



# **LE MARCHÉ INTERIEUR APRES 1992**

**Répondre au défi**

# LE MARCHÉ INTÉRIEUR APRÈS 1992

## REPONDRE AU DÉFI

**Rapport présenté à la Commission  
par le Groupe à haut niveau sur le  
fonctionnement du marché intérieur**

Membres du Groupe  
Peter Sutherland - Président  
Ernst Albrecht  
Christian Babusiaux  
Brian Corby  
Pauline Green  
Giuseppe Tramontana

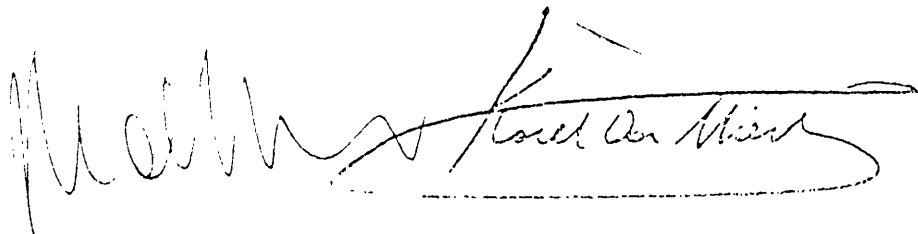
Bruxelles, octobre 1992

La réalisation du programme relatif à l'achèvement du marché intérieur dans un délai de sept ans a été une entreprise extraordinaire, en raison de son ampleur, de la complexité des travaux effectués, du nombre d'experts qu'il a été nécessaire de mobiliser et, *last but not least*, du grand effort législatif demandé aux Etats membres pour assurer la transposition nationale des actes réglementaires communautaires.

Mais le premier janvier 1993 n'est pas seulement un point d'arrivée. Il représente plutôt le point de passage d'un processus continu. Rendre effectif le fonctionnement du marché intérieur signifie en effet agir au niveau des structures pour les rendre adaptées aux nouvelles nécessités et au niveau des hommes - consommateurs, entreprises, administrations - pour les inciter à des comportements cohérents avec les potentialités nouvelles qui leur sont offertes.

Peter Sutherland ainsi que ses collègues réunis dans le groupe restreint qu'il a animé, ont su saisir toute l'importance et la gravité de ce nouveau défi. Ils nous proposent dans ce rapport une stratégie cohérente, fondée sur une analyse lucide, qui fait appel à toutes les ressources existantes aussi bien dans les institutions européennes que dans les Etats membres.

Nous leur sommes reconnaissants pour ce travail qui va maintenant constituer la base d'une réflexion globale pour tous ceux qui sont appelés à relever ce défi.

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'Martin BANGEMANN' and the signature on the right is 'Karel VAN MIERT'. Both signatures are written in a cursive, flowing style.

Martin BANGEMANN

Karel VAN MIERT

## TABLE DES MATIERES

- Préface .....	1
- Avant-propos .....	4
- Liste des recommandations .....	10
- <b><u>Section I</u></b> : La réglementation communautaire et la subsidiarité .....	21
- <b><u>Section II</u></b> : Rassurer les consommateurs et les entreprises .....	28
- <b><u>Section III</u></b> : Répondre aux préoccupations au sujet du droit communautaire .....	42
- <b><u>Section IV</u></b> : L'application des règles par la coopération .....	58
- <b><u>Annexe</u></b> : Liste des contributions externes . .....	79

## PREFACE

En mars 1992, la Commission nous a invité

- à identifier
  - dans quelle mesure les mécanismes administratifs existants sont adaptés à la situation nouvelle créée par la disparition des contrôles aux frontières intérieures ;
  - dans quelles conditions les mesures et les actes administratifs adoptés dans un Etat membre peuvent être considérés comme équivalents dans un autre Etat membre ;
  - si de cela découle un degré suffisant de confiance réciproque pour répondre aux besoins des opérateurs économiques et des consommateurs ;
  
- à considérer la répartition optimale de responsabilités et des compétences au sein de la Communauté à cet égard ;
  
- à suggérer à la Commission une stratégie afin d'assurer que tous les bénéfices du marché intérieur soient acquis dans la pratique après 1992.

Le groupe s'est réuni six fois et a décidé d'inviter lors de sa première réunion toutes les associations et organisations, principalement celles constituées au niveau européen et les autres parties intéressées à

soumettre des contributions écrites sur les sujets couverts par le mandat. Celles-ci sont mentionnées en annexe. Nous avons été en contact étroit avec le Parlement Européen.

Nous avons commandé deux rapports externes pour nous assister sur les problèmes posés à long terme :

- concernant les stratégies réglementaires dans la période post 1992 : Institut Universitaire Européen de Florence ;
  
- concernant les difficultés de gestion que pose le fonctionnement du Marché Intérieur : Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht.

Dès le début, le Groupe a délibérément concentré son attention sur les problèmes de fonctionnement liés à la liberté de circulation des biens et dans une moindre mesure sur les problèmes posés dans le domaine des services.

Nous avons essayé de trouver une réponse pratique au défi que pose le Marché Intérieur. Notre rapport :

- apporte une contribution au débat sur la subsidiarité en ce qui concerne le développement de la politique législative communautaire ;

- examine en détail les problèmes qui doivent être résolus pour permettre une application juste et effective de la législation communautaire, et ce sous trois rubriques : la communication, les problèmes judiciaires et le partenariat administratif ;
- considère ce qu'il est nécessaire de faire pour répondre aux attentes continues, explicites ou implicites, de ceux qui sont impliqués dans les marchés : les consommateurs et les entreprises.





## AVANT-PROPOS

### Notre message en bref

Le marché intérieur bénéficiera aux consommateurs en leur offrant un large choix de biens et de services. Il bénéficiera aussi aux petites et grandes entreprises en leur offrant des opportunités de marché.

Il est d'opinion courante que la Communauté a déjà pris presque toutes les mesures nécessaires prévues dans le Livre Blanc de 1985, ces mesures devant entrer en vigueur progressivement. Ceci constitue clairement un succès remarquable.

Notre rapport consiste à savoir ce qu'il faut faire pour que le marché intérieur fonctionne effectivement maintenant que ses fondations sont en place et ceci pour répondre aux préoccupations des consommateurs et des entreprises. Il a, en outre, pour objectif d'être un guide pratique apportant des éléments de réponse à un ensemble de problèmes concrets.

Nous tenons à insister, dès maintenant, sur le fait que notre mandat ne concernait pas d'autres problèmes importants tels que le développement de la politique sociale ou la libre circulation des personnes.

Le succès du marché intérieur sera renforcé par l'affirmation d'un **objectif clair** : faire que le droit communautaire soit perçu et appliqué de la même façon que le droit national traditionnel. Les règles du

marché intérieur doivent produire des effets équivalents dans toute la Communauté.

Pour réaliser cet objectif, le **message immédiat** est clair lui aussi. Une plus grande confiance mutuelle est essentielle à tous les niveaux opérationnels. Celle-ci résultera d'un réel engagement politique :

- de rendre plus claires les règles et de dire clairement aux consommateurs et aux entreprises ce à quoi ils peuvent s'attendre et ce qu'il faut faire en cas de problème - un devoir de **communication** ;
- de faire en sorte que la législation communautaire soit plus accessible - un devoir de **réforme judiciaire** ;
- de reconnaître qu'il est urgent qu'une coopération pratique plus poussée s'instaure entre les institutions nationales et européennes et qu'elle prenne une ampleur bien plus importante que celle opérée actuellement - un devoir de **partenariat**.

Toutefois, il y a aussi un message important pour le **long terme**. Le marché intérieur constitue un cadre politique important dans lequel se développe un environnement concurrentiel commun. Il est de bon sens de croire que l'ensemble réglementaire flexible qui existe déjà grâce au programme du marché intérieur permet d'approcher beaucoup d'objectifs plus larges de la Communauté et des Etats Membres. Il est essentiel toutefois que les **avantages et les inconvénients des propositions réglementaires communautaires soient clairement identifiés et discutés** ouvertement au stade le plus précoce.

## L'importance pour les consommateurs et les entreprises

Nous nous réjouissons de ce que presque toute la législation nécessaire à la création du marché intérieur soit désormais en place. Toutefois des préoccupations existent sur son fonctionnement pratique. Ces doutes, qu'il faut s'employer à dissiper sans tarder, reflètent les conséquences inévitables qui résultent d'un échéancier établi au niveau politique le plus haut. En conséquence, une action rapide est nécessaire pour compléter le cadre législatif.

Les **citoyens** ont raison de s'attendre à ce que les lois soient convenablement conçues et appliquées, prises dans des conditions transparentes, et ce, qu'elles soient d'origine locale, régionale, nationale ou communautaire. Le programme du Livre Blanc a cependant introduit des changements majeurs dans les dispositions des Etats membres relatives à la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.

S'il est vrai que des efforts considérables ont été réalisés par les Etats membres et la Commission dans le sens d'une meilleure consultation et d'une meilleure diffusion des informations ainsi que par le Parlement européen dans le cadre de ses débats, **d'avantage reste à faire pour expliquer le besoin de nouvelles réglementations**, leur fonctionnement, comment faire pour en retirer un bénéfice et comment obtenir réparation. Certaines réactions du public au Traité de Maastricht illustrent la nécessité d'une communication efficace.

Même dans le domaine des produits, où les règles communautaires sont les plus anciennes, il ne suffit pas d'adopter des réglementations en se contentant d'espérer qu'elles seront appliquées de façon égale dans tous les Etats membres. Il se fait ressentir aussi le besoin d'un dialogue plus effectif et clairement exprimé entre les Institutions européennes, les citoyens et les entreprises. **Une stratégie de communication doit être mise en place accompagnée d'une action visant à ce que le droit communautaire soit clair, plus cohérent et mieux transposé au niveau national.**

L'entrée en vigueur des règles d'harmonisation et le fait que les fournisseurs saisissent les opportunités qui découlent de la reconnaissance mutuelle par les Etats membres de leurs règles nationales permettront aux **consommateurs** de choisir parmi un plus grand choix de biens et de services de haute qualité. Mais le consommateur a besoin d'être certain que cette plus grande variété de biens et de services ne présente pas de danger et que des moyens existent, le cas échéant, pour obtenir effectivement réparation. Cela exige **une plus grande coopération entre les autorités de contrôle des Etats Membres et un accord précis sur la réponse rapide à apporter aux problèmes urgents dans la Communauté.** Il est nécessaire aussi que soient accomplis des efforts en ce qui concerne le recours dans la pratique au **droit communautaire, le rôle des tribunaux nationaux** lorsqu'ils l'appliquent mais aussi en ce qui concerne la façon d'obtenir une **plus grande équivalence des procédures et sanctions.**

Pour les **entreprises**, le marché intérieur est une occasion majeure pour accéder aux marchés. Ceci se réalisera grâce à l'application réelle du principe de reconnaissance mutuelle et au fait que les règles communautaires écartent l'obligation de s'adapter à 12 systèmes réglementaires différents. Pour que les attentes des entreprises puissent se concrétiser, il faut veiller à ce que les obstacles ne réapparaissent pas. Il existe en effet un risque non négligeable de refragmentation du marché provenant soit des différences d'interprétation et d'application du droit communautaire dans les divers Etats membres, soit de l'introduction de règles nationales segmentant inutilement ce marché. La subsidiarité ne peut pas et ne doit pas être interprétée comme permettant de tels développements.

