

LE PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE ET L'ABROGATION DE LA DECISION 3052/95*

| | |
|---|-----------|
| I. INTRODUCTION | 2 |
| Présentation du paquet législatif | 2 |
| Le principe de libre circulation n'est pas sans limite | 3 |
| Eléments concernant l'harmonisation | 5 |
| II. LE PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE | 7 |
| A. La naissance et le contenu du principe | 7 |
| 1. La genèse du principe de reconnaissance mutuelle | 7 |
| a. La naissance et le contenu du principe | 7 |
| b. L'application de ce principe à une série d'aspects concernant la libre circulation des marchandises | 10 |
| 2. L'application de ce principe et la confirmation expresse de la Cour | 12 |
| a. Exemples de mise en œuvre de ce principe | 12 |
| b. Le cas de l'arrêt Foie Gras | 13 |
| B. Les outils pour mettre en œuvre ce principe | 13 |
| 1. Un contrôle ex-ante | 14 |
| 2. Un contrôle ex-post | 16 |
| III. LES LIMITES DE CE PRINCIPE ET LES SOLUTIONS APPORTEES | 18 |
| A. Les limites : la réflexion lancée par la Commission | 18 |
| 1. Eléments de réflexion et de rénovation lancés par la Commission | 18 |
| a. La première Communication de la Commission | 18 |
| b. La Communication de 2003 | 21 |
| 2. Etat des lieux | 22 |
| B. Une solution : La proposition d'abrogation de la décision 3052/95 | 24 |
| 1. Le contenu de la proposition | 24 |
| 2. Analyse de la proposition | 25 |
| a. Aspects positifs | 25 |
| b. Interrogations soulevées par la proposition | 25 |
| - Interrogations d'ordre juridique dans ce cadre quatre points méritent d'être soulevés. | 26 |
| La notion de décision | 26 |
| La procédure d'urgence | 26 |
| L'acte juridique | 26 |
| La motivation de l'acte et la base juridique | 26 |
| - Interrogations d'ordre plus structurel dans ce cadre quatre points méritent également d'être soulevés | 26 |
| Le rôle de la Commission | 26 |
| La résolution des litiges | 27 |
| La coopération administrative | 28 |

* R. Munoz, Maître de conférence à l'Université de Liège et Chargé de cours à l'Institut d'Etudes Politiques de Lille

Le principe de transparence

29

IV. CONCLUSION

29

I. Introduction

Présentation du paquet législatif

Le 14 février 2007, la Commission a proposé une série de mesures relatives au marché intérieur en ce qui concerne les marchandises. Le but de cette initiative est de renforcer les échanges intracommunautaires de produits industriels.

Ce paquet législatif comprend :

- Une Communication concernant « Le marché intérieur des marchandises, pilier de la compétitivité de l'Europe »¹
- Une proposition de règlement fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits. Ce texte s'accompagne également d'une proposition de décision relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits.²
- Une proposition de règlement établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision 3052/95/CE³
- Une Communication interprétative concernant les procédures d'immatriculation des véhicules à moteur originaires d'un autre État membre.⁴

L'ensemble de ces textes traitent de sujets différents mais visent tous à assurer que la libre circulation des produits industriels soit améliorée au sein du marché intérieur. Les textes peuvent être rassemblés sous deux aspects :

- La gestion des secteurs harmonisés
- La gestion des secteurs non harmonisés

Cette présentation portera essentiellement sur la proposition de règlement établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision 3052/95/CE. Cette proposition de règlement vise à assurer que les États membres appliquent le principe de la reconnaissance mutuelle en priorité, avant d'adopter des mesures visant à interdire l'accès de certains produits à leur territoire.

Cependant, avant de commencer l'analyse de cette mesure, il est important de se pencher sur les liens existant entre le secteur harmonisé et non harmonisé concernant la libre circulation des marchandises.

¹ Communication de la Commission au Parlement, au Conseil et au Conseil Economique et Social Européen « Le marché intérieur des marchandises, pilier de la compétitivité de l'Europe » COM (2007) 35 final

² COM (2007) 37 Final et COM (2007) 53 Final

³ COM (2007) 36 Final

⁴ SEC (2007) 169 Final

Dans le cadre de la libre circulation des marchandises⁵, le but est d'atteindre un marché intérieur sans frontière⁶ dans lequel les marchandises peuvent circuler librement quelle que soit leur provenance communautaire.

Afin d'atteindre ce but, les choix se présentant à la Communauté sont au nombre de deux :

- Soit elle décide d'harmoniser au niveau communautaire : le secteur, le produit, ...

- Soit elle décide de s'appuyer sur le principe de libre circulation des marchandises tel qu'énoncé à l'article 28 (ex-article 30) du traité⁷ et applique alors le principe de reconnaissance mutuelle.

Le principe de libre circulation n'est pas sans limite

A titre liminaire

Il faut indiquer que dans tous les cas de figure les Etats peuvent imposer à leurs propres produits des règles plus strictes s'ils le désirent. En effet, le droit communautaire n'interdit pas aux Etats de pratiquer des discriminations à rebours⁸.

C'est-à-dire que les Etats ont le droit d'imposer des charges plus lourdes pour les produits nationaux. Ainsi, si un Etat veut assurer que ses produits suivent des normes ou des règles techniques plus strictes, afin de faire en sorte que ceux-ci apparaissent sur le marché comme des produits particulièrement sûrs ou de qualité supérieure, cela est tout à fait possible.

Par contre, ce que l'Etat ne peut pas faire, c'est empêcher l'entrée sur leur territoire des produits en provenance des autres Etats membres qui respecteraient les règles harmonisées au niveau communautaire, ou bien interdire systématiquement l'entrée sur son territoire de produits en provenance d'autres Etats membres légalement fabriqués et mis sur le marché dans un autre Etat membre.

Dans le cadre harmonisé :

Premièrement, les Etats peuvent, en se basant sur l'article 95§4⁹ et §5¹⁰, maintenir des législations nationales plus strictes, ainsi qu'adopter des nouvelles législations nationales plus strictes, cependant cela doit s'opérer sous le contrôle de la Commission¹¹.

⁵ Les aspects qui seront développés dans le cadre de ce document se concentrent sur la libre circulation des marchandises, il faut garder à l'esprit que tant l'harmonisation que le principe de reconnaissance mutuelle concernent également les autres libertés. Cependant, leur application peut différer.

⁶ Article 14§ : Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité.

⁷ Article 28 : Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres.

⁸ CJCE, 10 juill. 1980, aff. 152/78, Commission c/ France, Rec. CJCE, p. 2299

⁹ Article 95§4 : Si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un Etat membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.

¹⁰ Article 95§5 : En outre, sans préjudice du paragraphe 4, si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un Etat membre estime nécessaire d'introduire des dispositions

Deuxièmement, il existe une procédure particulière qui permet aux Etats membres en cas d'urgence¹² de prendre des mesures allant à l'encontre des mesures d'harmonisation.

Enfin, les Etats peuvent limiter la libre circulation en appliquant les clauses de sauvegarde contenues dans les directives d'harmonisation¹³.

Dans le cadre non-harmonisé :

- Premièrement, les Etats disposent, concernant les mesures nationales qui s'appliquent distinctement aux produits importés (c'est-à-dire des mesures applicables aux seuls produits importés ou des mesures formellement applicables aux produits nationaux et importés dont les effets restrictifs défavorisent l'écoulement des produits des autres Etats membres), des justifications non économiques se trouvant à l'article 30¹⁴ (ex-article 36).

Cette liste contenue dans l'article 30 est une liste exhaustive aucune autre exception ne peut être ajoutée.

De plus, dans le cadre de sa jurisprudence la Cour de justice a développé une approche particulièrement restrictive visant à limiter la possibilité pour les Etats d'abuser des justifications se trouvant à l'article 30.

Pour cela, elle a développé un test de proportionnalité particulièrement strict. Cependant, cela ne signifie pas qu'elle refuse catégoriquement les limitations de la libre circulation, mais elle s'assure que les justifications avancées par les Etats ne sont pas en fait instrumentalisées¹⁵ afin de favoriser un produit national par rapport à un produit importé.

Cette approche restrictive de la part de la Cour se comprend car il s'agit de mesures nationales qui ont pour but de limiter la libre circulation des produits en provenance des autres Etats membres de la Communauté.

nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet Etat membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption.

¹¹ Article 95§6 : Dans un délai de six mois après les notifications visées aux paragraphes 4 et 5, la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

¹² Article 95§88 : Lorsqu'un Etat membre soulève un problème particulier de santé publique dans un domaine qui a fait préalablement l'objet de mesures d'harmonisation, il en informe la Commission, qui examine immédiatement s'il y a lieu de proposer des mesures appropriées au Conseil.

¹³ Article 95§10. Les mesures d'harmonisation visées ci-dessus comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les Etats membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 30, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle.

¹⁴ Article 30 : Les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres.

