



Bruxelles, le 2.5.2017
COM(2017) 257 final

2017/0087 (COD)

Paquet «conformité»

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

fixant les conditions et la procédure qui permettent à la Commission de demander aux entreprises et associations d'entreprises de fournir des renseignements en rapport avec le marché intérieur et des domaines connexes

{ SWD(2017) 215 final }

{ SWD(2017) 216 final }

{ SWD(2017) 217 final }

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'Europe abrite le plus grand marché unique du monde¹, où les citoyens et les entreprises bénéficient du droit de travailler, étudier, voyager, créer une entreprise et proposer des produits et des services par-delà les frontières, et ce avec les garanties en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et des consommateurs accordées par la législation de l'Union européenne (UE). Pour que les citoyens et les entreprises puissent jouir pleinement de ces droits et qu'ils gardent confiance dans le marché unique, il est essentiel que les règles de l'UE soient respectées. Dès lors, dans sa communication «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises», la Commission a annoncé qu'elle allait élaborer une stratégie avisée de contrôle de l'application des règles. Cette stratégie suit «une approche globale qui couvre toutes les étapes de l'élaboration des politiques, de la conception à la mise en œuvre, en passant par l'information, conformément à l'approche "mieux légiférer". Il s'agit notamment de mieux intégrer les aspects liés à l'évaluation et au contrôle de l'application dans l'élaboration des politiques, de mieux assister et orienter les États membres dans l'application des règles du marché unique et de définir une politique coercitive plus cohérente et plus efficace en vue d'améliorer la conformité globale avec les règles du marché unique et avec le droit de l'UE d'une manière générale»².

Une des difficultés rencontrées pour garantir le respect des règles du marché intérieur est l'accès en temps utile à des données fiables. Pour cette raison, la Commission a annoncé qu'«[e]lle proposera une initiative réglementaire lui permettant de collecter des informations fiables directement auprès d'acteurs du marché spécifiques, en vue de préserver et d'améliorer le fonctionnement du marché unique»³.

Dans le même ordre d'idées, dans sa communication intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», la Commission met en avant l'importance d'un système robuste et efficace de contrôle de l'application de la législation et le fait que le contrôle de l'application du droit soutient et complète la réalisation des priorités d'action. Elle y explique également que «[l]a politique actuelle de la Commission en matière de contrôle de l'application de la législation consiste à surveiller l'application et la mise en œuvre du droit de l'UE, à résoudre les problèmes avec les États membres de manière à remédier à toute violation potentielle du droit, et à engager une procédure d'infraction lorsqu'il y a lieu»⁴. Toutefois, garantir l'application correcte et intégrale du droit de l'UE reste une entreprise difficile. Par conséquent, la Commission a proposé une série de mesures visant à renforcer le système de contrôle de l'application du droit de l'UE dans l'intérêt des citoyens et des entreprises et à garantir le respect de leurs droits dans le marché unique. «La mise en œuvre effective des règles de l'UE [...] est importante pour les Européens et influe sur leur vie quotidienne».

Dans certains cas spécifiques, il est nécessaire de pouvoir accéder à des informations fiables sur le comportement des acteurs du marché, en particulier des informations sur le marché concernant les entreprises privées, pour contrôler l'application des règles du marché intérieur.

¹ Dans le présent exposé des motifs, les expressions «marché unique» et «marché intérieur» sont employées de manière interchangeable.

² COM(2015) 550 du 28.10.2015, p. 16.

³ Ibidem, p. 17.

⁴ C(2016)8600 (JO C 18 du 19.1.2017, p. 10).

La présente proposition ne tend pas à doter la Commission de nouveaux pouvoirs d'exécution comme un pouvoir de poursuivre les acteurs du marché pour infraction au droit de l'Union dans le domaine du marché intérieur. Le règlement proposé vise à aider la Commission à surveiller et contrôler l'application des règles du marché intérieur en lui permettant d'obtenir en temps utile des informations quantitatives et qualitatives complètes et fiables auprès d'acteurs du marché sélectionnés au moyen de demandes de renseignements très ciblées. Ce règlement permettra à la Commission de veiller au respect des droits des citoyens et entreprises dans le marché unique, et contribuera à renforcer la coopération avec les États membres. Il permettra également à la Commission «de proposer des améliorations lorsqu'une évaluation révèle que l'insuffisance des mesures coercitives est due à des lacunes dans la législation sectorielle concernée»⁵. Le règlement proposé vise des situations spécifiques dans lesquelles les avantages d'une exécution rapide et précise l'emportent clairement sur la charge et les coûts imposés aux entreprises ou associations d'entreprises concernées.

Ce nouvel outil sera utilisé dans les domaines où l'UE peut obtenir les résultats tangibles les plus importants pour les citoyens et les entreprises. Grâce à des outils de contrôle de l'application plus efficaces, l'UE sera à même d'agir plus rapidement et plus efficacement et de garantir un respect total de la législation dans les domaines prioritaires de son choix.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La proposition est compatible avec l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE»), qui érige l'établissement d'un marché intérieur au rang des principaux objectifs de l'UE, en coopération avec les États membres. Elle est également conforme à l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), qui habilite l'UE à adopter des mesures visant à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, ainsi qu'à l'article 17 du TUE, qui confie à la Commission la mission de veiller à l'application des règles du traité et du droit dérivé de l'UE et de contrôler l'application du droit de l'UE. La présente proposition ne vise pas à introduire une nouvelle procédure de contrôle de l'application du droit de l'UE. En revanche, l'outil d'information proposé peut être utilisé dans le cadre des procédures existantes telles que la procédure d'infraction prévue à l'article 258 du TFUE.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La Commission dispose déjà de pouvoirs d'enquête pour contrôler l'application des règles de l'UE en matière de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur. L'utilisation de ces pouvoirs s'est révélée très efficace pour vérifier que ces règles sont respectées: par exemple, dans le domaine des aides d'État, la Commission a pu collecter, directement au niveau des entreprises, des renseignements essentiels dans deux affaires aux effets importants, qui ont abouti à la récupération d'impôts impayés constitutifs d'une aide d'État illégale⁶.

En outre, la présente proposition est cohérente avec les autres instruments juridiques de l'UE qui confèrent aux organes de l'UE ou aux autorités nationales le pouvoir de collecter des informations au niveau des entreprises et de les partager avec la Commission dans des domaines spécifiques liés au marché intérieur (par exemple, la protection des consommateurs, les services financiers, la surveillance du marché, les industries de réseau). La Commission n'utilisera le règlement proposé qu'en dernier ressort, si les autres moyens d'obtenir les informations essentielles se sont soldés par un échec.

⁵ COM(2015) 550, p. 16.

⁶ Cf. communiqué de presse de la Commission du 21 octobre 2015.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La présente proposition est fondée sur l'article 43, paragraphe 2, les articles 91, 100, 114 et 192, l'article 194, paragraphe 2, ainsi que l'article 337 du TFUE.

L'article 337 du TFUE dispose que la Commission peut recueillir toutes informations nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées, dans les limites et les conditions que le Conseil statuant à la majorité simple peut fixer. La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «CJUE») a déjà jugé que cet article peut servir de base juridique à l'adoption d'un acte de droit dérivé concernant l'activité générale de collecte d'informations exercée par la Commission, sans exiger que cette collecte soit nécessaire à la réalisation des objectifs d'une politique déterminée de l'UE⁷. Cependant, la CJUE a également statué qu'un tel acte de l'UE ne saurait relever de l'article 337 du TFUE en raison du seul fait qu'il institue un système de collecte d'informations⁸. Il convient donc d'examiner si cette initiative, eu égard à sa finalité et à son contenu, est nécessaire pour atteindre les objectifs assignés spécifiquement à une politique de l'UE. La présente initiative a pour objectif d'améliorer l'accès de la Commission aux informations sur le marché qui sont nécessaires à l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu de l'article 17 du TUE, afin de résoudre de graves problèmes d'application des règles du marché intérieur. Cela ne peut que contribuer à améliorer les travaux de la Commission dans le contrôle de l'application du droit de l'UE dans ce domaine. Par conséquent, la présente initiative est nécessaire pour réaliser l'objectif consistant à garantir le fonctionnement du marché intérieur, visé à l'article 26 du TFUE. C'est pourquoi l'article 337 du TFUE doit être complété par une base juridique relative au marché intérieur comme l'article 114 du TFUE, qui prévoit l'adoption de mesures nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur. Une meilleure action de la Commission à cet égard contribuerait à éviter l'apparition d'obstacles au fonctionnement du marché intérieur⁹, qui est l'un des objectifs politiques envisagés par l'article 114 du TFUE¹⁰. Dès lors, le choix de l'article 114 du TFUE pour compléter l'article 337 du TFUE est justifié. Outre l'article 114 du TFUE, il convient de recourir à d'autres dispositions du TFUE en tant que base juridique spécifique supplémentaire pour couvrir les domaines du marché intérieur ou liés au marché intérieur pour lesquels le TFUE appelle une base juridique spécifique, notamment l'article 43 (marchandises agricoles), les articles 91 et 100 (transports), l'article 194 (énergie) ou l'article 192 (environnement) du TFUE.