Cela montre encore combien il est important **d'approfondir la coopération entre la Commission et les Etats membres**. Pour les **Etats membres**, cela signifie une plus grande prise de conscience de **la nécessité d'éviter de porter atteinte au marché intérieur**, en particulier en donnant effet au principe de reconnaissance mutuelle avant l'adoption de toute nouvelle loi nationale. Pour la **Commission**, cela veut dire, lorsque c'est possible, **accepter un certain degré de diversité**, en particulier lorsque les mesures nationales n'ont qu'un impact négligeable dans la Communauté.

Nos propositions reflètent ces préoccupations. Elles reflètent le présent débat politique et, pour la plupart d'entre elles, ne nécessitent pas l'adoption de législation particulière. En revanche, elles se fondent sur la nécessité d'une coopération plus étroite entre les administrations

nationales et communautaires, et ce pour que les "quatre libertés" soient une réalité. S'il existe déjà, dans certains domaines, des dispositifs utiles de liaison, de communication et de coopération, il existe encore, dans l'ensemble un besoin urgent d'instaurer **un cadre favorisant des coopérations administratives** afin que les Etats membres puissent appliquer les règles communautaires et que la **Commission** puisse surveiller l'efficacité de cette mise en oeuvre.

Nous sommes conscients que l'application correcte du droit communautaire, et la surveillance de cette application, nécessiteront beaucoup de moyens en termes financiers et en personnes. Nous pensons qu'il est essentiel pour le devenir du marché intérieur que le **Conseil et la Commission** prennent l'engagement politique de partenariat avec les ressources nécessaires.

**Ramené à sa plus simple expression, notre message** est le suivant : les institutions européennes et les Etats membres doivent agir maintenant pour renforcer la confiance mutuelle, et ce en apportant une réponse aux incertitudes des consommateurs, en surmontant les résistances au changement des milieux locaux ou sectoriels, et en apaisant les inquiétudes des entreprises commerciales et industrielles. Pendant trop longtemps, on a considéré que les règles du marché intérieur allaient de soi, et étaient d'application aisée. Le défi, maintenant, consiste à rassurer les consommateurs et à provoquer le déclat des entreprises, notamment des plus petites. Quand cela sera achevé, le marché intérieur sera réellement perçu comme le mur de fondation pour la construction de l'Europe.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### SECTION I - LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE ET LA SUBSIDIARITE

- (1). Toute proposition de législation doit faire l'objet d'une large analyse, fondée sur les aspect politiques, sociaux, et économiques, comparant les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à légiférer et ce qu'il en coûterait au marché intérieur de ne pas intervenir du tout. Cette analyse devrait être basée sur les cinq critères, de nécessité, d'efficacité, de proportionnalité, de concordance et de communication.
- (2). La Communauté doit développer une politique qui permette de choisir les techniques de réglementation du marché et qui aurait pour base leur adéquation aux objectifs poursuivis.
- (3). La Commission doit continuer à exercer ses pouvoirs qui découlent du traité lorsqu'une action est nécessaire au niveau communautaire dans les circonstances où une action non coordonnée des Etats membres peut mettre en danger le bon fonctionnement du marché intérieur.
- (4). Pendant les prochaines années, la Commission devrait procéder à des analyses pour déterminer la nature, l'intensité et l'importance des obstacles directs et indirects au fonctionnement

du marché intérieur, tels que perçus par les consommateurs, les entreprises et les autorités chargées du contrôle.

## **SECTION II - RASSURER LES CONSOMMATEURS ET LES ENTREPRISES**

- (5). La Commission devrait mettre en oeuvre une stratégie en matière d'information, impliquant d'une manière systématique et coordonnée les institutions européennes, les administrations nationales et les organisations non gouvernementales. Cette stratégie consisterait, d'une part à fixer des objectifs prioritaires (à partir des domaines où une plus grande carence d'information aurait été constatée) et d'autre part à mobiliser toutes les ressources existantes aux niveaux national et communautaire.
- (6). Les opérateurs doivent pouvoir revendiquer l'information de leurs droits et connaître la législation communautaire, par la mise à leur disposition de supports illustratifs et explicatifs (brochures, manuels, communications interprétatives, vademecum, base de données).
- (7). Sans exclure la possibilité d'interventions directes de la Commission - un exemple significatif a été sa brochure sur la sécurité des jouets - et son rôle de promotion et de coordination, il appartient surtout aux Etats membres d'assumer leur responsabilité pour une amélioration réelle de l'information



et sa répercussion sur les organisations professionnelles et les consommateurs.

- (8). Une large et effective consultation publique sur les propositions de la Commission est essentielle. La Commission devrait instaurer une meilleure procédure visant à rendre publique, au stade le plus précoce, toute nouvelle intention réglementaire, tout en rendant disponibles les analyses qui servent de référence, au vu notamment des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La Commission devrait aussi procéder à des auditions de toutes les catégories concernées.
- (9). Avec la collaboration du Conseil et du Parlement la Commission devrait engager une réflexion approfondie sur les règles et modalités à mettre en oeuvre pour rendre formellement transparent l'ensemble du processus législatif communautaire. Cette réflexion est urgente et elle doit donner lieu à une action spécifique pour assurer un libre flux d'informations pour les citoyens.
- (10). Un effort plus soutenu et plus systématique de codification du droit communautaire est nécessaire, auquel devrait être jointe une action analogue des Etats membres destinée à assurer qu'une priorité semblable soit accordée à la transparence de leur législation transposant le droit communautaire.
- (11). La Commission devrait engager sans tarder une réflexion sur les limites évidentes que posent en termes de transparence l'utilisation de la directive dans l'harmonisation des législations

nationales et envisager une approche législative communautaire qui consisterait à :

- utiliser la directive comme l'instrument permettant dans une première phase l'harmonisation des systèmes juridiques nationaux tout en respectant leur spécificité,
  - procéder dans une deuxième phase - c'est-à-dire après un certain nombre d'années durant lesquelles l'application a permis d'atteindre un niveau satisfaisant de rapprochement - à la transformation de ces directives en règlements directement applicables, permettant ainsi la référence pour les consommateurs, les professionnels et les autorités de contrôle à un texte unique de droit dans toute la Communauté.
- (12). Une aide juridique informelle des Etats membres dans la phase de transposition devrait être organisée par la Commission, pour éviter des divergences et contradictions entre les textes nationaux.
- (13). Une action plus systématique de la part des Etats membres est indispensable pour promouvoir la connaissance de leur législation de transposition, pour assurer la publicité de leurs structures d'inspections, de contrôle et de certification et, en général, pour informer largement les consommateurs et les professionnels des droits et obligations créés par la législation communautaire.

- (14). Il est nécessaire d'éliminer les contradictions et incohérences de la législation communautaire qui risquent d'empêcher sérieusement le fonctionnement du marché et qui découlent de la cadence rapide avec laquelle celle-ci a été adoptée. C'est une action à laquelle les institutions européennes devraient accorder la plus grande priorité.
- (15). Afin d'éviter les contradictions qui résultent bien souvent d'une approche excessivement sectorielle, la Commission devrait fonder ses travaux et adopter ses propositions sur la base d'évaluations émanant d'une unité de coordination législative, assurant la cohérence de chaque proposition avec les textes déjà existants, ainsi qu'une application uniforme des cinq critères analytiques visés dans la recommandation (1). Les autres institutions communautaires devraient prendre des mesures en parallèle.
- (16). L'impact réel des réglementations communautaires et du principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales dans les domaines non harmonisés (en particulier ceux des biens de consommation) devrait faire l'objet d'une évaluation périodique de la part de la Commission, en consultation étroite avec toutes les parties concernées, afin de vérifier leur efficacité, au vu des intérêts des consommateurs et du fonctionnement effectif du marché intérieur.
- (17). L'activité des comités consultatifs scientifiques existant tant au niveau de la Commission que du Conseil devrait donc être

renforcée et coordonnée, afin d'assurer une cohérence scientifique globale des textes communautaires. Une telle approche devrait se fonder sur les principes et les modalités de coopération entre les administrations nationales, exposés dans les recommandations de la section IV.

### **SECTION III - REpondre aux préoccupations au Sujet du droit communautaire**

- (18). La Commission et les Etats membres en liaison entre eux devraient répondre à l'attente de ceux qui désirent recevoir des conseils informels en ce qui concerne les moyens pour obtenir réparation aux violations du droit communautaire.
- (19). La Commission et les Etats membres devraient rappeler aux opérateurs économiques qu'ils peuvent toujours soumettre leurs litiges aux tribunaux nationaux avec les avantages qui en résultent.
- (20). Les Etats membres devraient entretenir des relations étroites et permanentes avec les services de la Commission chargés des infractions au droit communautaire ce qui permettrait une résolution plus rapide des cas, basée sur l'idée de partenariat.
- (21). La Communauté a besoin de réexaminer la façon suivant laquelle sont traités les droits des individus qui cherchent à obtenir réparation aux violations du droit communautaire.

- (22). Il existe des incertitudes en ce qui concerne l'efficacité de la protection des droits des consommateurs. Ces incertitudes nécessitent un examen rapide de la part de la Communauté.
- (23). Il est nécessaire que soit rapidement examinée la situation des opérateurs qui en dépit des dispositions de la convention de Bruxelles de 1968 ont des difficultés à obtenir l'exécution dans un Etat membre d'un titre exécutoire délivré en matière civile par une juridiction d'un autre Etat membre.
- (24). Un plus grand effort doit être réalisé dans le sens d'une meilleure formation des juges nationaux et des juristes en droit communautaire.
- (25). Il serait souhaitable que la Commission prépare une communication interprétative sur les suites de l'arrêt Francovich Bonifaci à l'usage des consommateurs, des entreprises et des Etats membres.
- (26). La Communauté devrait réaliser des progrès en vue de favoriser une comparabilité du traitement des litiges judiciaires. Une possibilité serait d'examiner les approches qu'ont les différentes juridictions en ce qui concerne les concepts clé de préjudice et de compensation. Il serait utile qu'un effort soit entrepris dans un premier temps pour préciser le sens de ces expressions dans l'intérêt du droit communautaire lui-même.

- (27). Les infractions présumées des autorités publiques nécessitent une réponse ferme et rapide. Pour rendre efficace l'application des directives sur les voies de recours dans les marchés publics, il pourrait être envisagé de mettre en place dans chaque Etat membre des répondants indépendants des soumissionnaires et des entités adjudicatrices.
- (28). Les amendes ou les sanctions doivent être prononcées dans une conception et dans un esprit communautaires.
- (29). Un système de coopération entre Etats membres devrait être mis en place avec pour objectif le rapprochement des sanctions nationales et la libre circulation, tout en évitant que celle-ci ne se fasse en faveur des Etats ayant les régimes de sanction les plus laxistes.
- (30). Des informations relatives aux sanctions applicables devraient être notifiées par les Etats membres à la Commission, en tant que partie intégrante des mesures de transposition nationale de la législation communautaire.

