harmonisés, vise à prévenir l'introduction d'obstacles à la liberté de circulation, qui, encore une fois, est un principe fondamental du traité.

1.2 Principales dispositions de la directive

La Directive 89/106/CEE du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, concernant les produits de construction, appelée « Directive produits de construction » (nous l'appellerons simplement ici la directive) entre dans le cadre de la nouvelle approche, dont les dispositions viennent d'être rappelées.

Cette directive a été publiée au JOUE du 11 février 1989, puis modifiée pour tenir compte de la Directive 93/68/CEE du 22 juillet 1993 évoquée plus haut, la version ainsi modifiée ayant été publiée au JOUE du 30 août 1993. Les principales dispositions de la directive sont les suivantes.

1.2.1 Exigences essentielles

Conformément à la nouvelle approche, la directive indique des exigences essentielles, mais celles-ci s'appliquent aux ouvrages de bâtiment ou de génie civil, et non aux produits de construction. En effet, ce sont ces exigences qui intéressent les utilisateurs et que l'on retrouve dans les réglementations des États, qu'il s'agit de rapprocher.

Six exigences sont mentionnées :

- ▶ Résistance mécanique et stabilité.
- ▶ Sécurité en cas d'incendie.
- ▶ Hygiène, santé et environnement.
- ▶ Sécurité d'utilisation.
- ▶ Protection contre le bruit.
- ▶ Économie d'énergie et isolation thermique.

Ces exigences sont exprimées en termes généraux et sous forme d'objectifs.

La directive prévoit l'établissement de « documents interprétatifs » pour établir le lien entre lesdites exigences et les caractéristiques des produits, documents principalement utiles pour l'élaboration des normes.

1.2.2 Normes et agréments techniques européens

Les produits sont supposés respecter la directive s'ils sont conformes à la norme harmonisée les concernant ou s'ils ont obtenu un agrément technique européen. Ils portent alors le marquage CE et sont présumés « aptes à l'usage prévu », c'est-à-dire que les ouvrages dans lesquels ils seront incorporés respecteront les exigences essentielles, à condition d'avoir été correctement conçus et réalisés.

Les normes européennes et les agréments techniques européens s'appellent des « spécifications techniques harmonisées ».

En l'absence de spécification technique harmonisée, un produit peut être mis sur le marché d'un pays, en respectant les règles en vigueur dans celui-ci, mais il ne porte pas le marquage CE.

Les **normes européennes** sont établies par le Comité européen de la normalisation (CEN) ou le Comité européen de la normalisation électrotechnique (CENELEC), conformément à un mandat délivré par la Commission, après consultation des États membres au sein d'un comité permanent créé par la directive, comprenant deux représentants de chaque État membre et présidé par un représentant des services de la Commission. Leurs références sont publiées au JOUE.

La norme indique :

- ▶ Les caractéristiques du produit, exprimées autant que possible en termes de performances.
- ▶ Les performances minimales ou les classes de produit, le cas échéant.
- ▶ Les méthodes à utiliser pour déterminer les caractéristiques, en renvoyant, en général, à des normes dites normes support (essai, calcul).
- ▶ Les procédures à appliquer pour attester de la conformité du produit.

Toutes les dispositions nécessaires pour respecter la directive sont rappelées dans une annexe dite « annexe ZA » à la norme et sont d'application obligatoire, cependant que le reste de la norme est d'application volontaire.

Les **agrément techniques européens** sont délivrés pour un produit, sur demande du fabricant, par un organisme désigné pour cette activité par un État membre. Plusieurs organismes peuvent être désignés dans un même pays.

Les organismes d'agrément des divers États sont regroupés au sein d'une association de droit belge prévue par la directive, appelée Organisation européenne pour l'agrément technique (EOTA).

L'agrément, qui est une évaluation de l'aptitude du produit à l'usage prévu, peut être délivré selon deux procédures :

- ▶ En référence à un guide d'agrément établi par l'EOTA, sur mandat de la Commission, et approuvé par celle-ci après consultation du comité permanent précité.
- ▶ Sans guide, sous réserve qu'un accord sur l'évaluation intervienne entre membres de l'EOTA : accord prenant la forme de ce que l'on appelle un CUAP (*Common Understanding of Assessment Procedure*).

La première procédure s'applique à des familles de produits, tandis que la seconde concerne plutôt des produits particuliers.

La directive précise qu'un agrément technique peut être demandé s'il n'est pas prévu de disposer d'une norme européenne à bref délai ou pour un produit s'écartant de manière significative de la norme.

1.2.3 Procédures d'attestation de conformité

Comme prévu dans la nouvelle approche, la directive indique la procédure qu'un fabricant, qui met un produit sur le marché, doit suivre pour attester que ce produit est conforme à la spécification technique harmonisée à laquelle il se réfère et procéder au marquage CE du produit.