¹⁵ Voir entre autres : CJCE, 11 mars 1986, aff. 121/85, Conegate, Rec. CJCE, p. 1007 ; CJCE, 15 juill. 1982, aff. 40/82, Commission c/ Royaume-Uni, Rec. CJCE, p. 2793

- Deuxièmement, les Etats disposent également d'une liste non exhaustive¹⁶ de justifications non économiques (les exigences impératives¹⁷) qui ne peuvent être utilisées que quand il s'agit de mesures indistinctement applicables¹⁸, c'est-à-dire des mesures nationales qui s'appliquent de la même manière aux produits nationaux et aux produits importés mais ayant des effets restrictifs disproportionnés.

La Cour contrôle également l'application de ces exceptions en s'assurant que les mesures des Etats sont proportionnelles et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger l'exigence impérative poursuivie.

Éléments concernant l'harmonisation

L'harmonisation des règles au niveau communautaire peut permettre de créer une définition communautaire d'un produit et ce produit aura alors la possibilité de circuler librement au sein du marché intérieur. L'harmonisation peut également viser à agir de manière horizontale en fixant un niveau de sécurité pour un ensemble de produits comme par exemple la directive sécurité des produits¹⁹.

L'harmonisation peut s'opérer de deux manières :

- Premièrement, une harmonisation dite « classique » dans laquelle tous les éléments liés aux produits que l'on souhaite harmoniser sont décrits de manière détaillée. Ce type d'harmonisation a prévalu lors de la création de la Communauté. Elle continue à être encore utilisée pour certaines matières²⁰.

- Deuxièmement, la « nouvelle approche » qui, malgré son nom, commence à dater car son principe a été établi au début des années 80²¹. Cette méthode d'harmonisation vise à ne plus harmoniser en détail un produit mais à définir les exigences essentielles que ce produit doit respecter afin de pouvoir circuler.

Afin de mettre en œuvre ces exigences essentielles, la directive renvoie aux annexes qui, elles-mêmes, renvoient à leur tour à des normes communautaires qui doivent être adoptées par

¹⁶ Voir entre autres : CJCE, 28 avr. 1998, aff. C-120/95, Decker, Rec. CJCE, I, p. 1831; CJCE, 26 juin 1997, aff. C-368/95, Familiapress, Rec. CJCE, I, p. 3689; CJCE, 13 janv. 2000, aff. C-254/98, TK-Heimdienst Sass, Rec. CJCE, I, p. 151

¹⁷ Cette notion découle de la jurisprudence Cassis de Dijon (CJCE, 20 fév. 1979, aff. 120/78, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon), Rec. CJCE, p. 649)

¹⁸ Directive 70/50/CEE de la Commission du 22 décembre 1969 basée sur les dispositions de l'article 33 paragraphe 7, sur l'abolition des mesures qui exercent un effet équivalent aux restrictions quantitatives sur les importations et ne sont pas couvertes par d'autres dispositions adoptées en vertu du traité CEE, Journal Officiel L 13, 19/01/1970 p. 29-31

¹⁹ La directive 2001/95/CE du Parlement européen et du 3 décembre 2001 sur la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.01.2002

²⁰ L'harmonisation pour les médicaments ne pourrait s'accommoder de la nouvelle approche pour des raisons liées à la sécurité.

²¹ Un exemple, par mi d'autres de directive nouvelle approche est celle concernant la sécurité des jouets, Directive 88/378/CEE du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets, Journal officiel n° L 187 du 16/07/1988 p. 1 – 13

les instituts de normalisation européen²². Par la suite, ces normes doivent être transcrites au niveau national par les instituts de normalisation de chaque Etat membre.

Les entreprises ont alors le choix entre suivre la méthode décrite dans les normes communautaires et alors leurs produits seront alors considérés comme conforme aux exigences essentielles, ou bien les entreprises pourront développer leurs propres méthodes de production pour atteindre les buts développés dans la liste des exigences essentielles. L'ensemble de ce système implique un contrôle des Etats concernant le respect des normes, des exigences essentielles, ...

Le développement de la nouvelle approche nécessite donc l'élaboration d'une politique qui passe, entre autres, par l'élaboration :

- D'une politique de normalisation²³
- De mesures concernant l'évaluation de la conformité²⁴
- De procédures d'évaluation de la conformité et d'utilisation du marquage CE²⁵

La nouvelle approche rencontre, comme tout mécanisme, certains problèmes dans sa mise en œuvre.

La Commission a adopté, en 2003, une Communication visant à permettre une meilleure mise en œuvre des directives nouvelle approche²⁶. En mai 2006, elle a lancé une consultation publique²⁷ visant à réviser la nouvelle approche.

Les propositions présentées dans le paquet législatif du 14 février 2007 contiennent deux propositions visant à améliorer l'application de la nouvelle approche en proposant des mesures concernant l'accréditation et la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits²⁸.

En conclusion, il faut insister sur deux points :

- Premièrement, les deux types d'harmonisation restent toujours d'actualité.
C'est-à-dire que pour certaines matières l'harmonisation ne pourra se faire que par « l'ancienne approche » et pour d'autres « la nouvelle approche » pourra être une solution valable.

- Deuxièmement, l'harmonisation d'un produit se traduit rarement par l'harmonisation de tous les aspects liés à ce produit, l'harmonisation totale est difficile à atteindre.

²² CEN, Cenelec et ETSI

²³ Résolution du Conseil, du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, Journal officiel n° C 136 du 04/06/1985 p. 1 – 9 ; Directive 83/189 du 7 février 1983 (codifiée par Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, Journal officiel n° L 204 du 21/07/1998 p. 37 - 48

²⁴ Résolution du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité, Journal officiel n° C 10 du 16/01/1990 p. 1 - 2

²⁵ Décision 93/465/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993, concernant les modules relatifs aux différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité et les règles d'apposition et d'utilisation du marquage «CE» de conformité, destinés à être utilisés dans les directives d'harmonisation technique, Journal officiel n° L 220 du 30/08/1993 p. 23 – 39

²⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Améliorer l'application des directives "nouvelle approche", COM/2003/0240 final

²⁷ Communiqué de presse du 13 juin 2006, IP/06/778

²⁸ COM (2007) 37 Final et COM (2007) 53 Final

Cela signifie que la gestion du secteur harmonisé et du secteur non-harmonisé vont de pair.

Nous allons dans un premier temps aborder le principe de reconnaissance mutuelle, pour cela nous traiterons en premier lieu de son apparition et des outils qui ont été adoptés pour faciliter son application.

Dans un deuxième temps, nous verrons les limites et critiques de ce principe, et nous terminerons par les solutions mises en avant par la Commission dans son nouveau paquet législatif.

II. le principe de reconnaissance mutuelle

A. La naissance et le contenu du principe

1. La genèse du principe de reconnaissance mutuelle

Le principe de reconnaissance mutuelle est la colonne vertébrale de la libre circulation des marchandises.

En effet, comme nous l'avons vu, même s'il y a harmonisation, tous les aspects concernant le produit harmonisé ne le sont pas forcément. L'harmonisation totale n'existe pratiquement pas. Ensuite, certains produits ne sont pas encore harmonisés et ne doivent d'ailleurs pas nécessairement l'être.

Enfin, dans le cadre de l'apparition de nouveaux produits, l'harmonisation ne pourra apparaître qu'après un certain laps de temps.

Il faut donc trouver un ou des mécanismes pour réguler ces secteurs / produits non harmonisés. Ainsi, si dans le secteur non harmonisé, l'outil principal est le traité avec l'article 28 qui interdit toute mesure qui pourrait avoir le même effet qu'une restriction quantitative, c'est-à-dire toute mesure qui pourrait bloquer la libre circulation des produits. Bien évidemment, cette liberté est limitée puisque les Etats peuvent invoquer l'article 30 qui rassemble les raisons d'intérêt général. L'utilisation de cet article est contrôlée de manière stricte par la Cour de Justice qui vérifie que ces raisons doivent être non économiques, proportionnées par rapport au but à atteindre et qu'il ne doit pas exister de moyens moins entravants.

Le principe de reconnaissance s'inscrit dans cette logique et vient renforcer les obligations découlant du traité en permettant l'application d'un principe en vue d'éviter les entraves dans le secteur non harmonisé.

a. La naissance et le contenu du principe

La naissance du principe

Le principe de reconnaissance mutuelle s'inscrit dans ce cadre, il dérive de l'interprétation qu'a donnée la Commission²⁹ de l'affaire Cassis de Dijon³⁰.

L'arrêt Cassis de Dijon

(...)

8. Attendu qu'en l'absence d'une réglementation commune de la production et de la commercialisation de l'alcool - une proposition de règlement présentée par la commission au conseil le 7 décembre 1976 (JO no c 309 , p . 2) n'ayant pas encore reçu de suite de la part de ce dernier - il appartient aux Etats membres de régler , chacun sur son territoire , tout ce qui concerne la production et la commercialisation de l'alcool et des boissons spiritueuses ;

Que les obstacles a la circulation intracommunautaire résultant des disparités des législations nationales relatives a la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire a des exigences impératives tenant , notamment , à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ;

(...)