#### **SECTION IV - L'APPLICATION DES REGLES PAR LA COOPERATION**

- (31). Il est important d'étendre et d'intensifier, sans plus tarder, une approche de l'application des règles du marché intérieur qui soit

fondée sur la coopération, comme instrument le plus important de renforcement de la confiance mutuelle entre les Etats membres et la Commission.

(32). Il devrait être établi entre les Etats membres et la Commission un cadre permanent de partenariat administratif à travers l'établissement d'un réseau de points de contact entre les Etats membres et la Commission - qui aurait pour fonction l'application des règles du marché intérieur. La Commission devrait rapidement faire une proposition au Conseil et au Parlement dans laquelle :

- seraient établies les lignes directrices de fonctionnement de cette coopération administrative et les modalités de leur mise en pratique ;

- il soit prévu, si nécessaire, d'intégrer ces lignes directrices dans un cadre institutionnel de partenariat administratif ayant force obligatoire.

(33). La Commission doit présenter rapidement au Conseil et au Parlement une communication sur les compétences attribuées à la Communauté pour régler les cas urgents présentant des problèmes sérieux pour les consommateurs.

(34). La Commission devrait mettre sur pied une unité de coordination pour assurer que lorsque des problèmes urgents se

posent la communication a bien lieu entre les Etats membres eux-mêmes, entre la Commission et les Etats membres et à l'intérieur de la Commission elle-même. Cette unité devrait pouvoir identifier le service compétent de la Commission et vérifier le fonctionnement des systèmes en cause.

- (35). Le système de points de contact devrait recevoir de la Commission et des Etats membres des ressources humaines et financières adéquates.
- (36). La Commission devrait établir, à l'intention du Conseil et du Parlement, un rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur qui résume de façon claire les progrès accomplis et les difficultés rencontrées. Tout développement important de la politique législative ou de la doctrine juridique devrait être décrit de façon à permettre aux opérateurs économiques de se tenir parfaitement au courant des grandes évolutions.
- (37). Des guides nationaux et communautaires de mise en oeuvre devraient être entrepris pour des groupes de directives et des résumés de ceux-ci devraient être rendus publics. Ils devraient couvrir au minimum toutes les directives qui ne sont pas encore entrées en vigueur.
- (38). La Commission devrait aider à établir la confiance des marchés :
- en promouvant l'accord des Etats membres sur la reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux d'accréditation des organismes de certification des produits et,



- en proposant le développement de méthodes harmonisées de surveillance des marchés.



# SECTION I

## LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE ET LA

### SUBSIDIARITE

#### La diversité dans un marché intérieur

La préoccupation exprimée dans beaucoup de contributions est que les bienfaits du marché intérieur ne se feront pas ressentir si ses règles ne sont pas appliquées de façon effective et constante dans toute la Communauté. En même temps, ces contributions ont souligné l'importance de préserver les diversités locales, régionales et nationales.

L'acceptation de telles diversités est importante pour l'Europe tant du point de vue politique que culturel, mais elle risque de se situer en contradiction avec le fonctionnement effectif d'un marché intérieur sans obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les "quatre libertés").

Lorsque la sauvegarde de la diversité signifie en effet l'application de prescriptions contraignantes au niveau local ou national, le principe même de l'unicité du marché est remis en cause. Le concept de subsidiarité représente une tentative de tracer la voie pour atteindre un point d'équilibre entre ces deux exigences contradictoires et le Groupe entend apporter sa contribution au débat sur ce sujet.

Il est important, avant tout, de souligner que la Communauté, avec la doctrine de la reconnaissance mutuelle qui est en grande partie à la

base du programme de réalisation du marché intérieur (Livre Blanc de la Commission de 1985) a déjà accompli des progrès importants dans cette voie. Cette doctrine toutefois, trouve ses limites lorsque sont en jeu des exigences impératives, comme celles qui ont trait à la protection de la santé, de la sécurité, de l'environnement, des consommateurs, etc., et lorsque les réglementations des Etats membres n'apparaissent pas équivalentes dans ces domaines .

Pour éviter que le constat de ces limites n'amène la Communauté à développer une activité réglementaire qui ne soit pas nécessaire (alors que dans ces différents domaines la réglementation communautaire présente déjà des progrès remarquables), le Groupe estime qu'il est très important que la Commission :

- d'une part, continue à user efficacement de ses pouvoirs de contrôle préventif sur l'activité réglementaire des Etats membres, pour s'assurer que le principe de la reconnaissance réciproque soit respecté au maximum ;
- et d'autre part, lorsque des raisons valables justifieraient le non respect de ce principe, analyse l'impact économique concret des mesures nationales afin de vérifier si une réglementation communautaire est vraiment justifiée.

Lorsque cette analyse montre que l'impact économique des mesures nationales n'est pas vraiment significatif et que de ce fait le

fonctionnement du marché intérieur n'en est pas réellement affecté, le Groupe croit que la Communauté devrait s'abstenir de réglementer et que la diversité nationale devrait être préservée.

### **Eviter la complexité**

Lorsque la législation du marché intérieur implique des choix en ce qui concerne des objectifs sociétaux, tels que la protection de la santé, de la sécurité, de l'environnement et des consommateurs, l'obligation qu'impose le traité de fournir un haut degré de protection peut avoir pour résultat de rendre la législation communautaire compliquée, particulièrement lorsque les approches nationales existantes sont incorporées les unes aux autres au cours des négociations au Conseil.

De telles situations sont néfastes pour le développement du marché intérieur et risquent de provoquer des critiques à l'égard de la Communauté en ce que celle-ci serait excessivement bureaucratique dans son approche. Néanmoins, la Communauté a développé une large panoplie d'approches en ce qui concerne la réalisation de la libre circulation. Pour illustrer ce point nous n'en mentionnons que deux. Dans certains cas, les producteurs ont le choix de fabriquer soit en conformité avec les règles communautaires, soit en conformité avec les règles nationales ; dans d'autres cas l'harmonisation autorise l'utilisation de normes techniques européennes, volontairement acceptées pour démontrer que les produits répondent à un niveau spécifique de sécurité.

Il est nécessaire que les institutions européennes et les Etats membres eux-mêmes comprennent mieux comment ces différentes approches aident à rencontrer les attentes des citoyens et que la Commission en tienne compte lorsqu'elle décide de l'approche la plus appropriée pour ses propositions.

### **Une approche de la subsidiarité basée sur le bon sens**

La Communauté a une vaste mission - l'achèvement du marché intérieur. Un engagement politique au plus haut niveau a été pris de façon constante. Le traité lui-même requiert une action et définit les moyens de cette action. Et pourtant il y a un malaise croissant car la législation communautaire apparaît parfois trop complexe.

Pour améliorer la situation, une approche de la subsidiarité basée sur le bon sens est nécessaire lorsqu'est envisagée une action communautaire dans le domaine du marché intérieur. Nous avons identifié cinq principes de base :

- 1) Nécessité : une action communautaire ne devrait être entreprise que si les solutions nationales apportées au problème :
  - portent atteinte d'une manière significative aux 4 libertés fondamentales ; ou
  - sont inappropriées et que des actions au niveau communautaire sont prouvées être meilleures.

- 2) **Efficacité** : l'efficacité de la réglementation communautaire devrait être assurée en choisissant, parmi les approches possibles allant de l'autoréglementation à l'harmonisation totale, celle qui serait la plus adaptée.
- 3) **Proportionnalité** : les solutions communautaires doivent avoir un rapport direct avec l'objectif envisagé. En d'autres termes, elles ne doivent pas aller plus loin que ce qui est nécessaire, et doivent donc minimiser les différences qui existent entre les pratiques des Etats membres.
- 4) **Concordance** : une nouvelle mesure doit être en concordance, autant que possible, avec les mesures communautaires existantes, ce qui permet d'éviter la confusion pour les consommateurs et l'imposition de charges supplémentaires aux entreprises.
- 5) **Communication** : toute nouvelle proposition de réglementation doit être immédiatement expliquée aux citoyens, en particulier aux consommateurs et aux entreprises. Les détails de la proposition envisagée doivent être révélés aux personnes les plus concernées, et ce le plus tôt possible.

### **Recommandation**

- (1). *Toute proposition de législation doit faire l'objet d'une large analyse, fondée sur les aspect politiques, sociaux et économiques, comparant les avantages et les inconvénients*

*qu'il y aurait à légiférer et ce qu'il en coûterait au marché intérieur de ne pas intervenir du tout. Cette analyse devrait être basée sur les cinq critères, de nécessité, d'efficacité, de proportionnalité, de concordance et de communication.*

### Recommandation

*(2). La Communauté doit développer une politique qui permette de choisir les techniques de réglementation du marché et qui aurait pour base leur adéquation aux objectifs poursuivis.*

### Recommandation

*(3). La Commission doit continuer à exercer ses pouvoirs qui découlent du traité lorsqu'une action est nécessaire au niveau communautaire dans les circonstances où une action non coordonnée des Etats membres peut mettre en danger le bon fonctionnement du marché intérieur.*

### Le long terme

Il résulte de plusieurs contributions qu'à long terme, il sera important d'évaluer les progrès du fonctionnement du marché intérieur pour identifier les domaines dans lesquels des problèmes demeurent et revoir l'efficacité des diverses techniques réglementaires. Nous sommes d'accord avec cette proposition d'autant plus que notre rapport est délibérément consacré surtout aux besoins urgents opérationnels du marché intérieur.



## Recommandation

- (4). *Pendant les prochaines années, la Commission devrait procéder à des analyses pour déterminer la nature, l'intensité et l'importance des obstacles directs et indirects au fonctionnement du marché intérieur, tels que perçus par les consommateurs, les entreprises et les autorités chargées du contrôle.*



## SECTION II

### RASSURER LES CONSOMMATEURS ET LES ENTREPRISES

#### La mission

Le fonctionnement du marché dépend avant toute chose du comportement de ses opérateurs, consommateurs et entreprises, c'est-à-dire des décisions d'achat des uns et stratégies d'investissement et de marketing des autres.

Des consommateurs qui douteraient du niveau de la qualité des produits provenant d'autres Etats membres, ou se méfieraient de l'efficacité des contrôles effectués sur ces produits pourraient par leur comportement rendre dans une certaine mesure sans effet l'ouverture des marchés rendue possible par l'harmonisation des réglementations.

Le peu d'intérêt que montreraient les prestataires de service à exercer leur profession ou leurs activités sur le territoire d'autres Etats membres ferait ressortir la disproportion entre les efforts qu'a nécessités l'harmonisation et ses effets limités sur le marché.

De même, si les entreprises, ne répondent pas aux opportunités qui leur sont offertes par exemple par les nouvelles procédures de transparence des marchés publics (aussi bien au niveau de la publicité des avis de marché que des critères d'adjudication), elles ne feraient que maintenir le cloisonnement actuel national, voire local, de ces marchés et empêcheraient la concurrence de s'installer.