Plusieurs procédures sont indiquées, qu'il convient d'appliquer en fonction des caractéristiques du produit et de ses usages prévus :

- ▶ **Procédures 1 et 1+** : certification de produits par un organisme indépendant, incluant un essai initial de type effectué par ce dernier, avec en outre dans la procédure 1+ des essais par sondages effectués sur produits prélevés en usine ou prêts à être livrés.
- ▶ **Procédures 2 et 2+** : inspection initiale de l'usine et du processus de contrôle de la production appliqué par le fabricant, par un organisme indépendant, avec en outre dans la procédure 2+ une surveillance continue de ce processus.
- ▶ **Procédure 3** : essai initial de type par un organisme indépendant.
- ▶ **Procédure 4** : aucune intervention d'organisme tiers, mais le fabricant est néanmoins tenu de faire un essai initial de type et d'effectuer un contrôle de sa production.

C'est la Commission qui décide de la procédure à appliquer, pour un produit ou une famille de produits, après avoir consulté le Comité permanent, et sa décision est publiée au JOUE.

Les organismes indépendants qui viennent d'être évoqués sont désignés par les États membres selon des critères mentionnés dans la directive et sont notifiés à la Commission et aux autres États membres, d'où leur appellation « d'organismes notifiés ».

Ce sont des laboratoires d'essais, des organismes d'inspection ou de certification.

Un fabricant peut faire appel à tout organisme notifié figurant sur une liste tenue à jour par la Commission. Il n'est pas obligé de faire appel à un organisme situé dans son pays.

Ayant appliqué la procédure appropriée pour la mise sur le marché d'un produit, le fabricant établit une déclaration de conformité de son produit à la spécification technique harmonisée à laquelle il se réfère, puis il procède au marquage CE.

1.2.4 Marquage CE

Le marquage CE contient un certain nombre d'informations destinées aux utilisateurs et aux autorités de surveillance du marché.

Voici un exemple de marquage CE :

CE 0123
Entreprise X, BP 21, F - Sète 34731 Cedex 99 0123-CPD-0001
EN 1234 Laine minérale de 80 mm à utiliser dans les bâtiments Réaction au feu - Classe B Conductivité thermique - 0,04 W/mK Résistance en flexion- NPD

Commentaires :

Il s'agit d'un matériau isolant thermique, brièvement décrit et destiné à des usages dans le bâtiment. La référence à la norme européenne est indiquée. Il y a eu intervention d'un organisme notifié dont le numéro d'identification est indiqué (0123). Le fabricant a choisi de ne pas déclarer la résistance en flexion du produit, car il ne le propose pas pour des usages où cette performance mécanique est utile (il s'agit d'un isolant posé dans un comble), d'où l'indication NPD (*No Performance Declared*). L'année du marquage est indiquée (99).

Certains produits de construction, en sus de la directive, relèvent d'autres directives. À titre d'exemple, on peut citer les portes de garage commandées électriquement. Dans ce cas, la Directive machine 98/37/EC, la Directive compatibilité électromagnétique 89/336/EEC modifiée et la Directive basse tension 73/23/EEC modifiée s'appliquent. La norme harmonisée en tient compte et comporte plusieurs annexes (ZA, ZB, ZC), mais il n'y a qu'un marquage CE, même si plusieurs procédures d'attestation de conformité ont été appliquées.

Le marquage CE, qui est réglementaire, n'exclut pas l'utilisation d'autres marques, sous réserve que celles-ci respectent certaines conditions :

- Elles doivent avoir une réelle valeur ajoutée.

- ▶ Elles ne doivent créer aucune confusion avec le marquage CE, ce qui implique que les logos soient clairement distincts.
- ▶ Elles doivent être accessibles à tout fabricant de l'Union européenne.
- ▶ Elles doivent être réellement d'application volontaire.

1.2.5 Application progressive de la directive

L'application de la directive étant, dans une large mesure, dépendante de l'adaptation des règles nationales aux spécifications techniques harmonisées concernant les produits, et cette adaptation prenant du temps à partir de la publication de ces spécifications, il a été institué une période dite de « coexistence », pendant laquelle un fabricant peut mettre un produit sur le marché, en respectant les dispositions nationales en vigueur jusque-là, mais sans marquage CE, ou bien respecter la spécification européenne et appliquer le marquage CE. Le choix lui appartient.

C'est la Commission qui, après consultation du Comité permanent, fixe, par décision, la date de départ et la date d'achèvement de la période de coexistence pour chaque famille de produits.

1.2.6 Champ d'application de la directive

La directive s'applique à un très grand nombre et à une grande variété de produits de bâtiment ou de génie civil. Il doit s'agir de produits :

- ▶ qui donnent lieu à une fabrication ;
- ▶ qui sont incorporés de façon durable à un ouvrage ;
- ▶ dont au moins une des caractéristiques a un rapport avec une exigence essentielle dans la réglementation d'au moins un État membre ;
- ▶ qui sont mis pour la première fois sur le marché dans l'Union européenne (que ce marché soit celui du pays de fabrication ou celui d'un autre pays).