Les articles 114 et 337 du TFUE ont été utilisés ensemble précédemment comme base juridique pour un acte législatif de l'UE qui a conféré à la Commission des pouvoirs en matière de collecte d'informations dans le domaine du marché intérieur, à savoir la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une

⁷ Arrêts rendus les affaires C-426/93 (point 22) et C-490/10 (point 64).

⁸ C-490/10, point 68.

⁹ La CJUE a reconnu que, dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'UE et en l'absence de pouvoirs d'enquête propres, la Commission est largement tributaire des éléments fournis par les plaignants, les organismes publics et privés et les États membres. Dans ces conditions, les mesures visant à faire respecter la législation doivent se fonder sur le cadre juridique imparfait qui existe à l'heure actuelle concernant la collecte d'informations, ce qui donne lieu à des résultats inégaux et insuffisants pour les informations obtenues au niveau des entreprises. Cette situation rend l'adoption de telles mesures compliquée ou, dans certains cas, impossible, ce qui peut aboutir à l'émergence d'obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur et à des solutions inadéquates.

¹⁰ Voir les arrêts rendus par la CJUE dans les affaires C-380/03 (points 38 à 40 et 80), C-434/02 (points 31-34) et C-376/98 (point 86).

procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information¹¹.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Une action de l'UE est nécessaire pour renforcer l'accès de la Commission aux informations sur le marché dont elle a besoin pour résoudre de graves problèmes d'application du droit de l'UE dans le domaine du marché intérieur et ainsi mener à bien les tâches qui lui incombent en vertu de l'article 17 du TUE. L'outil d'information créé par la présente initiative constitue une mesure de dernier ressort à utiliser une fois que tous les autres moyens d'obtenir des renseignements se sont révélés vains. Il ne sera donc utilisé que dans les cas où l'intervention nationale serait vouée à l'échec, en raison de sa portée ou de ses effets, et où l'UE serait mieux placée pour agir. Plus précisément, l'outil d'information sera utilisé lorsque ces problèmes ont une incidence sur plus d'un État membre et lorsque la résolution de ces problèmes exige une collecte d'informations uniforme et cohérente auprès des opérateurs du marché sélectionnés dans plus d'un État membre. Cette action de l'UE satisferait le critère de nécessité et ne ferait que renforcer la capacité de la Commission à garantir le respect du droit de l'UE dans le domaine du marché intérieur.

En ce qui concerne la valeur ajoutée, cet outil simplifiera la coordination entre la Commission et les États membres dans les situations présentant une forte dimension transfrontière et nécessitant des informations de la part d'acteurs du marché opérant dans plus d'un État membre. Cette action de l'UE permettrait également d'accéder aux informations en temps utile, de garantir la comparabilité des données de part et d'autre des frontières, augmenterait l'efficacité du contrôle de l'application et, ainsi, réduirait globalement la charge administrative pesant sur les entreprises et les autorités publiques concernées.

Tout en respectant l'obligation qui incombe à la Commission en sa qualité de «gardienne des traités» de contrôler l'application du droit de l'UE, la présente initiative ne prive pas les États membres de leur rôle important, aux côtés de la Commission, dans l'application des règles relatives au marché intérieur ou à d'autres domaines connexes. Ils conservent leurs propres pouvoirs d'enquête et restent libres de les étendre. En outre, les États membres seront associés à l'application du présent règlement dans différentes situations, ce qui reflète le principe de coopération loyale entre la Commission et les États membres.

En particulier, toute décision de la Commission par laquelle celle-ci déclare son intention de recourir au pouvoir de demander des renseignements à des entreprises ou associations d'entreprises dans le cadre de la présente initiative sera notifiée au ou aux États membres concernés. En outre, la présente initiative instaure des mécanismes d'échange d'informations entre la Commission et les États membres en ce qui concerne les demandes de renseignements ainsi que les réponses à ces demandes, sans préjudice des obligations de secret professionnel.

Par ailleurs, la présente proposition est cohérente avec le TFUE dans la mesure où la Commission devrait pouvoir recueillir les informations nécessaires à l'exécution des tâches qui lui sont confiées, dans des conditions appropriées, fixées par le pouvoir législatif.

- **Proportionnalité**

La présente proposition est proportionnée aux objectifs poursuivis et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre. Premièrement, un grave problème d'application du droit de l'UE dans les domaines couverts par le champ d'application du règlement serait nécessaire pour pouvoir recourir à l'outil. Deuxièmement, en tant que mesure de dernier ressort, l'outil

¹¹ JO L 241 du 17.9.2015, p. 1.

d'enquête ne sera mobilisé que lorsqu'aucune autre manière d'obtenir les informations pertinentes pour résoudre ledit problème ne saurait donner des résultats positifs. Troisièmement, la Commission devra démontrer, dans une décision officielle, que les informations en question sont nécessaires à la résolution du problème, qu'elles devraient être aisément accessibles aux destinataires des demandes de renseignements et que les autres moyens de les obtenir se sont révélés vains. Quatrièmement, les demandes de renseignements seraient très ciblées, aussi bien quant à leur longueur que quant au nombre de destinataires. Le respect de ces conditions par la Commission serait soumis au contrôle de la CJUE. Enfin, la charge administrative globale sera réduite au minimum pour les entreprises [en excluant du champ d'application les microentreprises et en réduisant au minimum l'impact pour les petites et moyennes entreprises (PME); voir ci-après] et les autorités publiques (en évitant les mécanismes de coordination inefficaces entre la Commission et les États membres, tout en assurant une parfaite transparence envers ces derniers).

La proposition permet à la Commission de sanctionner les entreprises ou associations d'entreprises qui, délibérément ou par négligence grave, ne répondent pas aux demandes de renseignements ou ne se conforment pas aux décisions prises dans le cadre du règlement proposé. Les sanctions ne sont pas destinées à rectifier un quelconque comportement adopté par les entreprises sur le marché. La menace de sanctions incite les destinataires des demandes de renseignements à répondre dans les délais et de manière exhaustive, exacte et non fallacieuse. La proposition fixe un plafond pour les sanctions, lesquelles sont inspirées des règles en matière d'aides d'État où elles servent de mesures dissuasives. Cependant, la proposition n'impose pas à la Commission de sanctionner automatiquement les entreprises n'ayant pas répondu; elle n'établit pas non plus de montant minimal, étant donné que la Commission est tenue d'effectuer une appréciation au cas par cas, dans le respect du principe de proportionnalité, en particulier concernant les PME. Toute décision de la Commission imposant des sanctions serait soumise à un contrôle juridictionnel.

- **Choix de l'instrument**

Un règlement est un instrument juridique approprié pour fixer des règles destinées à renforcer l'accès direct de la Commission aux informations pertinentes¹². En effet, il y a lieu d'établir par voie de règlement la procédure menant à l'adoption d'une demande de renseignements par la Commission, ainsi que la possibilité d'imposer des obligations aux entreprises, y compris les sanctions, le cas échéant. Par rapport à une éventuelle harmonisation des règles nationales par voie de directive en vue de réaliser cet objectif, un règlement apporterait davantage de sécurité juridique et pourrait garantir une interprétation uniforme. Un instrument autonome permettrait également de ne pas interférer avec les instruments juridiques existants qui confèrent des pouvoirs d'enquête à la Commission dans d'autres domaines d'action¹³.

¹² La CJUE a déjà accepté le recours à l'article 114 du TFUE comme base légale pour un règlement (voir arrêt rendu dans l'affaire C-270/12, points 97 et suiv.).