Un effort extrêmement important est par conséquent nécessaire pour persuader les consommateurs et les entreprises (et notamment les P.M.E.) d'approcher avec confiance cet ensemble de nouvelles règles et procédures, conçues pour leur offrir les avantages d'un grand marché sans frontières. Il ne faut pas cependant sous estimer les difficultés de cette tâche, compte tenu notamment de la technicité et de la complexité de la matière ; les difficultés de communication illustrées dans le contexte du traité de Maastricht nous rappellent qu'un risque d'échec existe. En raison de ces difficultés et conscient de ce que seraient les conséquences d'un tel échec, le Groupe estime que des actions sont nécessaires dans les deux domaines clé :

- de qualité et d'efficacité de la communication et de l'information aux consommateurs et aux entreprises ;
- de qualité (transparence, cohérence, simplification, etc.) de l'appareil réglementaire communautaire.

### **L'information**

La communication à l'opinion publique sur les instruments de fonctionnement du marché intérieur et sur la manière de s'en servir est une mission qui incombe tant aux institutions européennes qu'aux gouvernements nationaux. Il est évident que la Commission devrait avoir un rôle essentiel de coordination et de promotion, en mettant à la disposition des opérateurs les informations de base (par exemple la

base informatique INFO 92 qui représente un effort considérable pour un meilleur accès des opérateurs aux dispositions réglementaires sur le fonctionnement du marché intérieur). Mais, il incombe avant tout aux Etats membres de favoriser la transparence et la compréhension des actions communautaires au bénéfice des opérateurs. La communication, pour être efficace, doit être la plus proche possible du public qu'elle vise et bien adaptée à ses besoins, qui peuvent s'exprimer différemment d'un pays à l'autre.

### **Recommandation**

*(5). La Commission devrait mettre en oeuvre une stratégie en matière d'information, impliquant d'une manière systématique et coordonnée les institutions européennes, les administrations nationales et les organisations non gouvernementales. Cette stratégie consisterait, d'une part à fixer des objectifs prioritaires (à partir des domaines où une plus grande carence d'information aurait été constatée) et d'autre part à mobiliser toutes les ressources existantes aux niveaux national et communautaire.*

### **Recommandation**

*(6). Les opérateurs doivent pouvoir revendiquer l'information de leurs droits et connaître la législation communautaire, par la mise à disposition de supports illustratifs et explicatifs*

*(brochures, manuels, communications interprétatives, vademecum, base de données).*

### **Recommandation**

*(7). Sans exclure la possibilité d'interventions directes de la Commission - un exemple significatif a été sa brochure sur la sécurité des jouets - et son rôle de promotion et de coordination, il appartient surtout aux Etats membres d'assumer leur responsabilité pour une amélioration réelle de l'information et sa répercussion sur les organisations professionnelles et les consommateurs.*

### **La transparence des travaux réglementaires**

Préparer une législation nécessite la transparence de la procédure et la participation de ceux qui sont concernés. Or, beaucoup de contributions adressées au Groupe ont mis en exergue les faiblesses actuelles, par exemple un flux non systématique d'informations utiles, des consultations qui durant la phase de préparation se sont révélées inadéquates ou encore l'absence d'informations tout au long du processus législatif communautaire.

Ces insuffisances ont pour conséquence l'imprévisibilité de l'action communautaire, dont la nécessité ou l'utilité sont souvent mal perçues par l'opinion publique.

Les consommateurs et les entreprises doivent être consultés et impliqués de façon plus systématique et effective. La consultation du Comité Economique et Social bien qu'obligatoire ne constitue pas une réponse satisfaisante (elle n'intervient qu'après la fin des travaux préparatoires).

Alors que la Commission maintient un dialogue avec les organisations représentatives européennes, il est évident que la transmission de l'information à l'intérieur des structures de ces organisations, du niveau européen à leurs bases nationales, ne se fait pas toujours entièrement et rapidement et à pour résultat un retour quelquefois insuffisant et en retard.

Tout ceci, avec la confidentialité formelle des travaux du Conseil et beaucoup d'autres difficultés encore, contribue à créer une rupture entre l'opinion publique et le processus législatif communautaire ; le risque est que la réglementation européenne bien qu'acceptée par les Etats membres siégeant au Conseil soit perçue comme une contrainte de nature technocratique, ou même une interférence et non pas comme une contribution à des objectifs politiques plus larges du marché intérieur.

### **Recommandation**

***(8). Une large et effective consultation publique sur les propositions de la Commission est essentielle. La***

*Commission devrait instaurer une meilleure procédure visant à rendre publique au stade le plus précoce toute nouvelle intention réglementaire tout en rendant disponible les analyses qui servent de référence, au vue notamment des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La Commission devrait aussi procéder à des auditions de toutes les catégories concernées.*

### **Recommandation**

- (9). *Avec la collaboration du Conseil et du Parlement la Commission devrait engager une réflexion approfondie sur les règles et modalités à mettre en oeuvre pour rendre formellement transparent l'ensemble du processus législatif communautaire. Cette réflexion est urgente et elle doit donner lieu à une action spécifique pour assurer un libre flux d'informations pour les citoyens.*

### **La transparence du droit communautaire**

Un manque de clarté et une complexité excessive du droit communautaire sont souvent dénoncés par les entreprises et les organisations de consommateurs. Les difficultés semblent se situer aussi bien au niveau des textes communautaires qu'au niveau des textes nationaux qui les transposent.



La plupart des difficultés découlent notamment du fait que les actes législatifs communautaires sont révisés, adaptés ou complétés par des actes successifs et multiples, qui les modifient sans les remplacer. Il s'en suit que la consultation d'un texte juridique complet et mis à jour ne peut se faire que par une lecture patiente et compliquée d'un nombre parfois assez élevé d'actes juridiques successifs.

Nous notons toutefois l'utilité pour les parties concernées de ce que l'on appelle la "codification déclaratoire", procédé par lequel la Commission produit des textes informels en incluant dans la législation d'origine les amendements successifs.

Sans un processus de **codification** systématique - intégrant dans un seul texte les textes initiaux et toutes les modifications successives - la transparence du droit communautaire ne serait par conséquent plus assurée.

Actuellement plusieurs propositions de codification sont en discussion, prévoyant avec treize nouveaux textes le remplacement de quatre-vingt-cinq textes anciens, qui se sont superposés depuis plus de deux décennies d'activité réglementaire communautaire. Les nouvelles directives codifiées respectent totalement la substance des directives de base en ce qu'elles n'introduisent que les modifications requises par le processus même de codification. Les travaux rencontrent toutefois des lenteurs et des difficultés importantes en dépit d'une résolution du Conseil de 1974 par laquelle celui-ci s'engageait à favoriser la codification du droit communautaire.

La codification constitutive doit faire l'objet d'une proposition formelle de la Commission car une directive unique se substitue à plusieurs directives couvrant un même domaine.

Le Conseil et le Parlement européen sont actuellement saisis des propositions de codification suivantes:

- tracteurs agricoles .....	38 directives
- substances et préparations dangereuses .....	13 directives
- unités de mesure .....	3 directives
- diplômes des médecins .....	7 directives
- engrais .....	11 directives
- marchés publics de travaux .....	6 directives
- jus de fruits .....	4 directives
- étiquetage des denrées alimentaires .....	3 directives

Ces difficultés sont à la fois de nature politique, législative et linguistique. Chaque directive est toujours le fruit de compromis politiques laborieux que les Etats membres craignent voir remis en cause lors du nouveau processus législatif de codification. En outre, l'opération de codification est souvent rendue compliquée par des contradictions et anomalies que révèlent certains textes successifs ou différentes versions linguistiques du même texte.

### Recommandation

*(10). Un effort plus soutenu et plus systématique de codification du droit communautaire, auquel devrait être jointe une action analogue des Etats membres destinée à assurer qu'une priorité semblable soit accordée à la transparence de leur législation transposant le droit communautaire.*

Un manque de clarté et de transparence du droit communautaire peut avoir en outre des conséquences encore plus accentuées au niveau des textes nationaux qui le transposent. Puisqu'une directive comporte pour les Etats membres une obligation de résultat et non de moyens elle peut se traduire par des textes réglementaires nationaux de nature différente, correspondant à des structures juridiques et administratives différentes.

Ainsi des contradictions apparaissent dans l'application de législations nationales qui pourtant transposent le même texte communautaire. Aux yeux des opérateurs et des autorités de contrôle ces textes communautaires dans leur application nationale ne présentent donc plus l'avantage de leur unicité sur tout le territoire de la Communauté. Ce problème a déjà pris des proportions considérables et risque de devenir très grave, surtout avec l'élargissement ultérieur de la Communauté.

L'utilisation des règlements à la place des directives serait certainement de nature à résoudre ce type de problème, mais cela peut être difficilement accepté par certains Etats membres, du fait de la spécificité de leurs structures juridiques et réglementaires.

### **Recommandation**

***(11). La Commission devrait engager sans tarder une réflexion sur les limites évidentes que posent en terme de transparence l'utilisation de la directive dans l'harmonisation des***

*législations nationales et envisager une approche législative communautaire qui consisterait à:*

- *utiliser la directive comme l'instrument permettant dans une première phase l'harmonisation des systèmes juridiques nationaux tout en respectant leur spécificité,*
- *procéder dans une deuxième phase, c'est-à-dire après un certain nombre d'années durant lesquelles l'application a permis d'atteindre un niveau satisfaisant de rapprochement, à la transformation de ces directives en règlements directement applicables, permettant ainsi la référence pour les consommateurs, les professionnels et les autorités de contrôle à un texte unique de droit dans toute la Communauté.*

### *Recommandation*

*(12). Une aide juridique informelle des Etats membres dans la phase de transposition devrait être organisée par la Commission, pour éviter des divergences et contradictions entre les textes nationaux.*

### *Recommandation*

*(13). Une action plus systématique de la part des Etats membres pour promouvoir la connaissance de leur législation de*

*transposition, pour assurer la publicité de leurs structures d'inspections, de contrôle et de certification et, en général, pour informer largement les consommateurs et les professionnels des droits et obligations créés par la législation communautaire.*

### **La cohérence et la cohésion de la législation communautaire**

Le Groupe a été amené à constater que la réalisation du programme ambitieux d'harmonisation défini dans le Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur, a conduit à l'adoption de multiples textes communautaires à un rythme accéléré. Chaque service aussi bien de la Commission que des Etats membres, s'est engagé dans la négociation et l'élaboration de directives générales et techniques dans les domaines les plus divers, se fondant dans certains cas sur une approche trop spécifique, sans articulation suffisante avec les autres textes horizontaux et sectoriels existants ou en cours de préparation.

Certaines organisations ont largement illustré dans leurs soumissions au Groupe tous les inconvénients et incertitudes que font peser sur les activités de leurs membres le manque d'homogénéité entre les dispositions de certaines réglementations communautaires dont les champs d'application se superposent, ainsi que la complexité et la lourdeur de certaines de leurs dispositions et le problème de dispositions transitoires contenues dans beaucoup de directives communautaires.