La directive s'applique aux produits fabriqués en dehors de l'Union et importés dans celle-ci.

1.2.7 Obligations des États membres

Dans le cadre de sa transposition dans les législations nationales, la directive impose plusieurs obligations aux autorités des États membres :

- ▶ Elles doivent modifier leurs réglementations, mais aussi les procédures et spécifications diverses dont le respect est obligatoire, dans les faits, pour quiconque veut construire sur leur territoire, afin de les adapter aux

spécifications techniques harmonisées et y supprimer les entraves qui pourraient exister à l'emploi de produits respectant la directive et provenant d'autres pays.

- ▶ Elles doivent contrôler les organismes notifiés qu'elles ont désignés et ceux qu'elles ont chargés de délivrer des agréments techniques européens.
- ▶ Elles doivent effectuer une surveillance du marché et contrôler le bon usage du marquage CE.

1.3 Mise en œuvre de la directive

La mise en œuvre de la directive a suscité une forte mobilisation des acteurs concernés : services de la Commission, représentants des États membres, professionnels de la construction représentés par leurs organisations européennes (fabricants de produits, entrepreneurs et artisans, architectes), les divers organismes impliqués dans la mise en œuvre de la directive tels que le CEN et le CENELEC, l'EOTA et les nombreux experts des divers pays qui ont participé aux très nombreuses réunions de travail.

L'effort considérable qui a été fait mérite d'être souligné car il prouve, par les actes, la volonté commune de faire progresser l'Union européenne.

Seront examinés successivement :

- ▶ Les instruments de mise en œuvre de la directive au plan communautaire.
- ▶ La transposition de la directive, notamment en France.
- ▶ Les résultats obtenus dans l'application de la directive.
- ▶ Les problèmes qui sont apparus.

1.3.1 Instruments communautaires de mise en œuvre

La directive avait prévu certains instruments destinés à permettre ou à faciliter sa mise en œuvre. Il s'agit de documents, de commissions ou d'organismes à créer pour remplir certaines tâches. À l'expérience, il est apparu nécessaire de créer d'autres instruments venant s'ajouter à ceux qui étaient explicitement évoqués dans la directive.

Nous allons présenter un bref aperçu de tous ces instruments et de leur rôle, car cela donne une idée du travail réalisé, mais aussi de la difficulté et de l'ampleur de la tâche. Seront évoqués successivement les commissions et organismes impliqués, puis les documents divers utilisés.

◆ Commissions et organismes

Parce qu'il a joué un rôle important, il convient de citer, tout d'abord, le **Comité permanent** qui réunit, sous la présidence d'un représentant des services de la Commission (en général, le chef de l'Unité construction) les représentants des États membres. Son avis ou sa décision doit être sollicité par la Commission dans divers cas prévus par la directive.

Le Comité a progressivement fait participer à ses réunions, en qualité d'observateurs, des représentants d'intérêts concernés : CEN, CENELEC, EOTA, groupement des organismes notifiés, organisations professionnelles européennes. À ses débuts, il se réunissait plusieurs fois par an, mais depuis quelques années, la règle est de deux réunions annuelles. Il faut dire que l'entrée de nouveaux membres dans l'Union a compliqué son mode de fonctionnement.

Cette situation nouvelle a amené les services de la Commission à privilégier la consultation des délégations par écrit sur les sujets n'ayant pas d'application réglementaire directe, tels que les mandats.

Jusqu'en octobre 2004, les réunions du Comité étaient préparées par un « groupe préparatoire » constitué d'experts nationaux. Par ailleurs, des groupes *ad hoc* avaient été constitués pour traiter certains sujets et préparer les décisions. En octobre 2004, les services de la Commission décidèrent de supprimer le groupe préparatoire et les groupes *ad hoc* et de constituer trois groupes d'experts travaillant auprès de la Commission, et sur mandat de celle-ci dans les domaines suivants :

- ▶ Sécurité incendie.
- ▶ Substances dangereuses.
- ▶ Produits en contact avec l'eau potable.

En outre, elle rattachait, à elle, le groupe des représentants nationaux pour les Eurocodes.

Il faut, bien sûr mentionner les organismes européens de normalisation (le CEN, le CENELEC) et l'EOTA qui ont élaboré les normes européennes et les guides, ainsi que les CUAP pour les agréments techniques européens. Afin de s'assurer du respect des mandats, la Commission a placé des experts auprès du CEN. Par ailleurs, elle a établi des contacts très étroits avec l'EOTA, lui permettant de contrôler de près son activité.

Mérite également d'être mentionné le groupe des organismes notifiés, qui réunit les organismes notifiés par les États membres.