¹³ Par exemple, le règlement (UE) 2015/1589 du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015). Ce règlement a une base juridique différente, a été adopté dans le cadre d'une procédure législative différente et a été taillé sur mesure pour répondre à ses objectifs spécifiques, aux étapes de la procédure et aux pouvoirs de la Commission dans le domaine des aides d'État.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST¹⁴, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultations des parties intéressées¹⁵**

La Commission a réalisé une consultation publique sur cette initiative, entre le 2 août et le 7 novembre 2016. Elle a reçu 71 réponses: 44 du secteur des entreprises¹⁶, 16 de la part de consommateurs, d'organisations non gouvernementales ou de la société civile et 11 de la part d'autorités publiques. Les participants provenaient de 18 États membres (68), d'un pays de l'EEE (1) et d'un pays tiers (2). Il ressort des réponses que les entreprises sont souvent réticentes à l'idée de partager des informations sensibles sur le plan commercial avec les pouvoirs publics, non seulement dans le cadre de consultations publiques, mais aussi lorsqu'elles doivent corroborer des allégations de non-respect de leurs droits. Les participants ont fait savoir qu'ils seraient disposés à fournir des informations sensibles à la Commission si la confidentialité était assurée et à condition que la charge administrative soit limitée. Cependant, certaines entreprises se sont dites pour une simple réponse volontaire aux demandes de renseignements.

En outre, la Commission a réalisé des consultations ciblées auprès de plusieurs grandes associations d'entreprises; celles-ci ont émis des réserves sur le fait d'habiliter la Commission à demander des renseignements aux entreprises en dehors de la sphère du droit de la concurrence. Elles ont exprimé des préoccupations concernant la protection des données sensibles sur le plan commercial, la charge administrative et la possible imposition d'amendes en cas d'absence de réponse. Les entreprises se disent frustrées quant à la lenteur de la réaction de la Commission dans les affaires concernant des infractions aux règles de l'UE par les États membres.

Lors des réunions du groupe de travail sur la compétitivité du Conseil et du groupe de haut niveau, les États membres ont posé des questions sur les conditions à respecter par la Commission pour les demandes de renseignements, leur rôle dans la procédure, la charge administrative correspondante et la proportionnalité des sanctions.

Les suggestions formulées par les parties intéressées ont été largement prises en compte, particulièrement en ce qui concerne les appels à une utilisation limitée de l'outil (qui se sont traduits par les conditions préalables à l'utilisation de l'outil d'enquête, y compris le rôle des États membres) et la charge administrative (par exemple, la possibilité de ne demander que des informations aisément accessibles aux entreprises qui répondent). Les questions relatives aux garanties de protection des informations confidentielles et aux sanctions en cas d'absence de réponse ont été traitées sur la base des pratiques établies dans le domaine du droit de la concurrence.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

La Commission n'a pas eu recours à une expertise externe spécifique aux fins de la présente initiative.

¹⁴ Sans objet.

¹⁵ Pour plus d'informations, voir l'annexe 2 de l'analyse d'impact.

¹⁶ Associations d'entreprises (31), dont des associations ne représentant que des PME; entreprises (13), dont des PME et des microentreprises (9). Ensemble, les associations d'entreprises participantes représentaient plus de 20 millions d'entreprises.

- **Analyse d'impact**

Le rapport d'analyse d'impact explique en quoi le manque d'informations fiables et précises au niveau des entreprises accessibles à la Commission et aux États membres pose problème dans les situations où l'accès à ces informations est nécessaire pour contrôler l'application du droit de l'UE dans le domaine du marché intérieur en temps utile. Outre le scénario de base existant, le rapport présente également différentes options stratégiques pour résoudre ce problème, notamment: 1) l'échange volontaire de bonnes pratiques entre les États membres et avec la Commission, et l'élaboration d'orientations sur la collecte d'informations au niveau des entreprises; 2) la suppression des règles nationales empêchant les autorités des États membres de partager avec la Commission et les autres États membres les informations au niveau des entreprises dont elles disposent déjà ou auxquelles elles pourraient avoir accès; 3) l'introduction de pouvoirs d'enquête résiduels à l'échelon national¹⁷, de manière à ce que les États membres puissent collecter des informations au niveau des entreprises dans tous les cas et les partager avec la Commission; 4) la création d'un outil d'enquête que la Commission utiliserait en dernier ressort en cas de suspicion d'entraves au fonctionnement du marché intérieur et lorsque les informations au niveau des entreprises demandées sont nécessaires à une prise de décision rapide et efficace et ne sont pas disponibles assez rapidement par d'autres moyens; et 5) une combinaison des options 2 et 4. Les options 2, 3 et 4 sont de nature législative. Les options écartées comprennent l'élargissement de la couverture des statistiques de l'UE et l'introduction d'obligations de déclarations régulières pour les entreprises.

La création d'un outil d'enquête de dernier ressort pour la Commission (option 4) a été considérée comme étant la meilleure option sur les plans de la subsidiarité et de la proportionnalité, mais aussi celle présentant le meilleur rapport coût-efficacité. L'option 4 permet de surmonter les problèmes de coordination et compétence juridique dans les situations où les États membres agissent seuls dans le traitement d'affaires qui présentent une dimension transfrontière. Cette option devrait permettre d'obtenir des informations plus solides sur les dysfonctionnements dans le marché intérieur, ce qui devrait par la suite permettre à la Commission et aux États membres de garantir un degré plus élevé de respect des règles du marché intérieur. Cela renforcera la confiance des consommateurs dans le marché intérieur et contribuera à la réalisation de son potentiel. Un meilleur accès aux informations devrait conduire à une application mieux informée des règles du marché au niveau des États membres, limitant le nombre de procédures d'infraction à l'encontre des États membres. Les entreprises et les consommateurs bénéficieraient du meilleur fonctionnement du marché intérieur: par exemple, des obstacles à l'entrée réduits, une concurrence accrue, une plus grande compétitivité et une expansion plus facile/moins chère dans les autres États membres (voire en dehors de l'UE).

Le coût administratif annuel total pour les entreprises ou associations d'entreprises (c'est-à-dire pour la compilation d'informations aux fins de la réponse et les conseils juridiques) est estimé entre 370 000 EUR et 610 000 EUR¹⁸. La fourniture de réponses non confidentielles (pour la protection des secrets d'affaires des entreprises qui répondent) pourrait engendrer un léger coût supplémentaire. Le coût de l'option privilégiée pour les États membres est négligeable (pour la Commission, voir le point 4 ci-après). L'adoption de l'option privilégiée n'induirait pas de coût social ou environnemental direct.

¹⁷ L'option 3 intègre également l'option 2.

¹⁸ Le nombre de demandes par an est estimé à cinq (mais chacune comptant plusieurs destinataires).

Le rapport et le résumé de l'analyse d'impact¹⁹ ont été présentés au comité d'examen de la réglementation. Celui-ci a initialement rendu un avis négatif, le 20 janvier 2017, puis un avis positif assorti de réserves, le 23 mars 2017²⁰. Le comité a demandé que le rapport soit adapté conformément à ses recommandations²¹. Le rapport est maintenant clairement concentré sur l'objectif consistant à remédier au manque d'informations pertinentes nécessaires pour garantir l'application des règles du marché intérieur dans les situations spécifiques où les informations sont nécessaires, mais ne sont pas disponibles par un autre moyen. Aussi, le rapport décrit-il mieux les conditions que la Commission doit respecter avant de pouvoir recourir à l'outil d'enquête (voir ci-dessus la sous-rubrique concernant la proportionnalité), notamment la nécessité de démontrer que les informations requises ne sont pas disponibles auprès d'autres sources (caractère de dernier ressort). De plus, le rapport présente mieux les points de vue des parties intéressées²².

- **Réglementation affûtée et simplification**

Lorsqu'elle adresse une demande de renseignements à des entreprises ou associations d'entreprises, la Commission est tenue de sélectionner soigneusement les destinataires de la demande, de sorte que celle-ci soit exclusivement adressée aux entreprises et associations d'entreprises qui sont à même de fournir des informations suffisamment pertinentes (article 5, paragraphe 3). Normalement, seules les grandes entreprises présentant soit une forte position sur le marché ou des volumes d'échanges importants seront en mesure de fournir des informations pertinentes à la Commission. À la différence des PME, les grandes entreprises opèrent généralement à une plus grande échelle et avec un niveau de sophistication leur permettant de récupérer assez aisément les informations demandées. Ainsi, la charge administrative et l'incidence sur ces entreprises qui en résultent ne sembleraient pas disproportionnées.

