

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: procurer les avantages du marché unique en renforçant la coopération administrative»

COM(2008) 703 final

(2010/C 128/19)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALER**

Le 6 novembre 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions: procurer les avantages du marché unique en renforçant la coopération administrative»

COM(2008) 703 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité a adopté son avis le 9 septembre 2009.

Lors de sa 457^e session plénière des 4 et 5 novembre 2009 (séance du 5 novembre 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions

1.1. Le CESE soutient l'approche plus décentralisée et fondée sur les réseaux de la coopération transfrontalière adoptée pour le marché unique, qui résultera du système d'information du marché intérieur (ci-après dénommé «IMI»). Le CESE considère que ce système contribuera à garantir le respect effectif des normes du marché unique et à adopter les mesures adéquates pour résoudre les problèmes que rencontrent les citoyens et les entreprises.

1.2. Les organisations de la société civile organisée peuvent jouer un rôle actif et notable dans le fonctionnement de l'IMI au sein des États membres respectifs. Elles peuvent aussi contribuer à informer sur l'existence de ce système et à sensibiliser l'opinion sur son fonctionnement.

1.3. Étant donné que le système IMI identifiera les obstacles nationaux à la bonne application de la directive sur les services et de celle sur les qualifications professionnelles, et que son champ d'application sera probablement élargi à d'autres secteurs, il conviendrait que la Commission prévoie un éventuel système spécifique d'alerte et/ou de sanction visant à éliminer ces obstacles.

1.4. Dans la mesure où la transmission de données du système IMI est soumise au régime de protection des données à caractère personnel établi dans le droit communautaire, le CESE recommande que la charge de la notification incombe aux titulaires de ces données afin de permettre l'exercice des droits établis par ce régime conformément à la jurisprudence de la Cour de justice.

2. Introduction

2.1. L'article 10 du TCE sanctionne, de manière générale, le «principe de loyauté communautaire» entre les États membres et

la Communauté. Ce principe, qui a été abondamment développé par la jurisprudence de la CJCE ⁽¹⁾, dispose que les États membres doivent:

- adopter toutes les mesures de droit interne nécessaires à l'exécution des règles communautaires; et
- coopérer entre eux, ainsi qu'avec la Communauté, afin d'atteindre les objectifs du traité et du droit dérivé.

2.2. La coopération administrative entre les États membres et la Communauté n'a jusqu'à présent concerné que des domaines spécifiques, par exemple le domaine fiscal ⁽²⁾ (désignation d'un bureau central dans chaque État membre, et obligation d'assistance entre les États membres), le domaine douanier, celui de la concurrence (réseau des autorités nationales), ou celui des politiques menées en matière d'asile, d'immigration et de frontières extérieures (programme ARGO-2002).

2.3. La question de la coopération administrative entre les autorités nationales et communautaires a déjà fait l'objet d'un avis d'initiative ⁽³⁾ dans lequel le Comité a estimé que des procédures politiques et administratives nationales à la fois clairement définies et efficaces, d'une part, et l'amélioration de la législation, de sa mise en œuvre et de son respect, d'autre part, font partie intégrante d'une bonne gouvernance communautaire.

⁽¹⁾ Affaire C-392, jugement du 15.11.2005, et les conclusions de l'avocat général, M. GEELHOED.

⁽²⁾ JO L 264 du 15.10.2003.

⁽³⁾ JO C 325 du 30.12.2006.

2.4. La décision 2004/387/CE ⁽⁴⁾ du 21 avril 2004 a donné lieu à la création d'un programme pour la fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques européennes, aux institutions de la Communauté et à d'autres entités, de même qu'aux entreprises et citoyens européens (programme IDABC). Cette décision prévoit la mise en œuvre des projets dits «d'intérêt commun» et des mesures horizontales dont l'exécution sera prise en charge par la Communauté en proportion de l'intérêt qu'ils présentent pour elle (art.10).

2.5. Le 17 mars 2006, les représentants des États membres au sein du comité consultatif pour la coordination dans le domaine du marché intérieur ont approuvé le plan global de mise en œuvre du système IMI et son développement en vue d'améliorer la communication entre les administrations des États membres. La décision de la Commission 2008/49/CE ⁽⁵⁾ relative à la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre du système d'information du marché intérieur qualifie ce système de projet d'intérêt commun aux fins du programme IDABC.

2.6. L'IMI a été conçu pour être un instrument facilitant l'application d'actes législatifs relatifs au marché intérieur qui rendent nécessaire l'échange d'informations entre les administrations des États membres.