14. Attendu qu'il résulte de ce qui précède que les prescriptions relatives à la teneur alcoolique minimum des boissons spiritueuses ne poursuivent pas un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté ;

Que l'effet pratique de prescriptions de ce genre consiste principalement à assurer un avantage aux boissons spiritueuses a forte teneur alcoolique, en éloignant du marché national les produits d'autres Etats membres ne répondant pas a cette spécification ;

Qu'il apparait, dès lors, que l'exigence unilatérale, imposée par la réglementation d'un Etat membre, d'une teneur alcoométrique minimum pour la commercialisation de boissons spiritueuses constitue un obstacle aux échanges incompatible avec les dispositions de l'article 30 du traité ;

Qu'il n'y a donc aucun motif valable d'empêcher que des boissons alcoolisées, à condition qu'elles soient légalement produites et commercialisées dans l'un des Etats membres, soient introduites dans tout autre Etat membre sans que puisse être opposée, a l'écoulement de ces produits, une prohibition légale de commercialiser des boissons comportant un degré d'alcoolisation inférieur a la limite déterminée par la réglementation nationale ;

La Communication de la Commission de 1980³¹

La Commission va décider d'explicitier les conséquences de l'arrêt Cassis de Dijon, qui au demeurant lorsqu'il fut rendu passa totalement inaperçu, en adoptant une Communication interprétative.

L'application des principes dégagés par la Cour implique qu'un Etat membre ne saurait en principe interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits.

²⁹ Communication de la Commission du 3 octobre 1980.

³⁰ CJCE, 20 fév. 1979, aff. 120/78, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon), Rec. CJCE, p. 649

³¹ Communication de la Commission du 3 octobre 1980.

En effet, dans la mesure où le produit en cause répond de façon « convenable et satisfaisante » à l'objectif légitime visé par sa réglementation (sécurité, protection du consommateur, environnement, etc.), l'Etat membre importateur ne saurait, pour justifier l'interdiction de vente sur son territoire, invoquer le fait que les moyens utilisés pour atteindre cet objectif sont différents de ceux imposés aux produits nationaux.

Le contenu du principe de reconnaissance mutuelle

Le principe de reconnaissance mutuelle se décompose donc en deux temps :

Dans un premier temps, tout produit importé d'un Etat membre doit être en principe admis sur le territoire de l'Etat membre importateur s'il est légalement fabriqué, c'est à dire qu'il est conforme à la réglementation et aux procédés de fabrication loyaux et traditionnels du pays d'exportation, et commercialisé sur le territoire de ce dernier.

Dans un deuxième temps, les Etats membres restent toujours libres de mettre en avant une exigence impérative dans le cas où ils estiment que le produit en provenance d'un autre Etat membre ne respecte pas suffisamment cette exigence qu'ils considèrent comme étant vitale.

Ainsi, la liberté fondamentale de la libre circulation des produits n'est pas une liberté absolue : la reconnaissance mutuelle est conditionnée par le droit de regard que peut exercer l'Etat membre de destination sur l'équivalence du degré de protection offert par le produit qu'il examine par rapport à celui prévu par ses propres règles nationales.

Les conséquences de l'application de la reconnaissance mutuelle pour les Etats membres

A titre liminaire, il faut indiquer que la reconnaissance mutuelle appliquée aux produits alimentaires³² pose comparativement « moins » de problèmes que l'application de la reconnaissance mutuelle aux produits industriels. En effet, les produits industriels sont plus complexes et demandent donc une série de tests techniques en plus des tests liés à la protection de la santé qui eux font également partie des analyses pratiquées dans le cadre de l'application du principe de reconnaissance mutuelle au secteur alimentaire.

Le principe de reconnaissance mutuelle soulève donc deux obligations pour les Etats membres :

Premièrement, les Etats doivent reconnaître les règles de conception et de fabrication des autres Etats membres. Cela signifie qu'ils ne peuvent pas imposer automatiquement leurs règles ainsi que le niveau d'exigence qu'ils appliquent à leurs produits nationaux. Il faut reconnaître que le produit fabriqué dans un autre Etat membre respecte d'autres exigences ou niveaux d'exigence.

³² Communication interprétative de la Commission du 24 octobre 1989, JOCE C 271

Deuxièmement, il faut rajouter le fait que le principe de reconnaissance mutuelle aboutit de manière indirecte à la reconnaissance de la décision prise par une autorité publique, ou même dans certains cas éventuellement une autorité privée (tout dépend des systèmes nationaux), certifiant que le produit est conforme aux règles nationales du pays dans lequel le produit a été mis sur le marché. Il y a donc une obligation d'acceptation des contrôles, analyses et essais effectués dans le pays exportateur, ainsi qu'une reconnaissance des organismes et laboratoires des autres Etats membres.

Ce point est particulièrement important, car un Etat membre va accepter un produit préalablement mis sur le marché d'un autre Etat membre, où ce produit a été testé. L'Etat membre dans lequel il est importé peut demander, sous certaines conditions, la preuve des contrôles effectués dans l'Etat de mise sur le marché, il devra alors reconnaître que les contrôles opérés dans l'Etat de mise sur le marché sont équivalents aux contrôles effectués par ses propres services ou laboratoires³³.

Le rôle central de la Cour de Justice dans le contrôle de l'application de ce principe

En l'absence d'harmonisation, la Cour de justice joue un rôle primordial, en effet en cas de désaccord entre l'Etat membre qui bloque le produit en invoquant une raison d'intérêt général et la Commission ou une entreprise qui souhaite faire appliquer le principe de libre circulation et de reconnaissance mutuelle, c'est elle qui devra trancher.

Le contrôle opéré par la Cour de Justice est alors le suivant :

- Les obstacles sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives (santé publique, protection des consommateurs, ...)
- Les obstacles poursuivent un but d'intérêt général dont le caractère est si impératif qu'il justifie une dérogation à une règle fondamentale du traité telle que la libre circulation des marchandises
- Les obstacles mis en place par l'Etat sont essentiels pour atteindre un but d'intérêt général, c'est-à-dire qu'ils constituent à la fois le moyen le plus adéquat et le moins entravant pour les échanges.

b. L'application de ce principe à une série d'aspects concernant la libre circulation des marchandises

L'équivalence des règles et spécifications techniques³⁴

16. Il en résulte que , si un Etat membre est libre de soumettre un produit ayant déjà fait l'objet d'une agréation dans un autre Etat membre a une nouvelle procédure d'examen et d'agrément , il est néanmoins tenu de contribuer a un allègement des contrôles dans le commerce intracommunautaire (voir arrêt du 17 décembre 1981 , frans-nederlandse maatschappij voor biologische producten , 272/80 , rec. . P. 3277). En outre, il n'est pas en

³³ Il est possible dans ce cadre de se pencher sur un autre principe qui est celui de la confiance mutuelle et non plus de la reconnaissance mutuelle

³⁴ CJCE, 28 janv. 1986, aff. 188/84, Commission c/ France, Rec. CJCE, p. 419

droit d'empêcher la commercialisation d'un produit provenant d'un autre Etat membre qui équivaut, quant au niveau de protection de la sante et de la vie des personnes, a celui que la réglementation nationale entend assurer ou établir. Il serait des lors contraire au principe de proportionnalité qu'une réglementation nationale exige que lesdits produits importés doivent satisfaire littéralement et exactement aux mêmes dispositions ou caractéristiques techniques prescrites pour les produits fabriqués dans l'état membre en cause, alors que ces produits importés garantissent le même niveau de protection pour les utilisateurs.

La reconnaissance des contrôles, des essais ou des analyses équivalentes³⁵

14. Si un état membre est libre de soumettre un produit du type de celui en cause ayant déjà fait l'objet d'une agréation dans un autre état membre à une nouvelle procédure d'examen et d' agréation , les autorités des états membres sont néanmoins tenues de contribuer à un allègement des contrôles dans le commerce intracommunautaire . Il en résulte qu'elles ne sont pas en droit d'exiger sans nécessité des analyses techniques ou chimiques ou des essais de laboratoire lorsque les mêmes analyses et essais ont déjà été effectués dans un autre état membre et que leurs résultats sont à la disposition de ces autorités ou peuvent sur leur demande être mis à leur disposition.

15. Pour ces mêmes raisons, l'état membre qui procède à une agréation doit veiller à ne pas provoquer de frais de contrôle inutiles si les résultats du contrôle opérés dans l'Etat membre d'origine satisfont aux besoins de protection de la sante dans l'état membre importateur. En revanche, la seule circonstance que ces frais pèsent plus lourdement sur un opérateur commercialisant des petites quantités d'un produit agréé que sur son concurrent, qui en commercialise des quantités beaucoup plus importantes, ne justifie pas la conclusion que ces frais constitueraient une discrimination arbitraire ou une restriction déguisée au sens de l'article 36.