En théorie, il se peut qu'il soit demandé aux PME de répondre à des demandes de renseignements dans le cadre du règlement proposé (par exemple, dans des secteurs ou marchés spécifiques où elles occupent une forte position). Cependant, au regard du volume de leurs activités économiques, cela ne devrait probablement pas se produire. Si toutefois il devait être nécessaire d'envoyer une demande à une PME, la proposition permettrait de réduire au maximum les coûts de mise en conformité: la Commission est spécifiquement tenue de prendre en compte le principe de proportionnalité lorsqu'elle examine la portée des demandes de renseignements adressées à des PME (article 5, paragraphe 3). Selon les estimations, le coût de la réponse pour une PME individuelle se situe entre 300 EUR et 1 000 EUR par demande, à majorer éventuellement de frais de conseil juridique de 1 000 EUR, soit environ 25 % du coût de réponse d'une grande entreprise.

Les microentreprises sont exclues du champ d'application de la présente proposition afin de ne pas être soumises à une charge administrative disproportionnée, compte tenu en particulier

¹⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

²⁰ Ibidem.

²¹ Le comité d'examen de la réglementation a fait observer ce qui suit: «Le rapport n'est pas assez clair et des incohérences subsistent parfois en ce qui concerne la portée de l'initiative. À plusieurs endroits, le rapport présente encore le SMIT comme une solution aux problèmes généraux de disponibilité des données, ou comme une source d'informations à des fins politiques liées au marché intérieur, sans lien avec des lacunes spécifiques dans l'application de la législation et sans fournir de justification à cet égard. (2) Le rapport mentionne clairement que l'outil sera utilisé en dernier ressort, mais il demeure vague quant aux garanties ou aux conditions susceptibles de déclencher une enquête. (3) Le rapport principal ne reflète toujours pas assez clairement les points de vue respectifs des États membres et des entreprises».

²² Voir le rapport de l'analyse d'impact pour plus d'explications sur les adaptations réalisées.

du fait qu'il est peu probable qu'elles soient en mesure de fournir des informations suffisamment pertinentes.

Les entreprises bénéficieront toutes, quelle que soit leur taille, d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur, grâce à l'adoption, par la Commission et les États membres, de mesures de contrôle de l'application du droit de l'UE plus ciblées, entre autres dans le domaine du marché intérieur.

La proposition ne prescrit aucun format ni aucun canal de communication spécifique pour le traitement des demandes de renseignements, si bien qu'elle est neutre sur le plan de l'évolution des technologies de l'information et de la communication (TIC).

- **Droits fondamentaux**

La présente proposition respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle comprend des mesures de précaution et des garanties qui tiennent dûment compte de l'intérêt légitime des entreprises dans la protection de leurs secrets d'affaires [articles 7 (protection des informations confidentielles) et 16 (secret professionnel) de la proposition (article 7 de la charte)]. La proposition respecte également le droit à la protection des données à caractère personnel (article 8 de la charte) et est cohérente avec les règles en matière d'accès aux documents détenus par la Commission (article 41 de la charte). Dans la mesure où les destinataires des demandes de renseignements peuvent contester celles-ci devant la CJUE, la présente proposition respecte le droit à un recours effectif et à un procès équitable (article 47 de la charte). Les règles relatives à l'éventuelle imposition d'amendes ou d'astreintes respectent le droit à la présomption d'innocence et le principe de proportionnalité des sanctions (articles 48 et 49 de la charte).

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition ne crée pas de régime de coercition additionnel à appliquer par la Commission. En revanche, il dote la Commission d'un outil d'enquête spécifique, à utiliser en dernier ressort, dans le cadre des procédures de contrôle de l'application des règles et des mesures y relatives. Selon les estimations, l'analyse et la collecte de données pourrait engendrer, pour la Commission, un coût annuel compris entre 120 000 EUR et 430 000 EUR, sur la base d'une hypothèse de cinq demandes de renseignements par an²³. Les frais à charge de la Commission indiqués ci-dessus ne font pas naître de nouveaux besoins budgétaires, seul le redéploiement du personnel et des infrastructures sera nécessaire.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission surveillera l'utilisation du règlement en vue d'évaluer son efficacité et son caractère proportionné. Elle se fondera sur les critères suivants: le caractère exceptionnel du recours au règlement, la coopération des destinataires des demandes de renseignements sur le plan de la fourniture d'informations et de la qualité des informations recueillies. La Commission enregistrera les données nécessaires à cet égard (par exemple, l'utilisation annuelle de l'outil, le domaine du marché intérieur concerné, les entreprises ou associations d'entreprises visées, la ponctualité, l'exhaustivité, l'exactitude et la qualité des réponses, le taux de réponse, le fait que le recours à l'outil a conduit à un meilleur contrôle de

²³ La Commission n'est pas obligée d'utiliser l'outil d'enquête.

l'application par la Commission). La Commission réalisera des enquêtes de suivi volontaires pour obtenir un retour d'information des entreprises destinataires des demandes et évaluer leur avis sur la procédure. En outre, la Commission surveillera également l'utilité de cet outil (par exemple, le taux de réussite des procédures d'infraction, les réactions des parties intéressées sur la question). Les résultats de ces activités de suivi feront l'objet d'une évaluation après cinq années d'application du règlement. La Commission doit dresser un rapport sur l'application du règlement tous les deux ans.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Le chapitre I («Dispositions générales») présente l'objet, le champ d'application et les définitions (articles 1^{er} à 4). L'article 4 habilite la Commission à demander des renseignements directement auprès des entreprises et associations d'entreprises pour résoudre un grave problème d'application du droit de l'Union, susceptible de compromettre la réalisation d'un objectif important de la politique de l'Union.

Le chapitre II fixe les conditions et procédures à respecter pour effectuer une demande de renseignements. L'article 5 limite le pouvoir d'action de la Commission à une mesure de dernier ressort, c'est-à-dire aux situations dans lesquelles elle ne peut obtenir les informations auprès d'autres sources de manière adéquate, suffisante ou en temps utile. La Commission doit adopter une décision préalable dans laquelle elle déclare son intention de recourir au pouvoir en question et explique le problème grave qu'elle suspecte, les informations recherchées, en quoi ces informations sont nécessaires, pourquoi les autres moyens de les obtenir ont échoué, ainsi que les critères de sélection des destinataires des demandes (lesquels ne peuvent être des microentreprises). La Commission est uniquement habilitée à demander les renseignements que le destinataire de la demande est en mesure de fournir. Le ou les États membres concernés seront destinataires de la décision préalable et la Commission est tenue de notifier ladite décision au ou aux États membres concernés sans délai. L'article 6 prévoit la procédure à suivre pour demander les renseignements: la Commission peut, par simple demande ou par décision, exiger d'entreprises ou associations d'entreprises qu'elles lui fournissent des informations et elle doit en informer l'État membre dans lequel est établi le destinataire de la demande. Lorsqu'elle a ouvert une procédure formelle d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE, la Commission est tenue de fournir à l'État membre concerné par la procédure une copie de toutes les demandes de renseignements émises dans le contexte de cette procédure, indépendamment du lieu où est situé le siège de l'entreprise ou de l'association d'entreprises. L'article 7 traite des réponses aux demandes et de la protection des données confidentielles. En particulier, ces dispositions obligent la Commission à transmettre les réponses reçues à l'État membre concerné par la demande lorsqu'elles sont pertinentes aux fins d'une procédure formelle d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE dirigée contre lui. Lorsqu'une réponse contient des informations confidentielles à l'égard de cet État membre, la Commission ne transmet que la version non confidentielle de ladite réponse. L'article 8 limite l'utilisation des informations recueillies à l'objectif établi à l'article 4.

Le chapitre III (articles 9 à 13) établit les règles relatives à l'imposition d'amendes et d'astreintes dans l'hypothèse où une entreprise fournit des renseignements incorrects ou dénaturés ou si, en réponse à la demande faite par décision officielle de la Commission, l'entreprise fournit des informations incomplètes voire aucune information. Ces règles s'inspirent du règlement (UE) 2015/1589 qui s'applique en matière d'aides d'État.