3. La communication de la Commission

3.1. Le manque de confiance dans le cadre juridique et dans la surveillance exercée dans d'autres États membres a entraîné la multiplication des réglementations et la répétition inutile des contrôles relatifs aux activités transfrontalières. C'est l'une des grandes difficultés auxquelles se heurte à ce jour le bon fonctionnement du marché unique, d'où la nécessité pour les autorités des États membres de travailler en étroite coopération et d'instaurer une confiance mutuelle dans leurs systèmes.

3.1.1. L'IMI permettra aux États membres de remplir leurs obligations légales en matière d'échange d'informations. Il rendra également possibles de nouvelles formes de coopération administrative qui n'auraient pas pu voir le jour sans l'aide d'un système d'information électronique.

3.2. L'IMI offre aux autorités compétentes des États membres un moyen simple pour localiser les autorités des autres États membres et leur envoyer une demande d'informations au moyen d'un ensemble structuré de questions fondées sur des domaines spécifiques de la législation communautaire.

3.2.1. Il doit permettre de réduire efficacement le coût unitaire de la communication entre les États membres, qui est indispensable à la bonne application de la législation relative au marché intérieur. Néanmoins, il a été jugé opportun de commencer la mise en œuvre du système dans deux domaines spécifiques: celui de la reconnaissance des qualifications professionnelles, pour lequel l'application du système a déjà débuté, et celui de la directive relative aux services. L'expérience acquise dans ces deux domaines sera utile lorsque le système sera étendu ultérieurement à d'autres domaines essentiels au fonctionnement du marché intérieur.

3.2.2. L'IMI contribuera ainsi à créer le climat de confiance requis pour que le marché unique puisse fonctionner sans heurts et porter ses fruits.

3.3. L'IMI est un outil multilingue créé pour une UE comptant 27 États membres et 23 langues officielles, même s'il s'appliquera aux 30 États de l'EEE. Le multilinguisme est une source de richesse. En utilisant de nouvelles technologies associées aux services de traduction humaine et automatique, l'IMI illustre bien les mesures concrètes que l'UE peut prendre pour minimiser ces obstacles et pallier le manque de communication entre les administrations en Europe.

3.4. Dans le cadre de la modernisation de la gouvernance du marché unique, l'IMI favorisera une approche en matière de coopération transfrontalière qui sera plus efficace, décentralisée et davantage fondée sur les réseaux.

3.5. L'IMI permet aux États membres de coopérer de manière plus efficace aux fins de la mise en œuvre de la législation relative au marché intérieur, dès lors qu'il aide les autorités compétentes des États membres à surmonter d'importantes difficultés pratiques de communication dues par exemple à l'emploi de langues différentes et au manque d'identification claire des partenaires dans les autres États membres. Il a pour but d'accroître l'efficacité de la coopération journalière entre les États membres.

3.6. Le développement du système IMI repose sur trois grands principes:

- il n'impose pas d'obligations supplémentaires aux États membres en matière de coopération administrative, en sus des obligations déjà prévues par la législation relative au marché intérieur;
- il présente la souplesse nécessaire pour s'adapter à la diversité des structures et cultures administratives en Europe;
- il s'agit d'un système unique fondé sur des modules de base réutilisables. Il est conçu pour pouvoir intégrer de multiples textes législatifs sur le marché intérieur et évitera ainsi la prolifération des systèmes d'information.

3.7. La communication de la Commission souligne à juste titre les implications qu'a le système IMI pour la protection des données personnelles, étant pleinement soumis aux dispositions pertinentes en la matière, en particulier à la directive 95/46/CE et au règlement (CE) n° 45/2001.

3.7.1. D'ailleurs, l'accès à l'information gérée par le système IMI est réservé aux autorités et entités nationales désignées comme «autorités compétentes» dans les directives auxquelles s'applique actuellement le système.

3.8. Enfin, la Commission estime nécessaire de relever le niveau actuel des investissements dans la formation et la sensibilisation pour obtenir les résultats escomptés. Elle examinera les différentes options et évaluera un programme de formation et d'échange, le cas échéant.

⁽⁴⁾ JO L 181 du 18.5.2004.

⁽⁵⁾ JO L 13 du 16.1.2008.

3.9. Dans la recommandation qu'elle a publiée le 29 juin 2009 ⁽⁶⁾ concernant des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché unique, la Commission considère essentiel que la Commission et les États membres coopèrent par une approche coordonnée fondée sur le partenariat, dans l'objectif commun d'améliorer la transposition, l'application et le respect des règles du marché unique. Cela implique que les États membres assument une responsabilité partagée et donc un rôle plus volontariste dans leur approche du marché unique.

4. Observations générales

4.1. L'accent sur une coopération transfrontalière décentralisée et en réseau qu'apportera la mise en œuvre de l'IMI renforcera le droit à une bonne administration pour les citoyens, les institutions et les entreprises. Il conviendra de préserver les principes fondamentaux de la flexibilité, de la réutilisation et de la non-imposition d'obligations supplémentaires aux États membres.