L'acceptation des certifications³⁶

20 Il convient donc de répondre aux questions préjudicielles que, en l'état actuel du droit communautaire, une disposition imposant au responsable de la première mise sur le marché national d'un produit de vérifier, sous peine d'engager sa responsabilité pénale, la conformité de ce produit aux prescriptions en vigueur sur ledit marché et relatives à la sécurité et à la santé des personnes, à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs, est compatible avec les articles 30 et 36 du traité CEE, à la condition que son application aux produits fabriqués dans un autre État membre ne soit pas assortie d'exigences qui dépassent ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, compte tenu, d'une part, de l'importance de l'intérêt général en cause, d'autre part, des moyens de preuve normalement disponibles pour un importateur; s'agissant, en particulier, de la vérification des informations sur la composition d'un produit, fournies aux consommateurs lors de la mise en vente de ce produit, l'importateur doit pouvoir se fier aux certificats délivrés par les autorités de l'État membre de production ou par un laboratoire reconnu à cet effet par ces autorités, ou, si la législation de cet État n'impose pas la production de tels certificats, à d'autres attestations présentant un degré de garantie analogue .

³⁵ CJCE, 17 déc. 1981, aff. 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor biologische Producten, Rec. CJCE, p. 3277

³⁶ CJCE, 11 mai 1989, aff. 25/88, Wurmser e. a., Rec. CJCE, p. 1105

2. L'application de ce principe et la confirmation expresse de la Cour

Ce principe loin d'uniformiser les produits à la disposition des consommateurs, est un formidable outil pour s'assurer que les habitudes des consommateurs ne soient pas « cristallisées ». C'est-à-dire que chaque Etat entend mettre en avant « sa » recette nationale concernant un produit. Il ne veut pas accepter les produits provenant des autres Etats car ils ne suivent pas « sa » recette. Or, le principe même de la libre circulation est de donner la possibilité aux consommateurs de l'Union d'avoir accès à une plus grande diversité de produits, libre à ce consommateur de continuer à préférer par la suite « ses » produits nationaux.

Cependant, si la Cour de Justice va appliquer systématiquement ce principe, elle ne va jamais le nommer expressément, il faudra attendre 20 ans après l'adoption de l'arrêt Cassis de Dijon pour qu'enfin dans l'arrêt Foie Gras³⁷ elle l'utilise explicitement.

a. Exemples de mise en œuvre de ce principe

Le cas de la bière allemande³⁸

L'Allemagne réservait la dénomination « bière » aux boissons composées exclusivement de quatre ingrédients (orge, houblon, levure et eau). Cette réglementation découlait d'une loi tirée d'un édit de Guillaume IV de 1516. Toute bière commercialisée dans les autres Etats membres depuis des générations mais qui ne respectaient pas cette liste d'ingrédients ne pouvaient pas être vendues sur le territoire allemand sous la dénomination bière.

Les pâtes italiennes³⁹ 14 juillet 1988

L'extension, par une législation nationale sur les pâtes alimentaires, aux produits importés d'une interdiction de vendre des pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur est incompatible avec les articles 30 et 36 du traité.

En effet, une telle entrave ne saurait être justifiée par l'exigence de protection des consommateurs, celle-ci pouvant être satisfaite par des moyens moins restrictifs, telles l'obligation d'indiquer la composition exacte des produits commercialisés ou l'introduction d'une dénomination particulière réservée aux pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur. Les mêmes considérations valent pour la nécessité d'assurer la loyauté des transactions commerciales.

Elle ne saurait pas davantage être justifiée par des raisons de sauvegarde de la santé publique en l'absence d'éléments permettant d'affirmer que les pâtes obtenues à partir de blé tendre contiennent des additifs chimiques ou des colorants. Une telle interdiction générale de commercialisation est en toute hypothèse contraire au principe de proportionnalité.

³⁷ CJCE, 22 oct. 1998, aff. C-184/96, Commission c/ France, Rec. CJCE, I, p. 6197

³⁸ CJCE, 12 mars 1987, aff. 178/84, Commission c/ Allemagne, Rec. CJCE, p. 1227

³⁹ CJCE, 14 juill. 1988, aff. 90/86, Zoni, Rec. CJCE, p. 4285

Le pain belge⁴⁰

L'application de la réglementation d'un État membre, interdisant la commercialisation du pain et d'autres produits de boulangerie dont la teneur en sel, calculée sur la matière sèche, dépasse la limite maximale de 2 %, aux produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 28 CE qui ne peut être considérée comme justifiée, en vertu de l'article 30 CE, par la protection de la santé publique.

b. Le cas de l'arrêt Foie Gras⁴¹

Dans cette affaire la Cour va citer explicitement pour la première fois le principe de reconnaissance mutuelle : « En adoptant le décret no 93-999, du 9 août 1993, relatif aux préparations à base de foie gras, sans y inclure une clause de reconnaissance mutuelle pour les produits en provenance d'un État membre et répondant aux règles édictées par cet État, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CE. ».

Il faut cependant souligner que cette affaire n'était peut-être pas l'affaire la plus adéquate pour mentionner explicitement le principe de reconnaissance mutuelle. En effet, elle laisse apparaître le talon d'Achille du principe de reconnaissance mutuelle. Pour aborder ce point il faut se pencher sur les faits de l'affaire.

Il s'agissait de foie gras commercialisé en Allemagne, provenant de Hongrie. Les producteurs hongrois avaient décidé de commercialiser leurs produits en Allemagne en premier lieu car la législation concernant le foie gras en Allemagne était inexistante, ils ne devaient donc « que » respecter les règles de santé publique et de protection des consommateurs allemandes⁴². Une fois le produit commercialisé en Allemagne, le foie gras a été exporté en France où les règles concernant la commercialisation du foie gras sont les plus strictes de la Communauté. En application du principe de reconnaissance mutuelle, les exportateurs ont demandé que les produits légalement et loyalement mis sur le marché d'un Etat membre puissent avoir accès au marché d'un autre Etat membre.

B. Les outils pour mettre en œuvre ce principe

Le principe de reconnaissance mutuelle s'applique dans un cadre réglementaire purement national puisqu'il n'y a pas eu d'harmonisation en la matière. Par conséquent, les risques de

⁴⁰ CJCE, 5 avr. 2001, aff. C-123/00, Bellamy, Rec. CJCE, I, p. 2795

⁴¹ CJCE, 22 oct. 1998, aff. C-184/96, Commission c/ France, Rec. CJCE, I, p. 6197

⁴² Il faut insister sur le fait que l'Allemagne est parmi les États de l'Union qui dispose des réglementations les plus strictes concernant la protection et l'information des consommateurs.

disparité sont nombreux. En effet, chaque Etat membre a potentiellement le droit d'entraver la libre circulation d'un produit, s'il respecte les conditions que nous avons évoquées ci-dessus. La seule option qui s'offre alors à l'entreprise est de faire un recours au niveau communautaire ou national. Cela peut prendre plusieurs années par conséquent, celles-ci ont pour habitude de choisir de ne pas appliquer le principe de reconnaissance mutuelle et d'adapter leurs produits aux exigences nationales du pays où elles entendent exporter leurs produits.

La Commission a donc estimé qu'il n'était pas raisonnable de laisser les Etats appliquer ce principe sans aucun contrôle. En effet, si le secteur n'a pas été harmonisé, il est normal que les disparités existant entre les Etats membres puissent donner lieu à des conflits entre les différents niveaux de protection ou les différentes méthodes de fabrication pour un même produit. Il fallait donc, au-delà du travail d'encadrement et d'explication⁴³ qu'elle a mené, développer des outils de contrôle.

Dans le cadre de l'instauration d'un contrôle, les approches possibles sont au nombre de deux.

- Soit le contrôle se fait ex-ante, c'est-à-dire avant que l'entrave ne survienne.
- Soit le contrôle se fait ex-post par la mise en œuvre du recours en manquement⁴⁴ et de recours au niveau national avec possibilité de poser une question préjudicielle en interprétation à la Cour de Justice⁴⁵.

1. Un contrôle ex-ante

Dans le cadre de la reconnaissance mutuelle, le premier type de contrôle mis en œuvre a été un contrôle ex-ante, le contrôle ex-post, en dehors des règles du contentieux classique⁴⁶, n'est a été adopté que plus de dix ans plus tard.

Il a donc fallu élaborer un contrôle, le choix s'est porté sur le contrôle ex-ante. En effet, dans le cadre non harmonisé le contrôle ex-post ne permet pas une réelle efficacité, il doit exister mais il doit devenir le dernier recours possible.

En effet, si un secteur est harmonisé, les règles, qui s'appliquent, ont été établies au niveau communautaire, elles doivent être transposées par l'ensemble des Etats membres. L'intervention communautaire ne se fait que si le cas devient pathologique « mauvaise transposition » ou « non transposition » ou « transposition partielle » ou « mauvaise application ». Or, il faut le rappeler dans les secteurs non harmonisés les Etats sont ceux qui règlementent. Par conséquent, les risques d'approches divergentes et conflictuelles entre les Etats sont constants.