Le chapitre IV («Dispositions finales» – articles 14 à 19) fixe les règles relatives à la prorogation des délais, à la publication des décisions de la Commission, aux obligations de secret professionnel qui incombent aux États membres, à la protection des données (les fonctionnaires de l'UE sont déjà liés par des obligations similaires en vertu de l'article 339 du

TFUE), aux obligations en matière d'établissement de rapports qui incombent à la Commission et à l'entrée en vigueur du règlement.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**fixant les conditions et la procédure qui permettent à la Commission de demander aux entreprises et associations d'entreprises de fournir des renseignements en rapport avec le marché intérieur et des domaines connexes**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 43, paragraphe 2, ses articles 91, 100, 114 et 192, son article 194, paragraphe 2, ainsi que son article 337,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen²⁴,

vu l'avis du Comité des régions²⁵,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE»), l'établissement d'un marché intérieur fait partie des principaux objectifs poursuivis par l'Union, en coopération avec les États membres. En vertu de l'article 26, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), l'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur. Aux termes de l'article 26, paragraphe 2, le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. Le marché intérieur a ouvert de nouveaux horizons aux entreprises européennes et leur a permis de réaliser des économies d'échelle; il a été source de création d'emplois et a élargi le choix des produits proposés aux consommateurs tout en faisant baisser les prix. Grâce au marché unique, les citoyens européens peuvent vivre, étudier et travailler là où ils le souhaitent dans l'Union. En dépit de tous les progrès accomplis, il subsiste des difficultés considérables dans l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, ce qui empêche les entreprises et les citoyens européens d'en tirer pleinement parti. Dans certains cas, un déficit d'information affectant l'action de la Commission dans le contrôle de l'application du droit de l'Union dans le domaine du marché intérieur augmente le risque de voir apparaître des difficultés dans les échanges au sein du marché intérieur du fait de mesures nationales de mise en application non coordonnées ou du développement hétérogène de solutions réglementaires nationales à ces problèmes.

²⁴ JO C du , p. .

²⁵ JO C du , p. .

- (2) L'article 337 du TFUE dispose que la Commission peut, dans les limites et les conditions fixées par le Conseil statuant à la majorité simple, recueillir toutes informations nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Cependant, dans l'affaire C-490/10, Parlement européen contre Conseil, la Cour a précisé que, lorsque la collecte d'informations contribue directement à la réalisation des objectifs d'une politique déterminée de l'Union, l'acte fixant les conditions de cette collecte doit être fondé sur la base juridique relative à ladite politique. Le présent règlement fixe non seulement le cadre dans lequel la Commission peut recueillir des informations auprès des entreprises et associations d'entreprises, mais aussi les mesures visant à faire respecter les demandes de renseignements. Par conséquent, tout en tenant pleinement compte du fait que la Commission tire son pouvoir de collecte d'informations directement du traité, il convient que le présent règlement soit fondé non seulement sur l'article 337 du TFUE, mais aussi sur l'article 43, paragraphe 2, les articles 91, 100 et 192, l'article 194, paragraphe 2, du TFUE ainsi que sur l'article 114 du TFUE, qui prévoit l'adoption des mesures nécessaires à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur, notamment lorsque les différences entre les règles nationales sont de nature à entraver l'exercice des libertés fondamentales ou lorsqu'il est nécessaire de prévenir l'émergence de difficultés dans l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.
- (3) Pour détecter de telles difficultés et, le cas échéant, les supprimer de manière efficace, il est nécessaire de pouvoir accéder, en temps utile, à des informations quantitatives et qualitatives sur le marché qui soient complètes, précises et fiables. C'est notamment le cas lorsque la Commission agit en sa qualité de gardienne des traités, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, du TUE, qui lui confie la mission de veiller à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci et de surveiller l'application du droit de l'Union. Comme la Cour de justice l'a établi à de nombreuses reprises, dans le contexte de procédures d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE, il incombe à la Commission de présenter à la Cour de justice tous les éléments factuels pertinents afin de prouver l'existence d'une infraction. Ces informations peuvent comprendre dans certains cas les informations relatives au marché dont la Cour de justice a besoin pour déterminer si le droit de l'Union a été enfreint.
- (4) La Commission ne dispose pas de pouvoirs d'enquête propres l'aidant à contrôler l'application du droit de l'Union dans le domaine du marché intérieur. Les pouvoirs d'enquête dont elle dispose actuellement concernant les règles en matière de concurrence, prévus par les règlements (CE) n° 1/2003²⁶, (CE) n° 139/2004²⁷ et (UE) 2015/1589²⁸ du Conseil, sont limités par leur base juridique à des domaines définis et ne permettent pas la collecte d'informations et leur utilisation à d'autres fins en rapport avec le marché intérieur.
- (5) Comme la Cour de justice l'a reconnu, dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, même si elle peut se fonder sur des indices, la Commission est largement tributaire des éléments fournis par les plaignants, les organismes publics et privés et

²⁶ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4.1.2003, p. 1).

²⁷ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO L 32 du 5.2.2004, p. 1).

²⁸ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

les États membres concernés. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, et comme la Cour l'a rappelé à plusieurs reprises, il est du devoir des États membres de faciliter l'accomplissement de la mission de la Commission, notamment dans son rôle de gardienne des traités. Cependant, il se peut que les États membres n'aient pas toujours accès aux informations sur le marché pertinentes dont la Commission aurait besoin pour mener à bien sa mission ou que les règles nationales en matière de collecte d'informations les empêchent de divulguer les informations recueillies.

- (6) Pour compléter les informations reçues des États membres, la Commission est tributaire de la coopération volontaire des parties intéressées, notamment des plaignants. Dans certains cas complexes présentant une dimension transfrontière, pour réaliser une analyse pertinente, la Commission aurait toutefois besoin de compléter les informations obtenues par ces canaux afin de garantir, par exemple, qu'elles sont tout à fait exactes ou que les informations provenant de différents États membres sont dans un format comparable. De plus, la Commission ne peut pas toujours se fonder sur les statistiques officielles pour prendre des mesures d'application, étant donné qu'il existe un décalage temporel dans leur production et qu'il se peut qu'elles ne soient pas suffisamment détaillées ou fragmentées pour résoudre les cas spécifiques.
- (7) Bien que le cadre réglementaire actuel relatif aux moyens dont dispose la Commission pour obtenir des informations afin de supprimer les difficultés qui surviennent dans l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur soit efficace dans une grande majorité des cas, des difficultés peuvent apparaître dans des situations particulières où il est nécessaire d'obtenir dans un délai limité des données spécifiques sur le marché détaillées, comparables, actualisées et souvent confidentielles. En effet, dans des cas complexes présentant une dimension transfrontière, il convient de réaliser une analyse économique approfondie pour apprécier l'existence de difficultés dans l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, surtout lorsqu'il s'agit de marchés en rapide évolution, de nouvelles activités économiques ou de nouveaux modèles d'entreprise qui ébranlent les hypothèses économiques existantes. Cependant, cette appréciation peut se révéler difficile en l'absence d'informations suffisantes et comparables. Dans ces situations particulières, ce manque d'informations complique la tâche de contrôle de l'application du droit de l'Union qui incombe à la Commission.
- (8) Lorsque des informations sur le marché détaillées, comparables, actualisées et souvent confidentielles ne peuvent être obtenues en temps utile qu'auprès des acteurs, il semble approprié d'autoriser la Commission, en dernier ressort, dans les délais et aux conditions fixés dans le présent règlement, à demander directement aux entreprises et associations d'entreprises de lui fournir, en temps utile, des informations quantitatives et qualitatives sur le marché, qui soient complètes, précises et fiables, lorsque les autres sources d'information se sont révélées inaccessibles, insuffisantes ou inadéquates. À cet effet, la Commission devrait, en premier lieu, adopter une décision dans laquelle elle explique pourquoi les autres moyens d'obtenir les informations requises se sont révélés inefficaces. Il est entendu que la notion d'entreprise a le même sens que dans d'autres domaines du droit de l'Union, en particulier le droit de la concurrence.
- (9) Pour que, conformément au principe de coopération loyale entre la Commission et les États membres prévu à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, les États membres soient associés à l'application du présent règlement, il convient de prévoir que toute décision par laquelle la Commission déclare son intention de recourir au pouvoir de demander des renseignements aux entreprises ou associations d'entreprises en vertu du présent règlement est notifiée au ou aux États membres concernés sans délai.

