

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bruxelles, le 16 octobre 1972

R A P P O R T

de la section spécialisée pour les questions économiques  
sur la

"Proposition de Résolution du Conseil portant complément à la  
Résolution du Conseil du 28 mai 1969 établissant un programme  
en vue de l'élimination des entraves techniques  
aux échanges de produits industriels, résultant  
de disparités entre les dispositions  
législatives, réglementaires et  
administratives des  
Etats membres

---

Rapporteur : M. AMEYE

---

## I. INTRODUCTION

Par lettre en date du 26 avril 1972, le Président du Conseil des Communautés européennes a sollicité l'avis du Comité économique et social sur la

"Proposition de Résolution du Conseil portant complément à la Résolution du Conseil du 28 mai 1969 établissant un programme en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels, résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres" (doc. COM (72) 296 final).

Par lettre en date du 5 mai 1972, le Président du Comité a décidé de charger la section spécialisée pour les questions économiques de la préparation des travaux en la matière.

La section spécialisée pour les questions économiques a chargé le groupe d'étude "Entraves techniques" de l'élaboration des projets d'avis et de rapport.

## II. BASES JURIDIQUES

La proposition de Résolution s'inscrit dans le cadre de la Résolution du Conseil du 28 mai 1969 établissant un programme en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres. Cette même Résolution statue en effet que le Programme pourra être modifié sur proposition de la Commission.

La consultation du Comité est facultative.

## III. CONTENU ESSENTIEL DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Programme général du 28 mai 1969 fut adopté par le Conseil en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits

industriels, résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres. Il s'agissait d'un Programme réparti en trois phases dont chacune s'applique à plusieurs secteurs déterminés. Ce Programme avait pour objectif de faire profiter pleinement les entreprises des dimensions du marché commun, d'harmoniser les mesures de protection du consommateur en imposant aux producteurs des règles identiques en ce qui concerne la production, le conditionnement et la mise sur le marché des produits et de sauvegarder ainsi la santé publique.

En application de ce Programme, les instances communautaires ont adopté toute une série de directives dans les différents secteurs, sans toutefois que le calendrier soit respecté et le Programme lui-même épuisé.

La rapidité avec laquelle évolue la société actuelle, le développement des échanges, ainsi que les problèmes liés à la protection de l'environnement, ont toutefois déterminé la Commission à présenter un complément au Programme général du 28 mai 1969. Ce complément, qui en pratique ne fait qu'ajouter une 4ème phase au Programme général du 28 mai, prévoit toute une série de secteurs pour lesquels les entraves techniques devraient être éliminées. La Commission présentera des propositions de directives au Conseil avant le 1er janvier 1974, la décision du Conseil devant être prise avant le 1er juillet 1974.

#### IV. OBSERVATIONS DE LA SECTION SPECIALISEE

##### a) Nécessité d'un complément au Programme général du 28 mai 1969

La section spécialisée se réjouit d'abord de pouvoir se prononcer sous forme d'avis, sur le complément au Programme général et appuie l'effort avec lequel la Commission poursuit l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels.

Comme la Commission le fait observer dans l'exposé des motifs qui précède la proposition de Résolution, la réalisation du marché commun d'une part, l'augmentation de la production industrielle et du niveau de vie de la population d'autre part, ont mis en lumière des secteurs qui n'étaient pas apparus à l'origine comme nécessitant une intervention particulière. De plus, les proportions atteintes dans les pays de la Communauté par les problèmes de la protection de l'environnement et la nécessité d'éviter que les Etats membres optent pour des mesures particulières qui comporteraient à moyen terme, sinon déjà à court terme, de nouvelles entraves techniques difficilement éliminables par la suite, ont également révélé l'opportunité d'un complément au Programme général.

La liste des secteurs contenue dans le complément au Programme général n'appelle de la part de la section aucune observation particulière. Sans doute, une telle liste ne peut-elle être complète comme d'ailleurs le Programme général lui-même ne l'était pas. Il semble donc utile à la section de souligner le caractère non exclusif du Programme général et de son complément et le fait que l'évolution générale du marché et de la société pourra par la suite appeler des nouvelles propositions de la part de la Commission.

Toutefois, la section spécialisée souhaiterait voir complétée dès à présent la liste des secteurs de la façon suivante :

1. Articles de vaisselle ou de cuisine émaillés, en métal, porcelaine, terre cuite, etc.

En effet, des analyses ont montré que les procédés et les matières, notamment le plomb, employés dans la fabrication de faïence et poterie peuvent présenter des dangers pour la santé. De ce fait, certains Etats membres sont d'ailleurs en train de prendre des mesures au niveau national.