4.1.1. Le droit à la bonne administration est appliqué ici en fournissant aux citoyens une information précise et concrète, de manière fluide, sur les exigences des États membres dans lesquels ils prévoient de s'établir, de fournir un service ou un travail ainsi que sur les autorités compétentes auxquelles ils doivent soumettre leurs demandes. En outre, le système fournira indirectement des informations sur les obstacles nationaux injustifiés entravant l'exercice effectif des libertés communautaires impliquées telles que garanties par le droit communautaire, permettant ainsi à la Commission de réagir en conséquence.

4.2. Pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, les autorités des États membres doivent coopérer étroitement et instaurer une confiance mutuelle dans l'IMI, contribuant ainsi à renforcer la transparence et la bonne gouvernance. Afin de parvenir à une coopération transfrontalière étroite entre les autorités nationales compétentes pour le marché unique, les États membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des réseaux transfrontaliers ou des systèmes d'information électroniques établis par la Commission, tels que le système IMI.

4.3. La décision 2004/387/CE (IDABC) prévoit la concrétisation d'un schéma de répartition équitable, entre la Communauté et ses États membres, des frais de fonctionnement et de maintenance des services paneuropéens de gouvernement électronique et des services d'infrastructure (art. 7, paragraphe 3). Par conséquent, les autorités des États membres devront procéder aux investissements nécessaires au bon fonctionnement de l'IMI. Le Comité estime que, s'agissant d'une compétence partagée et en fin de compte d'une responsabilité partagée, les États membres devraient également déployer des efforts supplémentaires.

4.4. La mise en œuvre effective du système suppose le renforcement de la coopération administrative entre les autorités des États membres et la Commission. À l'avenir, il conviendra d'étendre le champ d'application de l'IMI, qui se limite actuellement à la directive sur les qualifications professionnelles et à celle relative aux services dans le marché intérieur.

4.4.1. Aux fins de coopération administrative, la décision 2008/49/CE établit un système d'échange et de traitement de

l'information qui, en raison de sa sensibilité, est attribué aux différentes unités administratives concernées de manière fragmentée, en confiant à chacune d'elle la gestion d'une partie spécifique du système. Par conséquent, outre la participation de la Commission, l'IMI requiert celle des acteurs nationaux, à savoir d'une part le coordinateur et d'autre part les utilisateurs de l'IMI. Soit sous le contrôle de l'autorité nationale soit sous celui du coordinateur, les utilisateurs du système sont identifiés sur la base des différents rôles qui leur ont été attribués par le gestionnaire des demandes, l'assignataire, l'arbitre et l'administrateur local des données.

4.4.2. Il sera nécessaire de coordonner ce système avec les mécanismes de coopération administrative prévus dans les directives auxquelles il s'applique, c'est-à-dire avec les mécanismes d'échange d'information, les autorités nationales concernées et les directives relatives aux services et aux qualifications professionnelles. Dans ce contexte, il y a lieu d'examiner les éventuelles relations directes ou indirectes entre les utilisateurs de l'IMI et les autorités nationales désignées dans ces directives, en particulier celles qui ont un impact direct ou indirect sur le marché intérieur.

4.4.3. À des fins de coordination avec l'IMI, il serait opportun de couvrir les aspects suivants de la directive sur les services:

- a) la définition large d'autorité compétente (art. 4);
- b) l'établissement de guichets uniques (art.6) et de points de contact (art.28);
- c) l'établissement de procédures d'autorisation et de communication avec le demandeur hautement harmonisées (art. 13);
- d) l'établissement de mécanismes d'alerte (art. 32) qui pourraient mener à la création d'un réseau européen d'autorités des États membres.

4.4.4. Enfin, en ce qui concerne la directive relative aux qualifications professionnelles, il serait opportun de couvrir les mécanismes de coopération suivants:

- a) la définition détaillée d'autorité compétente et l'équivalence des titres de qualification professionnelle émis par les organisations professionnelles (art. 3);
- b) la coopération administrative entre États membres pour la libre prestation des services (art.8);
- c) l'harmonisation de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles à des fins d'établissement (art. 51);
- d) le système spécifique de coopération administrative qui définit les termes de l'échange d'information sur les sanctions disciplinaires et pénales, la liste des autorités compétentes et de leurs coordinateurs (art. 56) et enfin l'établissement de points de contact nationaux qui ont pour mission de fournir des informations concrètes concernant l'application de la directive (art.57).

⁽⁶⁾ JO L 176 du 7.7.2009, p. 17.