Dans le secteur alimentaire, en outre, le rôle important que détiennent les réglementations nationales sous le régime de la reconnaissance réciproque, notamment dans les domaines laissés découverts (comme celui de la qualité) par la politique communautaire de déréglementation, contribue aussi à renforcer les contradictions dans le marché intérieur perçues parfois par les opérateurs comme un facteur de distorsion de concurrence et d'entrave aux investissements.

### Recommandation

*(14). Il est nécessaire d'éliminer les contradictions et incohérences qui risquent d'empêcher sérieusement le fonctionnement du marché et qui découlent de la cadence rapide avec laquelle a été adoptée la législation du marché intérieur. C'est une action à laquelle les institutions européennes devraient accorder la plus grande priorité.*

### Recommandation

*(15). Afin d'éviter les contradictions qui résultent bien souvent d'une approche excessivement sectorielle, la Commission devrait fonder ses travaux et adopter ses propositions sur la base d'évaluations émanant d'une unité de coordination législative, assurant la cohérence de chaque proposition avec les textes déjà existants, ainsi qu'une application uniforme des cinq critères analytiques visés dans la recommandation (1). Les autres institutions communautaires devraient prendre des mesures en parallèle.*

### **Recommandation**

***(16). L'impact réel des réglementations communautaires et du principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales dans les domaines non harmonisés (en particulier ceux des biens de consommation) devrait faire l'objet d'une évaluation périodique de la part de la Commission, en consultation étroite avec toutes les parties concernées, afin de vérifier leur efficacité, au vu des intérêts des consommateurs et du fonctionnement effectif du marché intérieur.***

L'étayage scientifique le plus solide s'avère indispensable. Les problèmes de santé ou de sécurité voire d'éthique sont souvent présents dans les domaines du marché intérieur (sécurité des denrées alimentaires, médicaments, cosmétiques, dispositifs médicaux, produits sanguins, etc...). Ces aspects ne doivent pas être traités comme de simples négociations administratives sans réelle base scientifique, ni être minimisés au bénéfice du principe de la libre circulation.

### **Recommandation**

***(17). L'activité des comités consultatifs scientifiques existant tant au niveau de la Commission que du Conseil devrait donc être renforcée et coordonnée, afin d'assurer une cohérence scientifique globale des textes communautaires. Une telle approche devrait se fonder sur les principes et les modalités***

*de coopération entre les administrations nationales, exposées dans la section IV du présent rapport.*



**SECTION III**  
**REPONDRE AUX PREOCCUPATIONS AU SUJET DU DROIT**  
**COMMUNAUTAIRE**

L'accroissement des transactions transfrontalières qui a pour conséquence l'augmentation du nombre des litiges souligne le besoin qu'ont les opérateurs de disposer de mécanismes de réparation efficaces. Les problèmes soulevés sont complexes et nous ne prétendons pas que les solutions à apporter soient aisées. Mais nous sommes certains que le succès du marché intérieur nécessite que ces problèmes soient examinés maintenant. Or, plusieurs contributions adressées au Groupe ont soulevé les difficultés que rencontrent les opérateurs qui invoquent le droit communautaire devant les juridictions nationales, par exemple la connaissance insuffisante qu'ont les juges nationaux en droit communautaire ou encore l'application des règles nationales de procédure qui rendent difficiles en pratique l'invocation des droits issus de l'ordre communautaire.

**Conseiller les opérateurs économiques**

La réalité est que trop peu de personnes savent ce qu'il faut faire pour revendiquer le bénéfice des droits issus de l'ordre communautaire. Il existe un amalgame entre les mécanismes de réparation communautaires et nationaux.

La caractéristique unique de la Communauté - sa nature décentralisée impliquant différentes cultures juridiques, administratives et

linguistiques - fait en sorte qu'il est important que des conseils et des informations soient donnés par des sources compétentes et connues.

Nous ne sommes pas préoccupés par la délivrance de conseils juridiques en tant que tel mais par la façon d'aider à choisir entre les différentes options que peuvent exercer ceux, particulièrement les consommateurs et les entreprises, qui pensent que leurs droits issus du marché intérieur n'ont pas été respectés. Une première énumération des possibilités offertes démontre l'ampleur du problème :

- savoir si la plainte tombe ou non sous le champ d'application du droit européen ;
- les moyens appropriés pour obtenir réparation, et ce à travers les tribunaux nationaux et la Cour de justice ;
- s'il ne serait pas préférable de trouver une solution par l'intermédiaire de moyens non judiciaires (médiateur, mécanisme de garantie des consommateurs par exemple) ;
- si le problème ne devrait pas être soumis directement aux administrations nationales ou aux autorités compétentes ;
- quand et comment contacter directement la Commission,
- les pouvoirs de la Commission dans les domaines particuliers et le rôle des représentants nationaux dans les comités (par exemple en ce qui concerne les clauses de sauvegarde) ;

- la possibilité d'obtenir une solution à travers des contacts directs avec les membres du Parlement européen.

Nous apprécions les efforts du Parlement, de la Commission et des Etats membres pour prodiguer de tels renseignements et sommes conscients du fait que beaucoup d'autres organisations telles que les associations professionnelles, les chambres de commerce, les bureaux de consommateurs, etc. se tiennent prêts à conseiller les opérateurs.

Il est un fait cependant, que les administrations nationales ont une connaissance approfondie des règles et de la procédure communautaires, en particulier les services qui traitent des cas d'infraction au traité.

### **Recommandation**

***(18). La Commission et Les Etats membres, en liaison entre eux, devraient répondre à l'attente de ceux qui désirent recevoir des conseils informels en ce qui concerne les moyens pour obtenir réparation.***

Le nombre des plaintes adressées directement à la Commission et qui concernent les restrictions aux échanges a récemment augmenté de façon sensible, ce qui démontre peut être la confiance que les consommateurs et les entreprises placent en cette institution. Nous attirons l'attention sur deux aspects liés à cette évolution :

- les plaignants s'adressent directement à la Commission qui représente pour eux une voie alternative, quelquefois cumulative à la voie du recours devant le tribunal national. Les raisons d'un tel choix sont multiples, la Commission est la voie de recours la moins coûteuse et elle peut mettre en oeuvre des procédures non contentieuses qui permettent dans certains cas d'aboutir à des solutions rapides et équitables. Toutefois, soumettre un litige à un tribunal national présente généralement de nombreux avantages liés notamment à l'obtention d'une indemnisation du préjudice subi (ce qui est de sa seule compétence) ;
- les administrations nationales et la Commission devraient travailler en plus étroite collaboration dans le but explicite d'accélérer la résolution des cas d'infraction au traité, ce qui permettrait de réduire le climat de tension qui nuit à la discussion des cas et éviter une longue procédure contentieuse sous l'article 169 ou devant la Cour de justice.

### **Recommandation**

***(19). La Commission et les Etats membres devraient rappeler aux opérateurs économiques qu'ils peuvent toujours soumettre leur litige aux tribunaux nationaux avec les avantages qui en résultent.***

## Recommandation

(20). *Les Etats membres devraient entretenir des relations étroites et permanentes avec les services de la Commission chargés des infractions au droit communautaire ce qui permettrait une résolution plus rapide des cas, basée sur l'idée de partenariat.*

## L'accès à la justice

Un fonctionnement harmonieux du marché intérieur qui réponde à l'attente des consommateurs et des entreprises suppose que les opérateurs économiques qui désirent bénéficier des droits que leur confère l'ordre communautaire aient la possibilité de recourir à la justice dans des conditions semblables.

Toutefois, une comparaison des procédures civiles mises en place dans les différents Etats membres montre **les divergences suivantes** :

- conditions et procédures de saisine des juridictions nationales. Les procédures sont plus ou moins rapides selon les Etats membres ;
- existence ou non d'un mécanisme d'aide judiciaire c'est-à-dire système permettant une exemption du paiement des frais de justice. Les conditions d'octroi d'une telle aide, lorsqu'elle existe, sont elles

aussi divergentes et elle est quelquefois réservée aux nationaux (ce qui semble contraire aux dispositions du traité relatives à la non-discrimination). Il est important que ces différentes réglementations ne portent pas préjudice à l'accès des citoyens aux juridictions nationales ;

- les conditions suivant lesquelles le requérant peut demander au juge national l'application de mesures conservatoires ayant pour but de corriger la violation alléguée.

Etant donné les différences de culture juridique qui existent entre les Etats membres, une harmonisation des procédures civiles nationales est difficilement envisageable. Toutefois, en raison de l'impact économique du marché intérieur, les opérateurs auront de plus en plus besoin de recourir à la justice des autres Etats membres, principalement s'ils cherchent à obtenir réparation à l'encontre de personnes résidentes dans ces autres Etats. Les directives Recours dans le domaine des marchés publics prévoient déjà un mécanisme de réparation au niveau national.

### **Recommandation**

- (21). *La Communauté a besoin de réexaminer la façon suivant laquelle sont traités les droits des individus qui cherchent à obtenir réparation dans la Communauté.*

Les contributions ont très souvent posé le problème des litiges soulevés par les consommateurs dans les Etats membres. Il est de fait que ces litiges s'accroissent et présentent assez souvent un caractère transfrontalier (c'est l'exemple d'un consommateur qui achète un produit auprès d'une société de vente par correspondance établie dans un autre Etat membre.)

Or, les règles procédurales des Etats divergent en ce qui concerne le droit pour les associations de consommateur de déposer un recours devant les juridictions nationales. Dans certains Etats un tel droit leur est rendu possible et est même quelquefois réservé aux seules associations nationales, ce qui semble contraire aux dispositions du traité sur la non discrimination alors que dans d'autres ce droit ne leur est pas reconnu.

Nous estimons qu'il est nécessaire que la Communauté engage une réflexion sur les moyens à mettre en oeuvre pour assurer l'efficacité de la protection des droits des consommateurs. A cet égard nous avons identifié deux solutions possibles :

- l'établissement soit au plan communautaire, soit dans chaque Etat membre d'un ombudsman (Médiateur), chargé d'examiner les problèmes soulevés par les consommateurs. Cette deuxième option serait pleinement efficace puisque dans les cas de litiges transfrontaliers elle permettrait la mise en place d'une collaboration entre les différents ombudsmen nationaux ;

- la mise en place par les Etats membres d'un meilleur accès à la justice de manière non discriminatoire au bénéfice des associations de consommateurs.

### Recommandation

*(22). Il existe des incertitudes en ce qui concerne l'efficacité de la protection des droits des consommateurs. Ces incertitudes nécessitent un examen rapide de la part de la Communauté.*

Nous sommes préoccupés par les commentaires que nous avons reçu au sujet de la **convention de Bruxelles de 1968 sur la reconnaissance mutuelle des jugements**. Il résulte d'un premier examen qu'il est difficile de recourir aux dispositions de la Convention pour obtenir l'exécution dans un Etat membre d'un titre exécutoire délivré en matière civile par une juridiction d'un autre Etat membre. En pratique, la juridiction de l'Etat membre dans lequel l'exécution est recherchée refusera celle-ci au motif de la protection de l'ordre public avec pour conséquence l'obligation pour le plaignant de recommencer une procédure judiciaire dans cet Etat.