La proposition de la Commission se limite à indiquer des secteurs qui relèvent tous de l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels; un complément serait aussi nécessaire pour le Programme général du 28 mai 1969 relatif à l'élimination des entraves techniques aux échanges de denrées alimentaires. La liste des denrées y contenue est loin d'être complète et certains produits tels que les surgelés, les aliments séchés et pour bébés nécessitent désormais une intervention communautaire. D'une façon générale, la section spécialisée rappelle la nécessité de résoudre les problèmes communs à l'ensemble des denrées alimentaires; cette action devrait permettre la création d'un véritable "code alimentaire européen" sur la base duquel serait poursuivie l'oeuvre d'élimination des entraves techniques aux échanges des denrées alimentaires.

La section estime que la Commission devrait suivre de très près ces problèmes et présenter, le moment venu, des propositions à ce sujet. Elle reconnaît toutefois que l'aptitude actuelle de la Commission s'explique par celle du Conseil qui, jusqu'à présent n'a pratiquement adopté aucune directive sur l'ensemble des propositions présentées par la Commission dans le cadre du Programme général pour l'élimination des entraves techniques aux échanges de denrées alimentaires.

b) L'expérience de la section spécialisée

Depuis que le Programme général pour l'élimination des entraves techniques aux échanges élaboré par la Commission fut soumis à l'avis du Comité en avril 1968, la section spécialisée pour les questions économiques, chargée par le Bureau du Comité de l'élaboration des avis demandés, s'est efforcée, dans toute la mesure du possible, de dégager certains problèmes généraux et d'assurer une certaine cohérence à ses travaux. C'est ainsi qu'une philosophie s'est notamment dégagée quant au choix de la solution d'harmonisation et à l'approche suivie dans la rédaction des avis et des rapports.

### La solution d'harmonisation

En ce qui concerne le choix de la solution d'harmonisation, plusieurs possibilités sont envisagées :

- la solution totale, qui consiste à remplacer les réglementations nationales par une réglementation communautaire;
- la solution optionnelle, qui garantit l'accès à l'ensemble du marché commun aux produits conformes à la directive tout en admettant que les industries qui s'intéressent uniquement aux marchés nationaux puissent appliquer des règles différentes;
- la solution de "renvoi aux normes", qui représente, au fond, l'acceptation de normes générales élaborées par des Instituts spécialisés;
- la solution de reconnaissance conditionnelle des contrôles (conformité aux prescriptions du pays importateur, le contrôle étant effectué par le pays exportateur);
- solution de reconnaissance réciproque des contrôles, les contrôles d'un Etat étant systématiquement reconnus par les autres.

Parmi ces solutions, les deux premières sont de loin celles qui sont retenues le plus souvent.

A maintes reprises, la section spécialisée a attiré l'attention des instances communautaires sur l'opportunité de fonder, dans toute la mesure du possible, les travaux de rapprochement des législations sur l'harmonisation totale. Déjà dans son avis sur le Programme général du 28 mai 1969 (J.O. n° C 132/68), le Comité observait que cette solution "est considérée comme très valable en ce qu'elle consacre clairement la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux et permet d'éviter mieux que les autres solutions, les distorsions de concurrence".

Il faut cependant être conscient des retards que l'application de cette solution entraînerait dans la réalisation du Programme général et de son complément si elle était constamment employée. La solution d'harmonisation optionnelle, éventuellement assortie d'un délai pour le passage à la solution totale serait dans ces conditions préférable dans les cas de productions de grande série largement destinées au commerce international et dans la mesure où, par ailleurs, elle suscite une adaptation spontanée à des prescriptions permettant l'accès à un marché plus vaste.

#### L'approche suivie

Le caractère souvent technique des propositions soumises à l'examen de la section spécialisée, l'importance des intérêts en cause ainsi que la diversité et complexité des sujets, ont déterminé celle-ci à appliquer une procédure suivant laquelle l'avis se borne à prendre position sur des problèmes généraux sans s'attarder aux aspects essentiellement techniques de ces problèmes.

Cette procédure n'empêche toutefois pas que les observations techniques formulées par les différents Conseillers sous leur propre responsabilité soient consignées au rapport. Cette procédure permet ainsi aux milieux économiques et sociaux intéressés de faire connaître, par le biais du Comité économique et social, leur point de vue au Conseil et à la Commission.