- (10) Cette habilitation ne tend pas à doter la Commission de nouveaux pouvoirs de coercition tels que, notamment, un pouvoir de poursuivre des acteurs du marché pour des infractions au droit de l'Union dans le domaine du marché intérieur. Il s'agit plutôt de munir la Commission d'une capacité d'information supplémentaire lorsque cela se révèle strictement nécessaire pour la réalisation de la tâche qui lui est confiée par le TFUE de veiller à l'application du droit de l'Union dans le cadre de l'objectif d'établir un marché intérieur et d'en assurer le bon fonctionnement. Dans l'intérêt de l'établissement d'un marché intérieur pleinement fonctionnel, il convient de préciser que cette habilitation vise également les secteurs économiques du marché intérieur pour lesquels le TFUE a prévu des politiques communes: l'agriculture et la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer), les transports, l'environnement et l'énergie.
- (11) Pour que cet outil d'enquête soit efficace, les renseignements demandés devraient porter sur l'application des dispositions pertinentes du droit de l'Union. Il peut s'agir, par exemple, de données factuelles sur le marché, notamment la structure des prix, la politique tarifaire, les caractéristiques des produits ou services, ou la distribution géographique des clients et fournisseurs. Il peut aussi s'agir d'analyses factuelles du marché intérieur réalisées par les entreprises ou associations d'entreprises, notamment en ce qui concerne les obstacles réglementaires et à l'entrée perçus ou les coûts inhérents aux opérations transfrontières. Afin de réduire au maximum le coût de la réponse aux demandes de renseignements, il convient que celles-ci ne portent que sur des informations dont l'entreprise ou l'association d'entreprises concernée est susceptible de disposer.
- (12) Lorsqu'elle adresse des demandes de renseignements à des entreprises ou associations d'entreprises, la Commission est tenue de sélectionner soigneusement les destinataires, de manière à ce que ces demandes ne soient adressées qu'aux entreprises et associations d'entreprises qui sont à même de fournir des informations suffisamment pertinentes, c'est-à-dire les grandes entreprises établies dans les États membres concernés. Ces demandes de renseignements visent à résoudre un problème sérieux présumé (dont on suppose l'existence sur la base des informations disponibles) concernant l'application du droit de l'Union dans les domaines du marché intérieur, de l'agriculture et de la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer), des transports, de l'environnement et de l'énergie. L'objectif n'est pas de poursuivre les entreprises pour leur comportement, si celui-ci devait se révéler problématique. Par conséquent, les sanctions prévues dans l'instrument sont destinées à s'appliquer exclusivement dans deux situations: l'absence de réponse à une demande de renseignements et la réponse incorrecte, incomplète ou dénaturée, dans les deux cas que ce soit délibéré ou par négligence grave. Les informations collectées, s'il y a lieu, pourraient également être utilisées pour donner des éclaircissements concernant des situations où les entreprises éprouvent des difficultés à se conformer à la législation, en vue d'améliorer l'application correcte des règles du marché intérieur. Afin d'éviter une charge administrative disproportionnée aux microentreprises, qui, en toute hypothèse, ne sont probablement pas en mesure de fournir des informations suffisamment pertinentes, la Commission ne devrait pas être autorisée à adresser des demandes de renseignements à cette catégorie d'entreprises. Lorsqu'elle adresse une demande de renseignements à des petites et moyennes entreprises, la Commission devrait tenir dûment compte du principe de proportionnalité. Bien qu'il soit peu probable que les PME opèrent à une plus grande échelle leur permettant d'avoir une influence importante sur le marché, les informations recueillies auprès d'elles pourraient se révéler utiles pour informer la Commission des difficultés qui

surviennent dans l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Les informations aisément accessibles aux PME pourraient revêtir un caractère anecdotique, mais elles pourraient toutefois attirer l'attention de la Commission sur les difficultés auxquelles elles sont confrontées sur le marché unique. Normalement, les PME ne devraient pas supporter de coûts supplémentaires importants aux fins de rassembler les données nécessaires pour répondre aux demandes. Eu égard à leur position de négociation relativement faible dans les chaînes de valeur, les PME pourraient être davantage disposées à communiquer des informations si elles pouvaient le faire dans le cadre d'une procédure respectant dûment la confidentialité et l'anonymat. La résolution des difficultés qui entravent l'établissement et le fonctionnement du marché unique pourrait profiter en particulier aux PME, car ce sont souvent les petites entreprises innovantes qui se heurtent aux plus grands obstacles lorsqu'elles cherchent à démarrer et à se développer dans l'ensemble du marché unique. Pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, les définitions de «microentreprise», «petite entreprise» et «moyenne entreprise» de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil²⁹ devraient s'appliquer.

- (13) Pour assurer la cohérence dans l'application du droit de l'Union dans le domaine du marché intérieur, ainsi que dans les domaines de l'agriculture, de la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer), des transports, de l'environnement et de l'énergie, il est nécessaire d'établir des mécanismes de partage d'informations entre la Commission et les États membres concernant les demandes de renseignements et, le cas échéant, les réponses auxdites demandes, sans préjudice des obligations de secret professionnel.
- (14) L'outil d'enquête créé par le présent règlement est particulièrement utile pour contrôler l'application du droit de l'Union dans le domaine du marché intérieur par la Commission. Il est également utile dans la perspective de l'adoption par les États membres concernés de toute mesure d'application ultérieure qui nécessiterait l'utilisation des informations pertinentes ainsi collectées et divulguées par la Commission aux États membres concernés. De plus, en cas de difficulté dans l'application des règles existantes, notamment dans les situations où les entreprises ne parviennent pas à se conformer à la législation en raison du manque de clarté juridique, cet outil d'enquête pourrait également contribuer à l'élaboration des solutions réglementaires, une fois que l'utilisation d'autres outils et sources d'informations se serait révélée inadéquate. Il convient également de ne pas autoriser l'utilisation de ces informations à d'autres fins, en particulier l'application des règles du TFUE en matière de concurrence, sans préjudice de la réutilisation des informations rendues publiques.
- (15) La Commission devrait pouvoir contraindre les entreprises et les associations d'entreprises à donner suite aux demandes de renseignements qui leur sont adressées, si nécessaire au moyen d'amendes et d'astreintes proportionnées imposées par voie de décision. Pour fixer le montant des amendes et des astreintes, la Commission devrait tenir dûment compte du principe de proportionnalité (notamment leur caractère approprié), en particulier en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises. Il convient de garantir les droits des parties invitées à fournir des renseignements en leur

²⁹ Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil (JO L 182 du 29.6.2013, p. 19).

donnant la possibilité de faire connaître leur point de vue avant l'adoption de toute décision leur imposant une amende ou une astreinte.

- (16) En tenant dûment compte du principe de proportionnalité (notamment le caractère approprié), la Commission devrait pouvoir réduire le montant des astreintes ou dispenser totalement les intéressés du paiement de celles-ci, lorsque les destinataires des demandes de renseignements fournissent les renseignements demandés, même après l'expiration du délai. Pour des raisons de sécurité juridique, il y a également lieu de prévoir des délais de prescription pour l'imposition et l'exécution des amendes et des astreintes.
- (17) Conformément à l'article 261 du TFUE, la Cour de justice devrait jouir d'une compétence illimitée pour connaître des décisions par lesquelles la Commission impose des amendes ou des astreintes en vertu du présent règlement, ce qui signifie que la Cour pourrait annuler, réduire ou augmenter les amendes ou astreintes imposées par la Commission.
- (18) Pour garantir la transparence et la sécurité juridique, il importe d'assurer la publicité des décisions de la Commission. Quand elle publie et traite ces informations, la Commission devrait respecter les règles du secret professionnel, notamment la protection de toutes les informations confidentielles, conformément à l'article 339 du TFUE.
- (19) La divulgation d'informations concernant les activités d'une entreprise pourrait causer un préjudice grave à cette entreprise. Par conséquent, il y a lieu que la Commission tienne dûment compte de l'intérêt légitime des entreprises, en particulier dans la protection de leurs secrets d'affaires. Afin de garantir que les secrets d'affaires et autres informations confidentielles divulguées à la Commission sont traitées conformément à l'article 339 du TFUE, il convient que toute entreprise ou association d'entreprises qui fournit des informations désigne clairement les informations qu'elle considère comme étant confidentielles et pourquoi elles sont confidentielles. La Commission ne devrait pas pouvoir divulguer à l'État membre concerné par la demande les informations confidentielles fournies en réponse à une demande de renseignements, à moins qu'elle n'ait obtenu, des intéressées, l'autorisation préalable de le faire. L'entreprise ou l'association d'entreprises concernée devrait être tenue de fournir séparément à la Commission une version non confidentielle des informations pouvant être divulguées à l'État membre concerné. Dans les cas où les informations désignées comme confidentielles ne semblent pas couvertes par l'obligation de secret professionnel, il convient de disposer d'un mécanisme permettant à la Commission de décider dans quelle mesure ces informations peuvent être divulguées. Toute décision rejetant une demande de traitement confidentiel devrait préciser le délai à l'expiration duquel l'information en cause pourra être divulguée, de sorte que le destinataire puisse faire usage de toute protection juridictionnelle dont il dispose, notamment d'éventuelles mesures provisoires. Il convient de garantir les droits des entreprises et associations d'entreprises qui répondent à une demande de renseignements en leur donnant la possibilité de faire connaître leur point de vue avant l'adoption de toute décision rejetant une demande de traitement confidentiel.
- (20) Eu égard au caractère exceptionnel de l'outil d'enquête créé par le présent règlement et en vue de contrôler la proportionnalité de son usage, la Commission élabore tous les deux ans un rapport sur l'application du présent règlement et soumet ledit rapport au Parlement européen et au Conseil.