De plus, la convention ne s'applique pas aux décisions ayant force obligatoire prises par des organes administratifs qui n'ont pas de caractère juridictionnel.



### Recommandation

*(23). Il est nécessaire que soit rapidement examinée la situation des opérateurs qui en dépit des dispositions de la convention de Bruxelles de 1968 ont des difficultés à obtenir l'exécution dans un Etat membre d'un titre exécutoire délivré en matière civile par une juridiction d'un autre Etat membre.*

Afin que les opérateurs économiques (consommateurs, entreprises) puissent réellement retirer les bénéfices du marché intérieur, il est nécessaire que les juges et les juristes nationaux soient davantage familiarisés avec le droit communautaire. Dans l'hypothèse où tel ne serait pas déjà le cas, cette formation pourrait prendre la forme de cours de droit communautaire obligatoires dispensés dans les écoles de magistrature, de séminaires professionnels ou de détachement des juges nationaux ou des juristes auprès des services juridiques des institutions européennes. La mise en place d'un système de coopération entre les centres de formation de magistrats est une initiative qui bien que techniquement difficile serait fortement bénéfique pour les consommateurs et entreprises dans la Communauté.

### Recommandation

*(24). Il doit être réalisé un plus grand effort dans le sens d'une meilleure formation des juges nationaux et des juristes en droit communautaire.*

L'arrêt Francovich Bonifaci a des implications pratiques que peuvent retirer les opérateurs économiques. Si le principe suivant lequel **"les Etats membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables"** n'est pas nouveau, les conditions qui sont mentionnées dans l'arrêt méritent d'être rappelées :

- (1) le résultat prescrit par la directive doit comporter l'attribution de droits au profit de particuliers ;
- (2) le contenu de ces droits doit pouvoir être identifié sur la base des dispositions de la directive ;
- (3) il doit exister un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées.

L'arrêt Francovich Bonifaci représente une avancée jurisprudentielle dans le domaine de la responsabilité d'un Etat membre pour la violation du droit communautaire. Toutefois, la mise en oeuvre de ce principe est conditionnée par l'application des règles nationales de procédure qui généralement établissent des exigences de preuve sévères et qui conçoivent la nature des dommages indemnisés de façon restrictive. Le risque est que de telles règles vident de sa substance le principe de responsabilité mais aussi introduisent une inégalité de traitement entre opérateurs économiques en fonction de leur Etat membre d'appartenance.

### Recommandation

(25). *Il serait souhaitable que la Commission prépare une communication interprétative sur les suites de l'arrêt Francovich Bonifaci à l'usage des consommateurs, des entreprises et des Etats membres.*

### Recommandation

(26). *La Communauté devrait réaliser des progrès en vue de favoriser une comparabilité du traitement des litiges judiciaires. Une possibilité serait d'examiner les approches qu'ont les différentes juridictions en ce qui concerne les concepts clé de préjudice et de compensation. Il serait utile qu'un effort soit entrepris dans un premier temps pour préciser le sens de ces expressions dans l'intérêt du droit communautaire lui même.*

**L'accès à la justice dans le domaine des marchés publics** soulève de nombreux problèmes qui sont caractéristiques à ce secteur :

1) **Problème de confidentialité** : le plaignant dont l'identité risque d'être révélée à l'autorité adjudicatrice peut craindre des mesures de rétorsion par exemple une exclusion de tout marché ultérieur.

- 2) **Problème de délais** : lorsqu'un opérateur économique se plaint, le marché est très souvent attribué et parfois même déjà rentré dans sa phase d'exécution. En conséquence, il peut être délicat, voire coûteux, pour le plaignant de demander à une autorité nationale la suspension de l'exécution de la décision prise par l'autorité adjudicatrice.
- 3) **Problème de preuve** : il peut être difficile pour le plaignant d'apporter la preuve que le marché a été octroyé dans des conditions illégales, voire impossible pour lui d'établir le lien de causalité entre l'infraction et le préjudice qu'il a subi, selon les exigences du droit national.

Les deux directives "Recours" de 1989 et 1992 apportent des solutions à ces problèmes, particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'octroi de dommages et intérêts. Toutefois, il doit être accordé une plus grande priorité à la confidentialité et à la souplesse de la procédure. A cet effet, nous avons essayé de déterminer si un tel objectif pouvait être atteint sans qu'il soit besoin de créer une nouvelle législation par exemple par la désignation dans chaque Etat membre "d'un répondant" indépendant de l'autorité adjudicatrice et du plaignant.

Lorsqu'il apparaît qu'une infraction a été commise, le répondant concerné pourrait se saisir d'office ou être saisi par une personne ayant un intérêt à agir. Il disposerait de larges pouvoirs d'investigation afin que l'enquête ne soit pas basée uniquement sur les éléments de preuve

apportés par le plaignant. Pour qu'une efficacité maximale de la procédure soit obtenue, un système de coopération sous forme d'échange d'informations entre les répondants des différents Etats membres devrait être mis en place.

Le répondant aurait le droit de saisir le juge selon une procédure qui devrait être suffisamment efficace et permettant au juge de prendre toutes décisions appropriées.

### **Recommandation**

*(27). Les infractions présumées des autorités publiques dans le domaine des marchés publics nécessitent une réponse ferme et rapide. Pour rendre efficace l'application des directives "recours" dans ce domaine il pourrait être envisagé de mettre en place dans chaque Etat membre des répondants indépendants.*

### **L'efficacité des sanctions**

Il est nécessaire de rappeler que les Etats membres qui demeurent compétents pour la détermination des sanctions applicables appliquent des sanctions diverses en réponse à une même violation de leurs lois, par exemple dans le domaine douanier ou dans le domaine des contrôles du marché. Ceci est l'indice pour les consommateurs et les

entreprises que les conditions liées à la commercialisation ne sont pas égales dans toute la Communauté. Par exemple les autorités de certains Etats membres peuvent suspendre la commercialisation d'un produit durant la phase d'investigation alors que dans d'autres Etats elles ne le peuvent pas.

La réalisation du marché intérieur doit permettre la mise en oeuvre de poursuites et de sanctions appropriées en cas de non conformité des produits.

La Cour de justice a déjà établi que "Les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire, les modalités de contrôle ne doivent pas être conçues de manière à restreindre la liberté voulue par le traité et il ne faut pas y rattacher une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à cette liberté." (arrêt 203/80 - Casati). Nous estimons que cette affirmation doit être systématiquement appliquée par les Etats membres.

### **Recommandation**

***(28). Les amendes ou les sanctions doivent être rendues dans une conception et dans un esprit communautaires.***

Pour apporter des solutions à long terme il est nécessaire d'approfondir l'espace judiciaire européen. Des consultations

informelles au niveau des ministres de la justice des 12 pays existent déjà. La détermination des responsabilités dans la non conformité des produits et les moyens adéquats pour invoquer cette responsabilité aisément devant les tribunaux devraient aussi être examinés.

La mise en place de l'espace judiciaire européen serait facilitée si les sanctions nationales étaient considérées comme faisant partie intégrante des mesures de transposition des règles communautaires qui doivent être notifiées à la Commission. Par ce procédé, les sanctions nationales seraient aisément identifiables ce qui faciliterait les consultations entre les autorités des Etats membres.

Il est à noter que l'absence de droit pénal européen conduit dans certains cas à privilégier dans les textes communautaires le recours exclusif à des sanctions sur les produits et non vis-à-vis des responsables de la non conformité. Ce type de solution peut générer des effets pervers en créant une sanction unique, le retrait, qui dans nombre de cas pourra sembler disproportionnée par rapport au problème de non conformité réellement posé et ne sera donc pas appliquée.

### **Recommandation**

***(29). Il devrait être mis en place un système de coopération entre Etats membres qui aurait pour but le rapprochement des sanctions nationales et qui consisterait à permettre la libre***

*circulation tout en évitant que celle-ci se fasse en faveur des Etats ayant les régimes de sanction les plus laxistes.*

**Recommandation**

*(30). Des informations relatives aux sanctions applicables devraient être notifiées à la Commission, en tant que partie intégrante des mesures de transposition nationale de la législation communautaire.*



## SECTION IV

### L'APPLICATION DES REGLES PAR LA COOPERATION

#### Présentation du problème

Le Conseil s'est engagé politiquement de la manière la plus nette à atteindre les objectifs du marché intérieur et les Etats membres font actuellement un effort considérable pour mettre en oeuvre le programme de réalisation de ce marché en transposant et en appliquant au niveau national les mesures déjà adoptées. Ce processus a donné naissance à un partenariat, souvent informel, entre la Commission et les Etats membres, visant pour la Commission, à la fois à aider ceux-ci à appliquer le droit communautaire et à surveiller l'efficacité globale de cette législation et à résoudre les problèmes.

Le principe de base de ce partenariat est que les Etats membres sont responsables de l'application des lois sur leur territoire. Bien que la Commission se réserve le droit de poursuivre pour infraction à la législation communautaire tout Etat membre qui appliquerait mal ou n'appliquerait pas cette législation, son rôle consiste en premier lieu à surveiller et à conseiller. Dans quelques domaines - peu nombreux - cependant, le Conseil a considéré que la Commission devait pouvoir évaluer directement l'efficacité des corps nationaux d'inspection chargés de faire respecter la loi.

Malgré cela, il ressort des contributions que nous avons reçues des consommateurs et des entreprises que de sérieux doutes subsistent

quant à la possibilité de faire appliquer les règles du marché intérieur de la même manière et avec efficacité dans toute la Communauté.

Nous avons par conséquent examiné soigneusement les questions suivantes :

- la manière dont sera atteint, en pratique, le haut niveau de protection (santé, sécurité, etc.) prévu dans les directives qui régissent la libre circulation des produits ;
- la qualité et la disponibilité des services d'essais et de certification des produits ainsi que des procédures officielles de contrôle du marché ;
- la manière dont seront résolus, et avec quelle rapidité, les litiges "transfrontaliers" impliquant les pouvoirs publics, par exemple lorsqu'un Etat membre découvre qu'un produit fabriqué (ou importé) par un autre Etat membre pose des problèmes (sécurité insuffisante ou concurrence déloyale) ;
- la manière très inégale avec laquelle certains pouvoirs "de sauvegarde" permis par la législation communautaire ont été utilisés en pratique par les autorités des Etats membres à l'encontre de produits non conformes.

## La nécessité d'une plus grande coopération

Nous ne pensons pas qu'il faille se contenter de répondre au coup par coup, à mesure que les problèmes se posent, à des questions aussi importantes. La Communauté doit anticiper et relever le défi dès à présent. La solution passe par la conclusion d'un accord rapide entre les Etats membres et la Commission concernant le partage des informations, la mise en commun des ressources et l'adoption de procédures pour la résolution des cas difficiles.