La section estime que cette approche pourrait utilement être appliquée à l'avenir, lors de l'examen des propositions faites par la Commission en application du complément au Programme général.

#### c) La réalisation du complément au Programme général

Le Programme du 28 mai 1969 comportait trois phases pour lesquelles la décision du Conseil devait intervenir, respectivement,

avant le 1er janvier 1970, 1er juillet 1970 et le 1er janvier 1971. A la lumière de l'expérience, il est apparu que ces dates étaient peu réalistes et la réalisation du Programme général a accumulé les retards.

Comme le Comité l'a fait observer dans son étude sur "les problèmes concernant le rapprochement des législations relatives aux entraves techniques", une des causes importantes du retard est constituée par la manière dont sont prises les décisions au sein du Conseil.

Les Etats membres montrent une sollicitude particulière à l'égard de certains intérêts purement nationaux qu'ils cherchent à sauvegarder dans toute la mesure du possible. Les conséquences de la disparition des entraves techniques aux échanges se font, en effet, sentir non seulement sur le plan législatif mais également et surtout sur le plan économique; il est par conséquent inévitable que les Gouvernements soient soucieux de ne pas compromettre certaines perspectives de développement économique sur le plan national.

Si l'on considère en outre que le Conseil se penche, cas par cas, sur chaque proposition de directive et que jusqu'à présent il n'est pas possible de "globaliser" au préalable les concessions réciproques que les Etats pourraient se consentir mutuellement, on se rend compte des difficultés supplémentaires qui surgissent et qui empêchent une décision rapide de la part du Conseil.

Il serait par conséquent nécessaire d'envisager et de mettre en oeuvre, dès à présent, une procédure plus expéditive, afin d'éviter des retards ultérieurs dans la réalisation du Programme général.

Cette procédure pourrait consister dans un mandat que le Conseil donnerait à la Commission lorsqu'un certain nombre de conditions ont été respectées, notamment en matière de consultation des organismes représentatifs intéressés. Certaines décisions pourraient



ainsi être prises directement par la Commission ou, tout au moins, le Conseil ne devrait intervenir que pour ratifier la décision déjà prise par la Commission. A ce sujet, l'on pourrait penser à la reconnaissance ou à la création dans certains secteurs d'organismes scientifiques indiscutés dotés par le Conseil de certains pouvoirs sur le plan technique et scientifique; ces organismes épauleraient la Commission dans la rédaction de ses propositions et constitueraient pour le Conseil une garantie d'objectivité.

Les causes du retard au niveau de la Commission sont variées. La technicité et la complexité des problèmes nécessitent d'abord de longues discussions entre les Experts nationaux et l'insuffisance de moyens matériels dont la Commission dispose pour assurer un déroulement approprié de ses travaux, ne contribue certainement pas à l'amélioration de la situation. En outre, contrairement aux problèmes tarifaires, dont la discussion sur le plan international relève en principe de la compétence d'un seul ministère, les réglementations techniques sont de la compétence de nombreux ministères, ce qui complique davantage les efforts de coordination de la Commission.

Si l'on considère que les offices nationaux ont une certaine réticence à modifier leur méthode de travail pour accepter celles proposées par la Commission et si l'on songe au problème de certaines entreprises qui, par le biais des prescriptions et des normes occupent certains marchés, on a une idée plus précise des obstacles rencontrés par la Commission dans la réalisation de sa tâche.

La section estime que le complément au Programme général aurait été une bonne occasion pour résoudre en même temps l'ensemble de ces problèmes et craint que cela n'étant celui-ci ne représente qu'un effort intellectuel bien positif mais inefficace sur le plan pratique.

Si les moyens matériels dont la Commission dispose pour assurer un déroulement approprié de ses travaux ne sont pas élargis et si le Conseil n'envisage pas dès à présent une procédure plus expéditive pour l'adoption des directives dans le sens décrit ci-dessus les retards ne cesseront de s'accumuler surtout si l'on se place dans la perspective de l'élargissement de la Communauté.

Le Président  
de la section spécialisée  
pour les questions économiques

signé : Jean de PRECIGOUT

Le Rapporteur  
de la section spécialisée  
pour les questions économiques

signé : Louis AMEYE

Le Secrétaire Général a.i.  
du Comité économique et social

signé : Delfo DELFINI

---