Le premier type de contrôle : un contrôle ex-ante

⁴³ Communication de la Commission

⁴⁴ Article 226, cet aspect ne sera pas développé dans cette présentation.

⁴⁵ Interprétation de l'application de l'article 28

⁴⁶ Recours en manquement : Article 226

Il s'agit de la directive 83/189 codifiée par la directive 98/34/CE⁴⁷ concernant la notification des règles techniques nationales à l'état de projet à la Commission. Ce système a permis de traiter plus de 15 000 projets de réglementations techniques depuis sa création⁴⁸. Son champ d'application a été élargi à de nombreuses reprises, aujourd'hui il concerne les produits industriels, les produits agricoles et les produits de la pêche.

L'idée développée par cette directive est la suivante : il est nécessaire dans les secteurs non harmonisés de vérifier l'activité réglementaire des Etats membres. Le meilleur moment pour opérer cette vérification c'est lorsque cette mesure est à l'état de projet car pour les entreprises cela signifie que la mesure n'a pas encore créé d'entrave, car elle n'a pas encore été adoptée. Pour les Etats, c'est également un avantage car si la mesure est considérée comme pouvant comporter des risques au regard de la libre circulation des marchandises, ils peuvent l'amender avant qu'elle ne soit adoptée officiellement et donc éviter de devoir, par exemple modifier une loi après qu'elle ait été votée par leur Parlement national.

La Commission s'est servie de ce mécanisme pour contrôler les projets de règles techniques adoptés par les Etats membres, cependant, la Commission est allée plus loin sur trois aspects.

- Premièrement, elle a utilisé cette procédure pour introduire une clause standard de reconnaissance mutuelle dans tous les projets de législation qu'elle était amenée à étudier⁴⁹. Le but d'une telle approche est simple, il s'agit de s'assurer que les Etats alors qu'ils mettront en œuvre leurs propres réglementations nationales n'oublieront pas qu'il existe un tel principe. De plus, les entreprises exportant en provenance des autres Etats membres, pourront invoquer un tel principe, inscrit dans la législation nationale, si leur produit est bloqué car non-conforme à la « recette nationale » du pays où elles entendent vendre leur produit.
- Deuxièmement, ce mécanisme va devenir un formidable outil de coopération administrative entre les Etats membres. En effet, s'agissant de « projets de règles techniques », les Etats ont accepté le principe qu'un autre Etat membre puisse critiquer le contenu d'un projet de mesure nationale. Aujourd'hui, les avis circonstanciés⁵⁰, qui est l'instrument le plus contraignant pour les Etats sont issus, en grande partie, par les Etats membres eux-mêmes. De plus, cette coopération administrative a permis à chacun de ces Etats de prendre connaissance du contenu des projets de nouvelle législation et de pouvoir éventuellement s'en inspirer.
- Troisièmement, à travers ce système, la Commission a eu à sa disposition un formidable outil de contrôle ex-ante, bloquant ainsi des entraves qui auraient bloqué la libre circulation des produits, mais elle s'en est servi également, comme un outil de monitoring du marché intérieur suivant les évolutions des législations nationales à venir et proposant, le cas échéant, d'harmoniser un secteur suite aux nombreuses législations nationales divergentes notifiées au sein de la directive 83/189/CEE.

⁴⁷ Directive 83/189 du 7 février 1983 (codifiée par Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, Journal officiel n° L 204 du 21/07/1998 p. 37 - 48

⁴⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_fr.htm

⁴⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/tris/info_brochure/2003_2121_FR.pdf sp p. 57 et 74

⁵⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/tris/about/index_fr.htm

Avant de conclure sur cette directive, il faut insister sur plusieurs points :

- Premièrement, tout ce système ne repose que sur un système d'échange d'information particulièrement sophistiqué, un réseau de points de contact⁵¹ dans tous les Etats membres qui se connaissent et qui se rencontrent au minimum deux fois par an à Bruxelles.
- Deuxièmement, un contrôle assidu de la part de la Commission qui, lors de la mise en place du système au début des années 1980 a été l'instigatrice de la quasi-totalité des avis circonstanciés et a poursuivi tous les Etats membres qui ne notifiaient pas
- Enfin, un jugement de la Cour de Justice⁵² qui va considérer que tout projet de règle technique non notifié doit être considéré comme n'ayant jamais existé.

2. Un contrôle ex-post

A ce mécanisme ex-ante s'est ajouté par la suite un mécanisme ex-post, celui de la décision 3052/95⁵³ (ci-après : la décision 3052). Il s'agit du mécanisme que le projet de règlement entend abroger et remplacer.

La décision 3052/95 n'avait pas pour but d'analyser les réglementations nationales mais d'analyser les mesures prises par les Etats membres qui visaient à interdire de manière individuelle l'entrée d'un produit en provenance d'un autre Etat membre en raison d'une exigence impérative particulière.

Ce mécanisme devait permettre à la Commission de suivre l'évolution et l'application du principe de reconnaissance mutuelle au jour le jour. Les Etats membres ont l'obligation de faire parvenir à la Commission, dans les 45 jours suivant l'adoption d'une mesure dérogeant au principe de libre circulation des marchandises, une fiche de notification⁵⁴ ainsi qu'une copie de la décision.

Une fois l'information reçue, la Commission la diffuse à l'ensemble des Etats membres, ainsi qu'à l'ensemble des services de la Commission traitant de ce produit. Dans un délai d'un mois, la Commission peut également, si elle l'estime nécessaire, demander plus d'informations à l'Etat membre qui a notifié. Par la suite, elle opère une action de suivi dans le cas où elle estime que la mesure adoptée par l'Etat membre n'est pas correcte au regard de l'application du principe de reconnaissance mutuelle. Dans le cas, où la mesure bloquant la libre circulation du produit est justifiée, la Commission peut décider de lancer une étude

⁵¹ http://ec.europa.eu/enterprise/tris/who_ms/index_fr.htm

⁵² CJCE, 30 avr. 1996, aff. C-194/94, CIA Security International, Rec. CJCE, I, p. 2201

⁵³ Décision n° 3052/95/CE du Parlement européen et du Conseil, Décision n° 3052/95/CE du Parlement du 13 décembre 1995, établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, JO n° L 321 du 30/12/1995 p. 1 - 5

⁵⁴ Cette fiche contenait : les nom et adresse de la personne à contacter pour obtenir des renseignements complémentaires / la date de notification / une description détaillée du type ou du modèle de produit / les mesures prises et enfin, les principaux motifs justifiant les mesures prises.

visant à harmoniser ce secteur dans le cas où de tels problèmes se sont répétés dans d'autres Etats membres.

Cependant, les Etats membres n'ont jamais notifié leurs mesures nationales et le nombre de notification a toujours été particulièrement bas.

La Commission a essayé de réagir et a produit plusieurs rapports visant à identifier les raisons de cette difficulté de sa mise en œuvre. Ainsi, la Commission avait indiqué, dans son plan d'action en faveur du marché unique du 4 juin 1997⁵⁵, « Les Etats membres et la Commission devront coopérer de manière plus effective sur les notifications dans le cadre de la décision 3052/95/CE qui établit un échange d'information sur les cas où les Etats membres refusent de donner accès aux produits légalement fabriqués et mis sur le marché d'un autre Etat membre ».

Les deux raisons principales de l'échec de cette procédure tel que le fait ressortir la Commission dans son rapport⁵⁶ sur l'application de cette décision sont :

- Premièrement, la difficulté de savoir ce qu'il faut notifier.

Ce premier point est intéressant, la difficulté concernant la notification dans le cadre de cette décision est que les Etats membres ne savaient pas exactement quand ils devaient notifier. En effet, en raison de l'existence de nombreux textes communautaires concernant la sécurité des produits ou la protection de la santé, les Etats ont estimé ne pas savoir ce qu'ils devaient notifier.

- Deuxièmement, la difficulté est de forcer les Etats membres à notifier.

La Commission a mis en place de nombreuses formations pour les autorités des Etats membres mais en vain, ceux-ci ont refusé de « jouer le jeu » et d'envoyer leurs mesures.

Cependant, il faut également soulever deux autres raisons qui expliquent un tel échec :

- Premièrement, le choix politique de ne pas considérer ce dossier comme prioritaire qui a été fait par la Communauté. Par conséquent, la Commission n'a pas poursuivi de manière systématique tous les cas de non notification. Certes, cela aurait nécessité une « armée » de juristes vérifiant les décisions de l'ensemble des Etats membres concernant la non notification d'une mesure rentrant dans le champ d'application de la décision 3052/95/CE. Cependant, cela aurait permis d'inciter les Etats à s'impliquer plus avant dans la procédure.