Bien que des arrangements de ce type existent généralement au niveau national et local, y compris pour l'échange d'informations entre autorités d'un même Etat membre sur des questions telles que les produits dangereux, les services présentant un risque pour les consommateurs ou la concurrence déloyale, on ne peut en dire autant pour la Communauté, hormis quelques exemples importants mais isolés (les produits alimentaires par exemple).

Nous avons prêté une attention particulière à plusieurs de ces dispositifs nationaux concernant les informations liées au contrôle du marché, par exemple dans le domaine de la sécurité des produits :

- **France.** Les contrôles sur le marché concernant les produits sont effectués par la DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes). Cette administration unifiée dispose d'un bureau central à Paris, de 22 bureaux régionaux et 100 bureaux départementaux. Chaque

antenne peut obtenir des autres, sur simple demande, des renseignements concernant le fournisseur de tel ou tel produit.

- **Allemagne.** Les contrôles sont effectués par des bureaux de surveillance du marché (Gewerbeaufsichtsamt) organisés en réseau dans chaque Land, qui font d'habitude rapport au ministère de la santé et des affaires sociales de ce Land. Lorsqu'un de ces bureaux découvre qu'un produit pose un problème de sécurité, il en avertit le bureau responsable du district dans lequel la société ayant introduit le produit sur le marché allemand est établie. Toute action utile sera prise par ce bureau. Suite à la signature d'une convention relative à la coopération entre Länder, une procédure type est appliquée pour les enquêtes et la communication des résultats.
- **Royaume-Uni.** Les contrôles sont effectués par 130 services spécialisés (trading standards departments) dépendant des administrations locales. L'échange d'informations entre ces administrations est facilité par un organisme non officiel désigné (comme c'est généralement le cas au Royaume-Uni) et fonctionne selon le "principe de l'autorité d'origine". L'autorité d'origine d'un fournisseur donné est le trading standards department de la zone dans laquelle est établi le fournisseur. Bien que les mesures soient souvent prises à l'endroit même où est apparu le problème, l'autorité d'origine est tenue d'apporter son aide à celle qui l'a découvert (par exemple en lui fournissant des informations ou en facilitant la prise de contact avec les bureaux du fournisseur).

Après la suppression des contrôles aux frontières le 1er janvier 1993, l'une des hypothèses majeures sur laquelle reposent les systèmes nationaux, à savoir la présence du fournisseur sur le territoire national, ne tiendra plus. Cela signifie qu'avec l'accroissement du volume des échanges entre les Etats membres dû à l'entrée en vigueur du marché intérieur, une proportion croissante des informations dont les autorités chargées du contrôle du marché ont un besoin essentiel pour accomplir leur tâche ne sera plus disponible qu'auprès des autorités des Etats membres dans lesquels les fournisseurs (producteurs ou importateurs) seront établis.

Nous posons ici comme postulat que c'est sur le terrain même qu'il faut faire appliquer les lois, dans le respect bien entendu des procédures nationales légales et administratives (et également des règles régionales ou locales le cas échéant), car c'est le seul moyen véritablement efficace de le faire. Cependant, comme le soulignent de nombreuses contributions extérieures, la libre circulation des biens et des services exige qu'une coordination effective s'instaure entre les autorités de tous les Etats membres.

### **Recommandation**

***(31). L'extension et l'intensification sans plus tarder d'une approche de l'application des règles du marché intérieur qui soit fondée sur la coopération, étant donné qu'elle représente le moyen le plus important pour renforcer la confiance mutuelle entre les Etats membres et la Commission.***

Nous estimons qu'une telle approche accroîtra la confiance du public. Cette approche pourrait se fonder sur un système régissant la coopération administrative entre tous les organismes chargés de faire appliquer les règles du marché intérieur.

Les principes de base de la coopération administrative qui sont proposés par la suite pourront sembler difficiles à introduire ou à mettre en pratique pour certains. Ces difficultés doivent cependant être surmontées si l'on veut que le marché intérieur fonctionne véritablement :

- La coopération administrative n'est pas gratuite ; pour valoir la peine, elle doit être appuyée par des programmes d'échanges, des groupes de travail communs ou multilatéraux, des systèmes télématiques, une formation linguistique des personnels, etc.
- Les organismes concernés sont tenus de mettre à la disposition les uns des autres des informations qui peuvent être couvertes par le secret commercial. Nous estimons toutefois qu'il ne faut pas exagérer les inquiétudes que cela peut susciter lorsque, en particulier, l'autorité d'origine doute de la capacité de l'autorité destinataire à respecter cette confidentialité. Ceci peut être résolu par un accord au niveau communautaire.
- Il se peut que les fournisseurs réagissent de manière défensive et inopportune lorsque les autorités d'autres Etats membres suggèrent qu'ils agissent en violation du droit communautaire. Il est important

que leurs autorités locales de contrôle des marchés ne prennent pas part à de telles réactions.

### **Lignes directrices pour la coopération administrative**

Il est primordial que la coopération administrative soit basée sur un ensemble de cinq lignes directrices.

- 1) **L'ensemble des autorités chargées de faire appliquer et respecter la législation communautaire au niveau national et local devrait accepter l'obligation de coopération à la fois à travers des contacts directs et via des points de contact centraux (voir la seconde ligne directrice). Elles devraient être conscientes de leurs responsabilités à l'égard de l'ensemble de la Communauté, du fait que les fonctions officielles de ces autorités ont une incidence directe sur les citoyens de tous les autres Etats membres. Ces responsabilités se manifestent notamment :**

- au stade de la surveillance du marché des produits (car les résultats ont un effet sur tous les consommateurs du marché intérieur);

- au stade de la vérification de la conformité du produit ou du fournisseur avant la mise sur le marché (contrôle par le pays d'origine), car les produits ou services qui franchissent ce stade

accèdent ensuite librement à l'ensemble du marché communautaire.

- 2) Pour chaque grand secteur du marché intérieur (couvrant le plus souvent plusieurs directives), **chaque Etat membre devrait établir un point de contact central** (en fournissant le nom d'une ou plusieurs personnes), qui aurait pour tâche :
  - de se tenir en liaison avec les autres points de contact nationaux et la Commission ;
  - d'organiser la communication interne avec leurs organes de contrôle locaux concernant les questions communautaires.
- 3) Des **informations détaillées** concernant le point de contact, ainsi que les renseignements sur les organismes de contrôle appropriés, **devraient être transmis à tous les autres points de contact ainsi qu'à la Commission**. Les points de contact, ainsi que le service correspondant de la Commission, constitueront un "**groupe de contact**".
- 4) **Toutes les autorités devraient être tenues de renvoyer** au groupe de contact toute **information** présentant une utilité pour la surveillance de l'efficacité de la législation communautaire, sans attendre qu'une demande en ce sens leur soit adressée.



- 5) Etant donné que la responsabilité de faire appliquer les dispositions communautaires devrait incomber à l'Etat membre d'origine ou d'importation (principe du "contrôle par le pays d'origine"), **toutes les autorités devraient accepter de fournir automatiquement et rapidement, sur demande de l'une d'entre elles, les informations requises aux fins du contrôle du marché.** Lorsque ces informations incluent des données relatives à des entreprises, l'autorité recevant les informations est tenue d'en respecter la confidentialité.

### Procédure de réponse rapide

Ces dispositions devraient être appliquées de manière positive afin que les autorités compétentes en la matière dans la Communauté puissent agir avec le maximum d'efficacité. Par exemple, l'apparition sur le marché d'un Etat membre (X) de produits ou de services **non conformes à la législation communautaire ou potentiellement dangereux** et provenant d'un autre Etat membre (Y) devrait enclencher une procédure de **réaction rapide graduée** :

- niveau I : l'autorité de contrôle de l'Etat membre X demande à l'autorité de contrôle de l'Etat membre Y d'intervenir auprès du fournisseur. Le point de contact initial peut être différent de l'organisme présent sur le terrain ;
- niveau II : en l'absence de résultat mutuellement satisfaisant, X peut rendre visite au fournisseur en compagnie de Y. X ou Y peuvent requérir la présence de la Commission ;

- niveau III : en l'absence de décision, X peut prendre des mesures de son côté en attendant que Y décide de l'action à tenir. La Commission n'a besoin d'être avertie qu'au niveau III, par exemple dans le cadre des clauses standard de sauvegarde sauvegarde prévues dans la législation communautaire ;
- niveau IV : cependant, en cas d'urgence, l'Etat membre X a la possibilité d'agir immédiatement en invoquant la clause de sauvegarde appropriée et, pour ce qui concerne les produits de consommation, en vertu de la directive sur la sécurité générale des produits lorsque celle-ci sera entrée en vigueur (juin 1994). Le recours à ces dispositions doit cependant être proportionné aux préjudices causés ou potentiels et doit être immédiatement notifié à la Commission et aux autres Etats membres ;
- niveau V : lorsqu'il apparaît clairement que les mesures prises aux niveaux III et IV concernent des problèmes qui se posent aussi ou qui risquent de se poser dans d'autres Etats membres, des mesures complémentaires doivent être prises en conformité à l'urgence de la situation dans l'ensemble de la Communauté.

A la lumière des critiques que nous avons reçues et qui concernent la lenteur de la procédure de prise de décision dans les domaines qui affectent les consommateurs et les entreprises, nous avons porté notre attention sur le besoin d'une "chambre d'arbitrage", organe de dernier ressort chargé de traiter rapidement les problèmes urgents qui ne peuvent être résolus aisément à travers le système communautaire existant.

Selon nous, des mécanismes existent déjà en principe pour résoudre les problèmes urgents. Ce qu'il manque ce n'est pas une couche supplémentaire à la structure existante mais une conception globale sur la façon dont l'appareil existant devrait fonctionner. C'est pourquoi nous avons décrit avec détail un cadre avec le support d'une coordination à l'intérieur de la Commission, permettant la coopération administrative, une procédure de réponse rapide et la réaction aux problèmes urgents (Recommandations 31 à 34).

L'avantage qui résulte de l'adoption de ce cadre est :

- qu'il laisse la responsabilité à un niveau expert approprié ;
- qu'il permet d'éviter la création d'une nouvelle structure avec des pouvoirs d'intervention incertains ;
- que la transparence s'améliorera puisque les règles de coopération administrative seront appliquées dans tout le système du marché intérieur.

Dans le cas où telle approche ne présenterait pas des résultats satisfaisants, nous pensons que l'idée de chambre d'arbitrage devrait être réexaminée, dans le but d'éviter une lourde procédure contentieuse sous l'article 169 du traité.

### **Recommandation**

*(32). Il devrait être établi entre les Etats membres et la Commission un cadre permanent de partenariat*

*administratif qui aurait pour fonction l'application des règles du marché intérieur. La Commission devrait rapidement faire une proposition au Conseil et au Parlement dans laquelle :*

- seraient établies les lignes directrices pour le fonctionnement de la coopération administrative y compris les modalités de leur mise en pratique dans la procédure de réponse rapide ;*
- il soit prévu, si nécessaire, d'intégrer ces lignes directrices dans un cadre institutionnel de partenariat administratif ayant force obligatoire.*

### **Le rôle de la Commission**

L'adoption et l'utilisation de règles de coopération administrative ont des conséquences importantes autant pour la Commission que pour les Etats membres.