4.4.5. Le CESE estime qu'une application prochaine et immédiate du système IMI devra inclure les aspects sociaux (périodes de cotisation, droits de pension; etc.) relatifs aux domaines couverts par cette première phase. Cette approche correspond à la position politique habituelle du Comité et elle s'impose également du fait de la relation directe et nécessaire qui existe entre les aspects économiques et sociaux dans l'exercice des activités professionnelles.

4.4.6. Le CESE a mis cette relation en évidence à maintes occasions; notamment, il y a peu, dans son avis du 14 janvier 2009 (7) sur la dimension sociale et environnementale du marché unique, dans lequel le Comité indique qu'il convient que les institutions européennes prennent en considération tant les intérêts légitimes des entreprises que le fait que les libertés économiques doivent obéir à des réglementations assurant que la pratique de ces libertés ne mette à mal l'application des droits sociaux fondamentaux reconnus par le droit communautaire, les normes internationales du travail et par les systèmes juridiques des États membres, sans oublier le droit de négocier, de conclure et de mettre en œuvre des conventions collectives.

4.4.7. En particulier, le CESE a soutenu des mesures d'harmonisation en ce sens, telles que la coordination des régimes de sécurité sociale et les initiatives de «portabilité» des pensions (8).

4.5. Le CESE plaide pour le bon fonctionnement de toute la législation communautaire, pour l'exploitation de toutes les potentialités du marché intérieur et pour l'adoption des mesures propices à la sensibilisation et à la formation des autorités compétentes.

4.6. Pour renforcer la coopération administrative il faut, d'une part, consolider le fonctionnement de l'IMI et des organisations qui coopèrent à son fonctionnement et, d'autre part, faire en sorte que le CESE et les organisations de la société civile organisée jouent un rôle important, notamment par le biais de campagnes de diffusion de son existence et de sensibilisation à son importance pour le fonctionnement du marché intérieur.

4.7. Le Comité estime qu'au regard de l'expérience acquise en ce qui concerne le fonctionnement du système IMI et le processus d'évolution du droit communautaire, il sera possible d'extraire des principes généraux qui, dans l'avenir, pourront mener à des règles communautaires plus complètes et plus détaillées concernant la coopération administrative moyennant l'adoption d'un règlement couvrant les aspects plus généraux.

4.8. L'IMI constitue donc la première phase de ce processus: selon les dispositions prévues, il rationalisera les systèmes de coopération administrative des États membres entre eux et avec ceux de la Commission, dans les domaines qui se basent sur la reconnaissance mutuelle et le principe de non-discrimination qui sont essentiels au fonctionnement du marché intérieur. Dans le même temps, il sauvegarde la protection des données personnelles, domaine essentiel pour les citoyens de l'Union européenne, étant donné la répartition détaillée des fonctions entre les acteurs impliqués dans la gestion de l'IMI qui a été établie grâce aux actions de la Commission dans ce domaine.

4.9. Enfin, concernant les implications qu'a le système IMI sur la protection des données personnelles, il convient de signaler la récente publication des conclusions de l'avocat général M. RUIZ-JARABO COLOMER (9) dans lesquelles il interprète certaines des dispositions de la législation qui forment ce régime et qui sont pleinement applicables dans ce contexte. Cette interprétation a été confirmée par l'arrêt de la CJCE du 7 mai 2009, concernant l'obligation de garantir un droit d'accès à l'information sur les destinataires ou les catégories de destinataires des données, ainsi qu'au contenu de l'information communiquée, non seulement pour le présent mais aussi pour le passé, et concernant l'établissement d'un délai de conservation de cette information, en gardant un juste équilibre entre l'intérêt de la personne concernée à protéger sa vie privée et la charge que l'obligation de conserver cette information représente pour le responsable du traitement.

4.10. L'interprétation concerne en particulier deux droits distincts reconnus par la directive 95/46 qui sont réglementés de manière telle que l'exercice du premier (droit de supprimer les données dans un délai d'un an) semble rendre l'exercice du second difficile (droit d'accès de la partie intéressée au traitement des données): en supprimant les données comme l'autorise la directive 95/46, on ferme la porte au droit d'accès, vu qu'on ne peut pas demander une information qui n'existe plus. Il semble prudent d'accepter l'interprétation de l'avocat général et de la Cour de justice pour rendre possible la coexistence et l'exercice de ces deux droits reconnus par le droit communautaire. Cette interprétation consiste à informer la partie intéressée du transfert des données, en indiquant notamment l'identité des destinataires et l'existence d'un délai d'un an pour l'exercice du droit d'accès, au-delà duquel les données seront supprimées et ne seront dès lors plus accessibles.

Bruxelles, le 5 novembre 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

(7) JO C 182 du 4.8.2009, p. 1.

(8) JO C 228 du 22.9.2009.

(9) Conclusions du 22.12.2008, affaire C-553/07.