- Deuxièmement, ce mécanisme fonctionne cependant en cas de problèmes l'intervention ne se fait qu'ex post. Il faut que l'entrave se soit manifestée et qu'une entreprise se soit vue refuser le droit de vendre un produit dans un Etat membre. Il faut alors que l'Etat membre accepte d'envoyer une notification. Les entreprises n'apparaissent qu'indirectement, la seule possibilité pour celles-ci est de porter plainte

⁵⁵ Plan d'action en faveur du marché unique, Communication de la Commission au Conseil européen, CSE (95) 1 final, 4 juin 1997

⁵⁶ Rapport de la Commission sur les premières années d'application de la décision du 7 avril 2000 - COM(2000) 194 final

et que la Commission accepte de traiter la plainte ou que le juge national applique le droit communautaire.

Il apparaît donc que si le mécanisme de contrôle ex-ante a fonctionné parfaitement bien, l'outil de contrôle ex-post n'a pas réussi à s'imposer. Or, cet outil est tout aussi important que le premier. En effet, il permet de voir concrètement les cas problématiques et vise à assurer que les Etats membres utilisent, au jour le jour, le principe de reconnaissance mutuelle.

III. Les limites de ce principe et les solutions apportées

A. Les limites : la réflexion lancée par la Commission

1. Eléments de réflexion et de rénovation lancés par la Commission

Le principe de reconnaissance mutuelle a fait l'objet ces dix dernières années de nombreux rapports⁵⁷, études⁵⁸, Communications⁵⁹, il est au centre des discussions concernant la libre circulation des marchandises. Nous allons développer dans un premier temps l'approche de la Commission, puis nous reprendrons les problèmes principaux concernant l'application de ce principe.

a. La première Communication de la Commission

Premièrement, dans son plan d'action en faveur du marché unique du 4 juin 1997⁶⁰ la Commission avait appelé à une meilleure application du principe de reconnaissance mutuelle et indiquait « Si la reconnaissance mutuelle ne peut pas être plus efficace alors l'harmonisation communautaire devra prendre le pas dans certains secteurs »⁶¹.

Deuxièmement, en octobre 1998, elle a lancé une réflexion sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle. Pour cela, une enquête a été réalisée auprès de l'industrie dans le cadre du « Tableau d'affichage du marché intérieur ». Il est ressorti que les obstacles

⁵⁷ Premier rapport biennal sur l'application du principe de la reconnaissance mutuelle [SEC(1999) 1106 du 13 juillet 1999] et deuxième rapport biennal COM(2002) 419 final du 23 juillet 2002.

⁵⁸ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0736fr01.pdf

⁵⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le marché intérieur, COM (1999) 299 final du 16 juin 1999 ; Communication interprétative de la Commission — Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre Etat membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle du 4 novembre 2003 (2003/C 265/02)

⁶⁰ Plan d'action en faveur du marché unique, Communication de la Commission au Conseil européen, CSE (95) 1 final, 4 juin 1997

⁶¹ Plan d'action en faveur du marché unique, Communication de la Commission au Conseil européen, CSE (95) 1 final, 4 juin 1997, p. 3 et 4

rencontrés par les entreprises lorsqu'elles souhaitent vendre dans un autre Etat membre concernent essentiellement les normes et règles techniques différentes ainsi que les procédures de test et de certification ou d'autorisation. Ces deux catégories d'obstacles représentent 75% des problèmes rencontrés.

La Communication de 1999

Le constat

L'aboutissement de toute cette réflexion est la publication d'une Communication en 1999⁶² sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle. Dans celle-ci, la Commission présente les problèmes existants concernant l'application de la reconnaissance mutuelle et en analyse les causes.

- Premier constat, il y a un manque général d'informations sur l'application du système lié au principe de reconnaissance mutuelle

- Deuxièmement, les Etats ne reconnaissent ou n'appliquent pas le principe de reconnaissance mutuelle, en effet, ils ont tendance à considérer que leur législation visant à protéger les consommateurs ou la santé est la seule solution possible.

- Troisièmement, un ensemble de facteurs fait que les entreprises renoncent à l'application de ce principe. Ces facteurs sont : « Organisation interne au niveau de l'administration nationale qui infère des délais administratifs, des coûts de procédure administrative, des démarches dissuasives, inaptitude de l'autorité nationale à traiter des situations complexes ».⁶³

Ainsi, la plupart du temps les entreprises refusent d'invoquer le principe de reconnaissance mutuelle et préfèrent adapter leur produit à la législation de destination, plutôt que de passer par un long chemin tortueux visant à assurer l'application du principe de reconnaissance mutuelle. La Commission indique que le seul moyen pour elle de connaître des cas de non application de ce principe par les Etats membres est que l'entreprise porte plainte, ce qui est rarement le cas. En effet, l'entreprise veut vendre son produit maintenant et non dans 5 ans quand la Cour de Justice lui aura donné raison. A cela s'ajoute, des craintes de rétorsions par les autorités administratives nationales lorsque l'entreprise voudra faire rentrer un nouveau produit.

Pour certains produits/secteurs, cela est d'autant plus vrai, par exemples : l'alimentaire, l'électro-mécanique et les véhicules. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de produits relativement complexes et qui concernent directement la protection des consommateurs et de la santé publique.

La Communication proposait certaines solutions :

Assurer une surveillance crédible de l'application de la reconnaissance mutuelle

- Un contrôle accru du respect des règles
- Une meilleure utilisation de la procédure de notification

⁶² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le marché intérieur, COM (1999) 299 final du 16 juin 1999

⁶³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le marché intérieur, COM (1999) 299 final du 16 juin 1999. p.3

Pour cela la Communication prévoyait :

- Un rapport d'évaluation biennal
- Le développement de centre d'information
- L'amélioration des mécanismes de règlement des problèmes
- La mise en œuvre d'actions auprès des Etats membres de sensibilisation et d'explication

Les suites de la Communication de 1999

Suite à cette Communication, le Conseil a adopté une résolution⁶⁴ le 28 octobre 1999, dans laquelle il a réaffirmé politiquement son engagement aux cotés de la Commission dans la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle. Il a également reconnu l'importance de ce principe dans la mise en œuvre du marché intérieur.

Il est à noter que la Commission s'est acquittée des tâches qui lui étaient dévolues. Ainsi, elle va multiplier les rencontres avec les Etats membres afin de mieux les informer et elle va adopter deux rapports biennaux.

Le 2^o rapport biennal⁶⁵

Dans son rapport biennal la Commission va de nouveau soulever les aspects problématiques, qui dans leur ensemble restent les mêmes :

- Premièrement, certains secteurs sont plus « hermétiques » que d'autres à l'application du principe de reconnaissance mutuelle.
- Deuxièmement, la décision 3052/95 ne fonctionne pas.

Elle va faire certaines recommandations⁶⁶ :

- Premièrement, une clarification du contenu du principe de reconnaissance mutuelle apparaît comme nécessaire.
- Deuxièmement, la solution devrait être de s'orienter vers une coopération administrative en réseaux / Le lien avec Solvit est signalé et souligné⁶⁷.

⁶⁴ Résolution du Conseil du 28 octobre 1999 sur la reconnaissance mutuelle, 2000/C 141/02

⁶⁵ Deuxième rapport biennal COM(2002) 419 final du 23 juillet 2002

⁶⁶ Liste non exhaustive

⁶⁷ Deuxième rapport biennal COM(2002) 419 final du 23 juillet 2002, p. 12

b. La Communication de 2003⁶⁸

En 2003, la Commission a publié une nouvelle Communication afin de répondre à certaines interrogations concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle :

Les autorités nationales dans le cadre de l'examen de la conformité doit se dérouler en 3 étapes

1. Recueillir les informations nécessaires mais sous certaines conditions

Premièrement, en cas d'évaluation de la conformité, l'Etat doit demander des informations et laisser 20 jours en moyenne afin d'attendre la réponse. Pendant ce temps, la commercialisation du produit ne peut pas être remise en cause sauf cas d'urgence.

Deuxièmement, les Etats membres ont la possibilité de demander des traductions de la documentation technique et des exemplaires du produit mais pas de contrôle faisant double emploi, il doit s'agir d'autres contrôles par rapport aux exigences applicables dans le pays de destination qui ne se retrouvent pas dans le pays de provenance.

Troisièmement, les analyses déjà effectuées dans un laboratoire d'un autre pays doivent être, en principe, acceptées si ces laboratoires suivent les normes EN 45000.

Enfin, les tests supplémentaires peuvent être acceptés si :

- Ces tests n'ont pas encore été faits
- Ces tests s'imposent aux produits nationaux
- Ces tests sont nécessaires pour que l'autorité compétente puisse évaluer le produit

2. La vérification de l'équivalence des niveaux de protection

La reconnaissance de la conformité du produit aux règles d'un Etat de provenance

L'Etat de destination peut demander quel est le niveau de protection minimal dans l'Etat membre de provenance, il s'agit de mettre en place une meilleure coopération administrative des Etats membres.

Cependant, ce ne peut pas être l'élément déterminant car l'opérateur économique a pu choisir un niveau de protection plus élevé que celui de l'Etat de provenance.