La **première** conséquence concerne la manière dont seront résolus les problèmes urgents et sérieux des consommateurs qui se poseront après le 1.1.1993 par exemple en ce qui concerne la santé, la sécurité ou les pratiques commerciales déloyales. Il convient donc de travailler rapidement :

- pour voir où il serait nécessaire de mettre en place davantage de mécanismes d'échange d'informations entre les Etats membres et la Commission ;

- pour clarifier la manière dont les produits potentiellement dangereux seront contrôlés aux frontières extérieures de la Communauté (sinon la libre circulation rendra plus difficile la tâche des autorités nationales de contrôle du marché) ;
- pour établir la façon suivant laquelle les différentes mesures de sauvegarde fonctionneront en pratique.

La Commission elle-même doit s'assurer qu'elle est capable de faire face à des problèmes urgents de manière efficace, particulièrement lorsque plusieurs services ont une responsabilité d'action. Cela signifie que des procédures claires de notification, de coordination et de décision doivent être convenues avec les Etats membres en évitant à la fois les ambiguïtés et les chevauchements possibles.

### **Recommandation**

- (33). *La Commission doit présenter rapidement au Conseil et au Parlement une communication sur les compétences attribuées à la Communauté pour régler les cas urgents présentant des problèmes sérieux pour les consommateurs.*

### **Recommandation**

- (34). *La Commission devrait mettre sur pied une unité de coordination pour assurer que lorsque des problèmes urgents se posent la communication a bien lieu entre les*

*Etats membres, entre la Commission et les Etats membres et à l'intérieur de la Commission elle-même. Cette unité devrait pouvoir identifier le service compétent de la Commission et vérifier le fonctionnement des systèmes en cause.*

La **seconde** conséquence a trait à la **surveillance** par la Commission du système de coopération administrative dans le cadre de la responsabilité de supervision du marché intérieur qui est la sienne. Nous ne sous-estimons pas cette tâche qui consiste à surveiller des structures coopératives non hiérarchiques sans empiéter pour autant sur la responsabilité des Etats membres en ce qui concerne la mise en oeuvre des règles.

Cette tâche demande à la fois :

- \* **des capacités de diagnostic** : être capable d'analyser les points forts et les points faibles des systèmes existants de partenariat ;
- \* **des capacités de conception** : être capable d'identifier, pour chaque situation, le type de coopération et la structure de réseau entre les Etats membres et la Commission les mieux adaptés ;
- \* **des capacités d'évolution** : être capable de répondre aux besoins de changement, de coordonner les avis des membres du réseau et de faciliter les ajustements nécessaires.

En outre, la Commission sera de plus en plus impliquée dans des décisions délicates d'intérêt public obligeant à examiner d'urgence des

questions complexes (par exemple, le fondement scientifique de décisions concernant la restriction de l'accès au marché de produits présentant des risques pour la santé ou la sécurité). Nous avons pris note des difficultés pratiques déjà rencontrées par la Commission dans certains domaines ainsi que des préoccupations concernant les ressources à plus long terme exprimées dans les études spécialement commandées par le groupe (Institut Universitaire Européen de Florence et Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht).

### Recommandation

*(35). Le système de groupes de contact devrait recevoir de la Commission et des Etats membres des ressources humaines et financières adéquates.*

Enfin, la **troisième** conséquence concerne la **responsabilité** de la Commission (et celle du Conseil) auprès du public européen quant à la manière dont elle s'acquitte de ses tâches relatives au fonctionnement du marché intérieur.

Pendant toute la mise en oeuvre du programme de réalisation du marché intérieur, la Commission a suivi l'évolution du processus et en a rendu compte régulièrement au Conseil et au Parlement. Son dernier rapport (le septième) est paru en septembre 1992 et présente une analyse extrêmement détaillée de la situation actuelle et de ses nombreuses implications, particulièrement en ce qui concerne le travail du Conseil.

Ces rapports ont contribué de manière importante à concentrer l'attention sur les objectifs essentiels et à entretenir l'élan politique nécessaire à l'achèvement du programme de réalisation du marché intérieur. Il est clair que cette manière de "faire le point" sera encore plus nécessaire à l'avenir quand la Communauté s'emploiera à faire appliquer les règles du marché intérieur.

Des rapports réguliers de la Commission fourniraient aussi un résumé de l'évolution intervenue en matière de politique réglementaire - dans le domaine des produits et des services - indiquant comment les propositions législatives reflètent le principe de subsidiarité, et permettraient de faire ressortir les principaux points des affaires importantes sur lesquelles la Cour de justice a eu à se prononcer.

**Recommandation :**

***(36). La Commission devrait établir, à l'intention du Conseil et du Parlement, un rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur qui résume de façon claire les progrès accomplis et les difficultés rencontrées. Tout développement important de la politique législative ou de la doctrine juridique devrait être décrit de façon à permettre aux opérateurs économiques de se tenir parfaitement au courant des grandes évolutions.***



## La transparence de la mise en oeuvre

Une pratique de plus en plus courante consiste pour la Commission et les Etats membres à se réunir peu après l'adoption d'une directive pour identifier les problèmes que posent sa transposition et sa mise en oeuvre. Cette pratique permet à la fois de trouver des solutions communes aux problèmes, renforçant par là la confiance mutuelle, et d'indiquer clairement aux opérateurs économiques qu'une action efficace est en préparation.

Ces avantages pourraient être accrus et généralisés si les Etats membres prenaient pour habitude d'élaborer un guide de mise en oeuvre pour chaque groupe de directives. La Commission rassemblerait les guides dans un guide communautaire global de mise en oeuvre destiné à être publié. Les sujets à inclure comprendraient :

- des informations détaillées sur les membres des groupes de contact (en particulier, les noms des organismes compétents, y compris leurs attributions et leur structure, avec les points de contact et les ressources disponibles) ;
- les différents stades du processus de transposition et d'entrée en vigueur du texte communautaire considéré y compris l'information ;
- les principales procédures pratiques à mettre en oeuvre au niveau national ou local aux fins du contrôle du marché (par exemple, prélèvements d'échantillons, inspections sur le terrain, etc.) ;

- la mise au point de structures complémentaires, par exemple les procédures d'accréditation pour les organismes chargés de la certification des produits ;
- les principales mesures prises lorsque sont découvertes des infractions (par exemple, avertissement informel, retrait du produit, actions civiles ou pénales).

De tels guides de mise en oeuvre nationaux et communautaires permettraient d'évaluer par comparaison les pratiques ultérieures. De manière toute aussi importante, le guide communautaire global de mise en oeuvre identifierait les mesures pratiques nécessaires, telles que :

- la mise au point d'une auto-évaluation nationale ou locale des procédures d'application ;
- la mise en place de systèmes télématiques ;
- l'organisation d'échanges bilatéraux ou multilatéraux de fonctionnaires ;
- la formation des fonctionnaires, organisée à l'intérieur de l'administration d'origine ou dans d'autres administrations ;
- la formation linguistique ;

- l'innovation administrative (par exemple, audits réciproques ou conjoints, vérifications par contrôle commun, mise au point d'enquêtes couvrant l'ensemble de la Communauté, etc.).

L'essentiel des ressources financières nécessaires à la mise en oeuvre de ces mesures proviendrait des budgets nationaux, bien que certaines ressources communautaires - limitées - existent, par exemple pour les échanges de fonctionnaires et la télématique.

La préparation et publication des guides de mise en oeuvre devraient être entreprises pour toutes les nouvelles directives et toutes celles qui ne sont pas encore appliquées en pratique. Bien que ces guides ne doivent pas, en principe, s'appliquer rétroactivement, ils pourraient être dans certains cas utiles pour des directives déjà en vigueur. Cette mission serait la mieux accomplie si elle incombait aux points de contact (proposé dans la ligne directrice 3 pour les groupes de directives) et ce en raison de la responsabilité de coordination qu'ils ont dans leurs administrations respectives.

### **Recommandation**

- (37). *Des guides nationaux et communautaires de mise en oeuvre devraient être entrepris pour des groupes de directives et des résumés de ceux-ci devraient être rendus publics. Ils devraient couvrir au minimum toutes les directives qui ne sont pas encore entrées en vigueur.*

## Autres considérations

Il n'est pas besoin de faire des recommandations sur les progrès réalisés par la normalisation européenne. Les principales difficultés ont été largement discutées, de façon adéquate, suite à la diffusion du document de la Commission de 1990 et les conclusions qu'en a tirées le Conseil en juin 1992 reflètent une analyse prudente des progrès pour établir rapidement les normes requises et ce pour mettre en oeuvre beaucoup de directives importantes. Il est clair que l'on reconnaît généralement que plus tôt les normes pourront être utilisées plus facile sera la tâche des autorités officielles chargées de la mise en oeuvre.

Néanmoins deux problèmes nous concernent particulièrement lesquels ont un rôle important à jouer pour l'établissement de la confiance mutuelle :

- Le premier est la nécessité de réaliser des progrès rapides pour permettre un accord sur la reconnaissance mutuelle des procédures d'accréditation utilisées par les organismes de certification (c'est-à-dire les organisations qui certifient la conformité des produits aux niveaux de sécurité et des autres protections contenues dans la législation communautaire). Ceci faciliterait matériellement l'acceptation dans toute la Communauté des produits dûment certifiés.

- Le second problème est celui qui concerne la forte variation entre les procédures utilisées durant les enquêtes de contrôle sur le

marché en y incluant la procédure d'essai sur les produits. Le rapprochement des procédures améliorerait la qualité et la rapidité de la coopération entre les autorités de contrôle des marchés dans toute la Communauté.

### **Recommandation**

***(38). La Commission devrait aider à établir la confiance des marchés :***

- en promouvant l'accord des Etats membres sur la reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux d'accréditation des organismes de certification des produits et,***
- en proposant le développement de méthodes harmonisées de surveillance des marchés.***

## ANNEXE

### LISTE DES ORGANISATIONS QUI ONT TRANSMIS DES CONTRIBUTIONS AU GROUPE

---

- BEUC : Bureau européen des Unions de consommateurs
- TME : Toy Manufacturers of Europe
- CECG : Consumers in the European Community Group
- Union Européenne des Alcools, Eaux de Vie et Spiritueux :
- CIAA : Confederation of the Food and Drink Industries of the EEC
- PROSAFE : Product Safety Forum in Europe
- FLEP : Food Law Enforcement Practitioners  
Food and Drink Federation (UK) :
- ORGALIME : Liaison Group of the European Mechanical, Electrical, Electronic, and Metalworking Industries
- U.S. Council for International Business :
- European Flavour and Fragrance Association :
- EC Committee of the American Chamber of Commerce :
- CEOC : Confédération européenne d'organismes de contrôle
- Fédération des industries agro-alimentaires (Belgium)
- UNICE : Union des Confédérations de l'Industrie et des

- EAT : European Advertising Tripartite
  - European Public Services Committee of the ETUC :
  - The Advertising Association (UK)
- 

- American express :
- BP Europe .
- Courage Limited
- Ericson group
- ICI Group :
- United Parcels Service :