- (21) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus en particulier par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Plus particulièrement, le présent règlement vise à assurer le respect total du droit au respect de la vie privée et familiale, du droit à la protection des données à caractère personnel, du droit à la bonne administration, notamment l'accès aux dossiers, dans le respect du secret des affaires, du droit à un recours effectif et à un procès équitable, des droits de la défense et des principes de légalité et de proportionnalité des sanctions.
- (22) Lorsque les mesures prévues dans le présent règlement impliquent le traitement de données à caractère personnel, il convient que ce traitement soit effectué en conformité avec le droit de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel, et en particulier la directive 95/46/CE³⁰. En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel par la Commission dans le cadre du présent règlement, cette dernière respecte les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil³¹.
- (23) Étant donné que les objectifs poursuivis par le présent règlement, notamment faciliter l'accès de la Commission aux informations sur le marché nécessaires à l'accomplissement de ses tâches relatives au bon fonctionnement du marché intérieur, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison de la dimension et des effets du présent règlement, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du TUE. Conformément au principe de proportionnalité, exposé dans ledit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (24) Le présent règlement ne devrait pas porter atteinte aux pouvoirs d'enquête des États membres. Le présent règlement ne vise pas à modifier, restreindre ou annuler les pouvoirs d'enquête qui ont déjà été conférés à la Commission ou aux organes et organismes de l'Union en vertu d'autres instruments juridiques de l'Union. En particulier, le présent règlement ne devrait pas porter atteinte aux pouvoirs d'enquête de la Commission en matière d'application des règles du droit de la concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur.
- (25) Le contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil et a rendu un avis le [...],

³⁰ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995).

³¹ Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Chapitre I

Dispositions générales

Article premier

Objet

1. Le présent règlement fixe les règles concernant:
 - a) les conditions auxquelles la Commission peut demander aux entreprises et associations d'entreprises de lui fournir des informations nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées relativement aux domaines visés à l'article 2;
 - b) la procédure à suivre pour demander lesdites informations.
2. Le présent règlement s'applique sans préjudice des autres dispositions permettant à la Commission ou aux organes et organismes de l'Union de recueillir ou de demander des renseignements.

Article 2

Champ d'application

Le présent règlement s'applique aux domaines suivants:

- 1) le marché intérieur au sens de l'article 26, paragraphe 2, du traité;
- 2) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer;
- 3) les transports;
- 4) l'environnement;
- 5) l'énergie.

Article 3

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- 1) «microentreprise»: une entreprise au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2013/34/UE;
- 2) «petite entreprise»: une entreprise au sens de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/34/UE;
- 3) «moyenne entreprise»: une entreprise au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2013/34/UE.

Article 4

Pouvoir de demander des renseignements aux entreprises et associations d'entreprises

Lorsque l'application du droit de l'Union présente une grave difficulté qui risque de compromettre la réalisation d'un objectif important d'une politique de l'Union, la Commission peut demander des renseignements aux entreprises ou associations d'entreprises, de la manière prévue au chapitre II, afin de résoudre la difficulté susmentionnée.

Chapitre II

Conditions et procédure de demande de renseignements

Article 5

Conditions

1. La Commission utilise le pouvoir de demander des renseignements aux entreprises et associations d'entreprises prévu à l'article 4 uniquement lorsque les informations dont elle dispose, requises aux fins de l'article 4, ne sont pas suffisantes ou adéquates et ne sauraient être obtenues en temps utile pour les raisons suivantes:
 - a) l'information n'est pas contenue dans une source accessible au public; et
 - b) l'information n'a pas été fournie par un État membre à la demande de la Commission; ou
 - c) l'information n'a pas été fournie par une personne morale ou physique.
2. Avant de demander des renseignements conformément à l'article 6, la Commission adopte une décision dans laquelle elle déclare son intention d'utiliser le pouvoir de demander des renseignements à des entreprises ou associations d'entreprises en vertu du présent règlement.

Cette décision comporte les éléments suivants:

- a) une brève description de la grave difficulté présumée, de dimension transfrontière, que l'application du droit de l'Union présente et de la raison pour laquelle cette difficulté risque de porter atteinte à la réalisation d'un objectif important d'une politique de l'Union;
- b) une brève description des informations à demander;
- c) une explication motivée des raisons pour lesquelles ces renseignements sont nécessaires aux fins de l'article 4;
- d) une explication motivée des raisons pour lesquelles le recours à d'autres moyens pour obtenir ces renseignements s'est révélé insuffisant ou inadéquat ou des raisons pour lesquelles les renseignements ne sauraient être obtenus en temps utile à ce jour;
- e) les critères de sélection des destinataires des demandes de renseignements.

La décision est adressée au ou aux États membres concernés. La Commission informe le ou les États membres concernés sans délai.

3. Les entreprises ou associations d'entreprises destinataires de la demande visée à l'article 4 sont tenues de fournir uniquement les informations à leur disposition.

La Commission tient dûment compte du principe de proportionnalité, en particulier à l'égard des petites et moyennes entreprises.

Article 6

Demande de renseignements aux entreprises et associations d'entreprises

1. Dans les cas prévus à l'article 4 et dans les conditions fixées à l'article 5, la Commission peut, par simple demande ou par décision, exiger d'entreprises et associations d'entreprises qu'elles lui fournissent des renseignements.

Lorsqu'elle sélectionne les destinataires des demandes de renseignements, la Commission veille à ce que ces demandes ne soient adressées qu'à des entreprises et associations d'entreprises à même de fournir des informations pertinentes.

La Commission n'adresse pas de demande de renseignements au titre du présent règlement à des microentreprises, à moins qu'elles ne fassent partie d'un groupe d'entreprises qualifié au moins de petit groupe au sens de l'article 6, paragraphe 5, de la directive 2013/34/UE.

2. La simple demande visée au paragraphe 1 mentionne la base juridique et le but de la demande, précise la nature des renseignements exigés et fixe le délai raisonnable dans lequel ils doivent être fournis. Elle mentionne également les amendes prévues à l'article 9, paragraphe 1, en cas de fourniture de renseignements inexacts ou dénaturés.
3. La décision visée au paragraphe 1 mentionne la base juridique et le but de la demande, précise la nature des renseignements exigés et fixe le délai raisonnable dans lequel ils doivent être fournis. La décision mentionne également les amendes prévues à l'article 9, paragraphe 1, et les astreintes prévues à l'article 9, paragraphe 2, selon le cas.

Elle précise aussi que l'entreprise ou association d'entreprises dispose d'un droit de recours contre la décision devant la Cour de justice de l'Union européenne.

L'entreprise ou l'association d'entreprises concernée peut demander une prorogation du délai, conformément à l'article 14.

4. La Commission transmet simultanément une copie de la simple demande ou de la décision visée au présent article à l'État membre sur le territoire duquel est établi le siège statutaire de l'entreprise ou association d'entreprises.

Lorsqu'elle a ouvert une procédure formelle d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE, la Commission fournit à l'État membre concerné par la procédure une copie de toutes les simples demandes ou les décisions visées au présent article, émises dans le contexte de ladite procédure, indépendamment du lieu où est établi le siège statutaire de l'entreprise ou association d'entreprises.

5. Les décisions visées au paragraphe 1 sont adressées à l'entreprise ou association d'entreprises concernée. La Commission notifie la décision au destinataire sans délai.

Article 7

Réponses aux demandes de renseignements et protection des informations confidentielles

1. Les entreprises ou associations d'entreprises qui fournissent des renseignements à la suite d'une demande de la Commission fondée sur l'article 5 soumettent leurs réponses à la Commission de manière claire, complète et précise.
2. La Commission donne au destinataire la possibilité de désigner les informations qu'il juge couvertes par l'obligation de secret professionnel.

L'entreprise ou association d'entreprises qui fournit des renseignements en application de l'article 5 mentionne clairement ceux qu'elle considère comme confidentiels, en justifiant sa demande, et fournit séparément à la Commission une version non confidentielle de ces renseignements. Lorsque les renseignements doivent être fournis dans un délai donné, le même délai s'applique à la remise de la version non confidentielle.