Déterminer les règles applicables aux produits

L'Etat de destination doit savoir quelles sont ses règles techniques qui s'appliquent. S'il n'y a pas de règles techniques concernant le produit, alors en principe ce produit peut circuler librement sauf réserve particulière concernant la sécurité.

S'il y a des règles alors il faut les comparer avec la documentation du produit afin de connaître exactement les règles techniques auxquelles le produit ne correspond pas.

Une règle d'or doit s'imposer dans l'application de la législation nationale le principe de proportionnalité.

Celui-ci suppose le respect de 3 éléments :

- Le but d'intérêt général poursuivi doit être vérifié afin de s'assurer qu'il s'agit effectivement d'un but non économique.

⁶⁸ Communication interprétative de la Commission — Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre Etat membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle du 4 novembre 2003 (2003/C 265/02)

- Les règles adoptées doivent être propres à poursuivre les buts invoqués
- Enfin, les mesures prises au niveau national ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi.

Tout choix de politique nationale doit comporter une analyse scientifique qui permet de justifier les choix de politique que l'Etat entend mettre en place.

Dans l'analyse qui est faite des produits en provenance des autres Etats membres, l'Etat membre qui décide d'analyser le produit ne peut pas demander de satisfaire littéralement et exactement aux mêmes dispositions ou caractéristiques techniques.

Bien entendu, les produits nationaux peuvent être traités plus durement, c'est-à-dire, qu'un Etat peut décider de développer des règles techniques plus strictes pour ses propres produits afin de s'assurer que ses produits soient plus respectueux d'un but d'intérêt général.

3. Les résultats de l'évaluation et la communication au demandeur

L'Etat doit expliquer pourquoi il prend une mesure qui bloque la libre circulation du produit. Il doit la justifier et en application du principe général de droit communautaire, il doit donner la possibilité à l'opérateur de la contester et prendre en compte la réponse de l'opérateur afin d'éventuellement réétudier sa réponse.

Enfin, toute décision, doit être susceptible de recours.

4. D'autres points sont également repris :

- L'effet direct de l'article 28 est rappelé comme outil de mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle
- La transparence doit être le maître mot afin d'informer l'opérateur des règles, des recours, ...
- Il est rappelé aux Etats que la règle doit être qu'il ne peut pas y avoir de contrôle automatique et de plus, les demandes d'enregistrement préalable doivent être l'exception.

2. Etat des lieux

L'ensemble des documents précédents laissent apparaître de nombreux problèmes dans l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

Le Conseil Economique et Social a adopté un avis spécifique concernant « la reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur »⁶⁹.

Un constat assez critique

⁶⁹ Avis du Comité Economique et Social sur la Reconnaissance mutuelle, 2001/C 116/03

Dans cet avis, le CESE reprend l'ensemble des points développés par la Commission mais rajoute une analyse plus critique en se basant sur un document établi par l'UNICE⁷⁰ concernant l'application de la reconnaissance mutuelle dans les Etats membres. Les critiques sont similaires mais d'autres apparaissent.

Ainsi le CESE indique que le principe de reconnaissance mutuelle ne peut s'appliquer en raison :

- Du manque de confiance entre les Etats membres dans l'évaluation de conformité effectuée par d'autres centres d'évaluation
- De l'absence de coopération réglementaire entre les organes administratifs des Etats membres sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle
- De la difficulté d'appliquer le principe dans le domaine de l'environnement lorsque les préoccupations ou les objectifs divergent
- Du refus de la part des organes administratifs d'évaluer comme il se doit la proportionnalité et de tenir compte des règles des autres Etats membres car cela nécessite une bonne connaissance réglementaire d'autres Etats membres.
- Difficulté d'appliquer le principe de reconnaissance mutuelle pour les produits techniques complexes
- Des procédures de notification / information qui se chevauchent et manquent d'efficacité : certaines d'entre elles ne sont pas utilisées ou n'assurent pas le relevé d'entraves aux échanges qu'elles sont supposées évaluer
- Là où les directives d'harmonisation ne fonctionnent pas, le principe de reconnaissance mutuelle devrait pouvoir servir de base pour permettre aux produits d'accéder aux marchés. Cela n'est pas le cas aujourd'hui dans le domaine des équipements de construction

Recommandations

Le CESE dégage certaines recommandations claires :

Premièrement, il apparaît que le principe de reconnaissance mutuelle peut avoir pour effet pervers de conforter les zones grises, ce que les entreprises souhaitent éviter à tout prix. Il peut donc apparaître nécessaire d'harmoniser certains secteurs / produits.

Deuxièmement, l'évaluation est essentiellement mise en œuvre par des centres privés ce qui rend particulièrement difficile le contrôle par la Commission (voir lien l'autre projet). Cependant, dans la plupart des cas, une législation harmonisée constitue une meilleure base pour le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de l'évaluation de la conformité.

Enfin, le principe de reconnaissance mutuelle ne peut pas fonctionner s'il y a des différences importantes concernant les objectifs et l'approche réglementaire, il est nécessaire de prévoir une harmonisation minimale et/ou alors de développer une véritable coopération administrative d'échange et de suivi entre les administrations des Etats membres.

⁷⁰ Document de synthèse de l'UNICE sur la reconnaissance mutuelle, juin 1999 mentionné à la page 2 de l'avis du CESE.

B. Une solution : La proposition d'abrogation de la décision 3052/95

1. Le contenu de la proposition

La proposition de nouveau règlement traite de la même matière que la décision 3052 qu'elle entend remplacer : il s'agit de contrôler les mesures prises par les Etats membres dans la mise en œuvre de l'exception concernant le principe de reconnaissance mutuelle dans le secteur non harmonisé. Cependant, nous verrons que l'approche prônée est radicalement différente.

Cette proposition contient deux aspects

Premièrement, l'encadrement procédural des mesures que peuvent adopter les Etats membres lorsqu'ils désirent ne pas appliquer le principe de reconnaissance mutuelle et bloquer la vente de ce produit sur son territoire en application d'une raison impérieuse d'intérêt général.

Deuxièmement, le développement de la transparence et de la coopération administrative en matière de réglementation nationale. En effet, chaque Etat devra établir un point de contact produit afin d'informer les entreprises et les autres Etats membres.

Ainsi, le contenu de la mesure tel que présenté dans la proposition de la Commission :

- Les articles 2 et 3 définissent le champ d'application de la proposition, laquelle concerne essentiellement les décisions restrictives prises pour tout produit industriel manufacturé ou tout produit agricole, y compris les produits de la pêche, commercialisés légalement dans un autre Etat membre, sur la base d'une règle technique qui ne fait pas l'objet d'une harmonisation au niveau communautaire et qui a pour effet direct ou indirect d'empêcher la mise sur le marché du produit dans sa forme actuelle.
- Les articles 4, 5 et 6 constituent le noyau de la proposition et exposent les exigences minimales nécessaires que les autorités nationales doivent remplir avant de mettre en place une disposition technique nationale dans un cas particulier (c'est-à-dire rejet de l'application du principe de reconnaissance mutuelle pour une raison donnée).
La charge de la preuve incombe à l'autorité nationale qui a l'intention d'appliquer une disposition technique limitant l'accès du produit au marché national.
- Les articles 7 et 8 définissent les tâches des points de contact produit. Leur mission principale consistera à fournir des informations sur les dispositions techniques aux entreprises et aux autorités compétentes des autres Etats membres.
- L'article 9 prévoit la possibilité d'établir un réseau télématique, conformément à la décision 2004/387/CE relative à la fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDABC).

- Un système de rapports est prévu à l'article 10.

2. Analyse de la proposition

a. Aspects positifs

Il s'agit de changer l'approche générale préconisée par la précédente décision 3052/95. En effet, le système ne passera plus par la Commission, il obligera directement l'Etat membre à notifier ex-ante aux entreprises concernées qu'il entend adopter une mesure visant à interdire la mise sur le marché d'un produit en particulier⁷¹. L'entreprise pourra alors répondre à l'Etat afin de démontrer que les raisons, que l'Etat membre met en avant, ne sont pas justifiées.

Tout d'abord, il faut souligner que la philosophie de cette proposition est particulièrement intéressante car elle vise à traiter du problème avant que la mesure ne crée des entraves au marché intérieur et bloque les produits.

Ensuite, un autre aspect positif est que cette proposition vise à encourager le dialogue entre les autorités administratives nationales et les entreprises. En effet, celles-ci sont informées de l'imminence du blocage de son produit et peut donc se préparer, soit à contester la mesure en discutant avec les autorités nationales, soit à modifier son produit.

Troisièmement, les points de contact pourront permettre à toute entreprise souhaitant vendre ses produits dans un autre Etat membre de prendre connaissance des règles techniques applicables en la matière. Elle aura également un point de contact central vers qui elle pourra se tourner en cas de non compréhension de la réglementation nationale.