3. La Commission transmet les réponses reçues à l'État membre concerné par la demande lorsqu'elles sont utiles aux fins d'une procédure formelle d'infraction au titre de l'article 258 TFUE dirigée contre lui. Lorsqu'une réponse contient des informations confidentielles à l'égard de cet État membre, la Commission ne transmet que la version non confidentielle de ladite réponse.
4. La Commission vérifie si la demande de confidentialité introduite par les entreprises ou associations d'entreprises en vertu du paragraphe 2, deuxième alinéa, concernant des informations transmises est justifiée et proportionnée.

Après avoir donné à l'entreprise ou association d'entreprises concernée la possibilité de faire connaître son point de vue, la Commission peut prendre une décision constatant que les informations prétendument confidentielles ne sont pas protégées, et fixant le délai à l'expiration duquel les informations seront divulguées. Ce délai ne peut être inférieur à un mois.

Cette décision est notifiée à l'entreprise ou association d'entreprises concernée sans délai.

Article 8

Utilisation des renseignements recueillis par la Commission

La Commission n'utilise les renseignements recueillis conformément à l'article 5 qu'aux fins de la réalisation de l'objectif énoncé à l'article 4.

La Commission n'est pas autorisée à insérer les informations confidentielles fournies par les entreprises ou associations d'entreprises dans les documents qui seront transmis à d'autres parties ou rendus publics, sauf dans les cas suivants:

- a) lorsque ces informations sont présentées sous une forme synthétique ou agrégée ou, en tout cas, sous une forme qui ne permet pas d'identifier les entreprises ou associations d'entreprises;
- b) lorsque la Commission a préalablement obtenu de l'entreprise ou association d'entreprises ayant répondu l'autorisation de divulguer ces informations;

- c) lorsque la divulgation de ces informations à un État membre est nécessaire pour démontrer l'existence d'une infraction au droit de l'Union relevant du champ d'application du présent règlement, à condition que l'entreprise ou association d'entreprises ayant répondu ait eu la possibilité de faire connaître son point de vue avant qu'une décision soit prise et de faire usage des voies de recours disponibles avant la divulgation.

Les renseignements qui ont déjà été rendus publics peuvent être utilisés par la Commission à d'autres fins que celle énoncée dans le présent règlement.

Chapitre III

Amendes et astreintes

Article 9

Amendes et astreintes

1. La Commission peut, par voie de décision, lorsqu'elle le juge nécessaire et proportionné, imposer aux entreprises ou associations d'entreprises des amendes ne dépassant pas 1 % de leur chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social précédent lorsque, délibérément ou par négligence grave, elles:
 - a) fournissent des renseignements inexacts ou dénaturés en réponse à une demande faite en vertu de l'article 6, paragraphe 2;
 - b) fournissent des renseignements inexacts, incomplets ou dénaturés en réponse à une décision adoptée en vertu de l'article 6, paragraphe 3, ou ne fournissent pas les renseignements demandés dans le délai fixé.
2. La Commission peut, par voie de décision, infliger des astreintes aux entreprises ou associations d'entreprises lorsqu'elles n'ont pas fourni, dans le délai prescrit, les renseignements complets, exacts et non dénaturés que la Commission a demandés par voie de décision adoptée en vertu de l'article 6, paragraphe 3.

Les astreintes ne dépassent pas 5 % du chiffre d'affaires journalier moyen de l'entreprise ou association d'entreprises, réalisé au cours de l'exercice social précédent, par jour ouvrable de retard à compter de la date fixée dans la décision, jusqu'à ce qu'elle fournisse les renseignements demandés ou exigés par la Commission.
3. Lorsqu'une entreprise ou association d'entreprises ne fournit pas de renseignements ou fournit des renseignements incomplets, la Commission fixe un délai ultime de deux semaines pour la réception des renseignements manquants avant d'imposer une amende ou une astreinte.
4. La Commission fixe le montant de l'amende ou de l'astreinte en tenant compte de la nature, de la gravité et de la durée de l'infraction à l'article 6, paragraphe 1, ainsi que du principe de proportionnalité, en particulier en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises.
5. Lorsque les entreprises ou associations d'entreprises ont satisfait à l'obligation pour l'exécution de laquelle l'astreinte a été infligée, la Commission peut réduire le montant de l'astreinte ou la supprimer.

6. Avant d'adopter une décision conformément au paragraphe 1 ou 2, la Commission donne aux entreprises ou associations d'entreprises concernées la possibilité de faire connaître leur point de vue.

Article 10

Prescription en matière d'imposition d'amendes et d'astreintes

1. Les pouvoirs conférés à la Commission par l'article 9 sont soumis à un délai de prescription de trois ans.
2. Le délai prévu au paragraphe 1 court à compter du jour où l'infraction visée à l'article 9 est commise. Néanmoins, pour les infractions continues ou répétées à l'article 6, paragraphe 1, le délai ne court qu'à compter du jour où l'infraction prend fin.
3. La prescription en matière d'imposition d'amendes ou d'astreintes est interrompue par toute action de la Commission visant à l'instruction ou à la poursuite d'une éventuelle infraction à l'article 6, paragraphe 1, cette interruption prenant effet le jour où l'action est notifiée à l'entreprise ou association d'entreprises concernée.
4. Chaque interruption ouvre un nouveau délai de prescription. Néanmoins, la prescription est acquise au plus tard le jour où un délai de six ans arrive à expiration sans que la Commission ait imposé une amende ou une astreinte. Ce délai est prorogé d'une période équivalant à la durée de suspension de la prescription conformément au paragraphe 5.
5. La prescription en matière d'imposition d'amendes ou d'astreintes est suspendue aussi longtemps que la décision de la Commission fait l'objet d'une procédure pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Article 11

Prescription en matière d'exécution d'amendes et d'astreintes

1. Le pouvoir de la Commission d'exécuter les décisions adoptées en vertu de l'article 9 est soumis à un délai de prescription de cinq ans.
2. Le délai prévu au paragraphe 1 court à compter du jour où la décision prise en vertu de l'article 9 devient définitive.
3. La prescription prévue au paragraphe 1 est interrompue:
 - a) par la notification d'une décision modifiant le montant initial de l'amende ou de l'astreinte ou rejetant une demande tendant à obtenir une telle modification;
 - b) par toute action d'un État membre, agissant à la demande de la Commission, ou de la Commission visant au recouvrement forcé de l'amende ou de l'astreinte.
4. Chaque interruption ouvre un nouveau délai de prescription.
5. La prescription prévue au paragraphe 1 est suspendue aussi longtemps:
 - a) qu'un délai de paiement est accordé au destinataire;

- b) que l'exécution forcée du paiement est suspendue en vertu d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne.

Article 12

Destinataires des décisions

Les décisions adoptées en vertu de l'article 9, paragraphes 1 et 2, sont adressées à l'entreprise ou association d'entreprises concernée. La Commission notifie sans délai la décision au destinataire.

Article 13

Contrôle de la Cour de justice

La Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence de pleine juridiction, au sens de l'article 261 du TFUE, pour contrôler les amendes ou les astreintes infligées par la Commission. Elle peut supprimer, réduire ou majorer l'amende ou l'astreinte infligée.

Chapitre IV

Dispositions finales

Article 14

Prorogation des délais

Les délais sont exprimés en mois ou en jours ouvrables.

Toute demande de prorogation d'un délai est dûment motivée et soumise par écrit, au moins cinq jours ouvrables avant l'expiration, au service et à l'adresse indiqués par la Commission. La Commission peut décider de proroger ce délai, dans la mesure où cela est justifié et proportionné.

Article 15

Publication des décisions

1. La Commission publie au *Journal officiel de l'Union européenne* une communication succincte des décisions qu'elle prend en application de l'article 5, paragraphe 2. Cette communication mentionne la possibilité de se procurer un exemplaire de la décision dans la ou les versions linguistiques faisant foi.
2. La Commission publie au *Journal officiel de l'Union européenne* les décisions qu'elle prend en application de l'article 9, paragraphes 1 et 2.

Article 16

Secret professionnel

Sans préjudice des articles 7 et 8, les États membres, ainsi que leurs fonctionnaires et autres agents, sont tenus de ne pas divulguer les informations qu'ils ont recueillies en application du présent règlement et qui sont couvertes par le secret professionnel.

Article 17

Protection des données à caractère personnel

En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel dans le cadre du présent règlement, les États membres exécutent leurs tâches aux fins du présent règlement conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales transposant la directive 95/46/CE. En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel qu'elle effectue dans le cadre du présent règlement, la Commission respecte les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001.

Article 18

Rapports

Tous les deux ans, la Commission dresse un rapport sur l'application du présent règlement et le soumet au Parlement européen et au Conseil.

Article 19

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président