Enfin, les définitions données dans le règlement reprennent celles découlant de la directive 83/189/CEE telle que codifiée par la directive 98/34/CE. Il s'agit de définitions particulièrement bien développées par la pratique et surtout la jurisprudence de la Cour de Justice.

b. Interrogations soulevées par la proposition

⁷¹ Article 4§1 de la proposition de règlement « Lorsqu'une autorité nationale a l'intention d'adopter une décision du type visé à l'article 2, paragraphe 1 (...) »

- Interrogations d'ordre juridique dans ce cadre quatre points méritent d'être soulevés.

La notion de décision

Premièrement, l'article 1 prévoit « (...) les autorités nationales lorsque celles-ci prennent ou ont l'intention de prendre une décision, (...) ».

Cette formulation soulève des interrogations concernant l'application pratique qu'en feront les Etats membres. En effet, en application des différents droits administratifs nationaux, cela risque de donner lieu à des interprétations divergentes et donc à un manque d'uniformité d'application du droit communautaire.

La procédure d'urgence

Deuxièmement, le règlement ne prévoit aucune procédure d'urgence. Or, dans le cadre du blocage des produits, l'urgence peut être un point important.

Sur ce point, il faut être conscient que développer une procédure d'urgence peut aussi apparaître comme une « boîte de pandore ». Les Etats peuvent décider d'invoquer l'urgence de manière répétée. De plus, il peut être difficile d'évaluer l'urgence en cause. Cela entraînerait donc un risque d'insécurité juridique. Cependant, il est évident que les Etats invoqueront l'urgence donc autant l'encadrer.

L'acte juridique

Le choix du règlement dans le cadre d'une mesure adoptée sur la base de l'article 95 peut apparaître comme problématique.

La motivation de l'acte et la base juridique

Les considérants devraient justifier plus avant le choix de la double base juridique 37 et 95 afin d'éviter tout recours pour défaut de motivation ou encore pour base juridique incorrecte.

- Interrogations d'ordre plus structurel dans ce cadre quatre points méritent également d'être soulevés

- 1° Le rôle de la Commission
- 2° La résolution des litiges
- 3° La coopération administrative
- 4° La transparence

Le rôle de la Commission

Constat

Premièrement, le rôle de la Commission, en comparaison avec la décision 3052/95, est pratiquement inexistant au sein de la proposition de règlement. Certes, la Commission sera chargée de surveiller que les Etats respectent les obligations découlant du règlement mais cela n'a plus rien à voir avec son rôle dans le mécanisme précédent.

En effet, à la lecture de la proposition il apparaît que celle-ci pourra « à la demande »⁷² obtenir un rapport de la part des Etats membres concernant l'application du règlement.

Or, la Commission doit être présente pour faire respecter l'obligation de notification. En effet, quand la notification était ex-post, que la Commission était présente pour contrôler, alors les Etats ne notifiaient pas. Pourquoi vont-ils décider de le faire maintenant que la Commission est « absente » (en comparaison avec le système précédent) et que la notification doit être ex-ante ?

Propositions de solution

Ce mécanisme de notification ne pourra pas devenir un véritable outil pour la Commission, dans le sens d'anticipation des problèmes dans le cadre des mesures nationales régissant la libre circulation des produits, puisque la Commission ne disposera pas d'information suffisante et en temps réel.

Il existe plusieurs possibilités pour remédier à ce problème :

- Demander à l'Etat d'envoyer une copie à la Commission afin qu'elle puisse en tirer des conséquences pour l'ensemble du marché intérieur.
- Demander aux Etats membres de rendre un rapport chaque année sur le nombre de mesures adoptées dans le cadre du règlement, charge à la Commission de présenter un rapport mettant en lumière les grandes lignes concernant l'ensemble des Etats membres.

La résolution des litiges

Constat

Au sein de la procédure, il devrait être fait référence au mécanisme Solvit afin de permettre aux entreprises qui verraient leurs produits bloqués à la frontière de pouvoir directement demander l'ouverture d'une procédure Solvit.

Cette procédure a pour particularité d'être basée sur la coopération administrative entre les administrations des Etats membres et de donner une réponse en 10 semaines.

Or, nous sommes typiquement dans un cas où une autorité nationale adopterait une mesure qui serait une mauvaise application du droit communautaire, ici une mauvaise application du principe de reconnaissance mutuelle. Il faut d'ailleurs rappeler que dans son deuxième rapport biennal, la Commission insistait sur le rôle que devait jouer ce mécanisme naissant.

⁷² Article 10§1 : Les États membres transmettent à la Commission, sur demande, un rapport approfondi sur la mise en œuvre du présent règlement, y compris des données détaillées sur toutes notifications écrites ou décisions transmises en application de l'article 4, paragraphes 1, 2 ou 3.

A ce sujet, il faut ajouter que ce mécanisme fonctionne relativement bien comme en témoigne le dernier rapport d'application publié en mai 2007⁷³.

Propositions de solution

- Il faudrait mettre une référence dans un considérant de la proposition à Solvit.
- Il faudrait inclure à l'article 4§2 une référence à Solvit, ou au moins aux procédures extrajudiciaires.

La coopération administrative

Constat

Cette proposition de règlement prévoit dans sa première partie un échange d'information et une discussion entre les autorités nationales et les entreprises. Dans la deuxième partie, cette proposition prévoit des points de contact produit, c'est-à-dire un échange d'information encore une fois entre les autorités nationales et les entreprises. Tout cela repose donc sur une coopération verticale : entreprise / autorité nationale.

Or, il faudrait développer une coopération entre les différents points de contact produits, c'est-à-dire une coopération horizontale, entre les autorités administratives. C'est cet aspect qui permettrait une véritable avancée dans le cadre de l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

Afin d'assurer que la mise en place de cette coopération administrative soit effective et efficace. La seule manière est de prévoir effectivement un cadre d'échange entre ces différents points de contact produit.

Propositions de solution

- Demander aux Etats d'établir un réseau des centres en charge de suivre l'application de ce règlement pour que chaque Etat connaisse les mesures adoptées par son voisin et puisse éventuellement s'en inspirer.
- Il faut noter que la suppression de l'article 8§3⁷⁴ par le Conseil qui prévoyait l'envoi de la mesure visant à bloquer le produit au point de contact Etat membre de provenance du produit correspond à la disparition du seul lien qui existait entre la première et la seconde partie du règlement. Ce lien permettait d'assurer une

⁷³ http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/news/2006-report_en.pdf

⁷⁴ Article 8§3 : Le point de contact produit de l'Etat membre dans lequel le producteur ou distributeur concerné a commercialisé légalement le produit en question est informé des notifications écrites et décisions mentionnées à l'article 4, à moins que la divulgation de telles informations ne porte atteinte à la protection des intérêts commerciaux de cet opérateur économique, y compris les droits de propriété intellectuelle. Ledit point de contact produit a le droit de soumettre ses observations à l'autorité nationale compétente.

transparence dans la mise en œuvre de l'obligation de notification incombant aux Etats. Il faudrait donc ne pas le supprimer.

- Des réunions entre les points de contact devraient être planifiées.
- De manière générale, la Commission devrait donc se pencher sur la nécessité d'élaborer des règles minimales en terme de coopération administrative afin d'encadrer ces mécanismes d'échange d'information.

Le principe de transparence

Constat

L'établissement de « points de contact produit » est un aspect particulièrement intéressant.

Cependant, la multiplication du nombre de points de contact produit / service, ainsi que des obligations de notification dans le cadre des secteurs non harmonisés ou harmonisés soulève la question du manque de transparence que risque de faire apparaître une multiplication des mécanismes de transparence.

Propositions de solution

- Les liens entre les deux parties du règlement doivent être maintenus. Il faut que le dialogue entre les autorités nationales et les entreprises bénéficie de la transparence et vice-versa.
- Le rôle des points de contact produit pourrait être plus développé et encore une fois un site reliant effectivement les centres devrait être prévu afin de permettre une réelle transparence.
- Enfin, de manière générale, la Commission devrait réfléchir à comment s'assurer de la cohérence de l'ensemble des systèmes de notification existants au niveau communautaire.

IV. Conclusion

La difficulté pourrait-elle être surmontée par le fait que s'agissant d'un règlement, celui-ci est d'applicabilité directe dans les Etats membres et les entreprises pourront saisir les juridictions nationales.

Cet aspect est à mettre en parallèle avec un point souligné dans le rapport de Solvit où il apparaît que, bien que le système fonctionne bien voir très bien pour certains centres, les entreprises restent minoritaires dans le nombre de cas Solvit. Une des raisons invoquées par celles-ci et par la Commission est le risque de rétorsion si une entreprise décide de se plaindre de la mise en œuvre du droit communautaire par une administration nationale.

Il faut donc préserver ce règlement qui est un outil contenant deux très bonnes idées :

- Un contrôle ex-ante des mesures nationales
- La mise en œuvre pratique du principe de transparence

Par conséquent, pour que ces deux principes ne restent pas lettre morte, il faut que d'autres aspects soient développés au sein de cette proposition de règlement.