

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(94) 29 final

Bruxelles, le 16.02.1994

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE POUR LA MISE EN ŒUVRE ET L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE DANS LE CADRE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

La présente communication a été élaborée
dans le cadre du Programme stratégique sur le marché intérieur

TABLE DES MATIERES

I. Introduction	1
II. La coopération administrative : éléments d'un cadre communautaire	3
A. Obligation d'assistance mutuelle	3
B. Obligation de transparence	4
C. Deux principes sous-jacents	4
• <i>Proportionnalité</i>	5
• <i>Confidentialité</i>	5
III. La coopération administrative : programme de discussions	6
IV. Conclusions	8
Annexes	i
1. La coopération administrative - état des lieux	i
Quels sont les rôles ?	i
A. Le rôle des Etats membres	i
B. Le rôle de la Commission	iii
Quels sont les besoins ?	v
Quelle est la pratique actuelle ?	ix
• <i>Diversité des mécanismes de coopération</i>	x
• <i>Equilibre entre la coopération informelle et la coopération formelle</i>	x
• <i>Participation inégale aux systèmes de coopération communautaire</i>	xi
2. Programme des discussions relatives à la coopération administrative	xiii

I. INTRODUCTION

1. La présente communication porte sur l'état actuel de la coopération administrative au sein de la Communauté pour la réalisation du marché intérieur et propose de prendre des mesures pour assurer son efficacité et son développement ultérieur.

2. Vers la fin de 1992, le Conseil¹, le Parlement² et le Comité économique et social³ ont réaffirmé la nécessité d'assurer le fonctionnement efficace du marché intérieur, y compris un niveau satisfaisant de coopération administrative.

Dans sa réponse initiale au Rapport Sutherland, la Commission a indiqué qu'en matière de coopération administrative, elle procéderait en deux étapes. Les résultats de la première étape, dont l'objectif était d'examiner les procédures d'urgence élaborées par la Communauté pour gérer les situations de crise dans les domaines vétérinaire, phytosanitaire, de la sécurité etc., ont fait l'objet d'une autre communication⁴. La présente communication constitue la deuxième étape. Elle complète le travail sur les procédures d'urgence en développant l'approche du partenariat avec les Etats membres présentée en ces termes dans le rapport Sutherland. Elle a été annoncée dans le Programme Stratégique pour le Marché intérieur⁵:

3. La coopération administrative entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission est une exigence qui découle des obligations inscrites dans le traité, en particulier à l'article 5. Elle représente un outil de travail essentiel pour le fonctionnement cohérent et efficace de la Communauté. La présente communication porte principalement sur l'examen de la nécessité d'entreprendre une action pratique pour assurer un niveau efficace de coopération entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission, et de l'étendue de cette action.

4. Si au cours des dernières années, la coopération administrative s'est développée, et paraît, dans l'ensemble, fonctionner de façon satisfaisante, on relève des différences de niveau de coopération selon les nombreux domaines couverts par la législation du marché intérieur.

Bien que nombre de ces différences semblent refléter la diversité des besoins des différents secteurs, la Commission considère qu'il convient de réexaminer la coopération administrative dans les domaines relevant du marché intérieur, étant donné l'importance et le volume de la législation communautaire récemment adoptée pour créer ledit marché.

¹ Résolution du Conseil du 7 décembre 1992 (JO C 334 du 18.12.92, page 1)

² Résolution du Parlement A3-0401/92 (JO C 21 du 25.1.93, page 513)

³ Avis du Comité économique et social CES 602/93 (JO C 201 du 26.7.93, page 59)

⁴ Communication de la Commission sur le traitement des situations d'urgence dans le cadre de la mise en oeuvre des règles communautaires - Suivi du rapport Sutherland (COM(93) 430 final)

⁵ Communication de la Commission au Conseil "Tirer le meilleur parti du marché intérieur": Programme stratégique (COM(93) 632 final)

5. C'est pourquoi la Commission propose d'évaluer la nécessité de développer des mécanismes spécifiques dans les domaines où les expériences de la coopération sont peu développées. Le fonctionnement des systèmes existants doit également être examiné pour déterminer les aspects à améliorer, lorsqu'ils rentrent dans le cadre du marché intérieur. Ce travail doit être mené à bien dans un cadre global, défini par la Communauté et spécifiant les principes de base de la coopération administrative. Cet examen permettra de prendre des dispositions communautaires spécifiques pour les secteurs qui en auraient besoin.

6. Mais les mécanismes à mettre en place ne devraient l'être que si le besoin existe et uniquement à condition qu'ils fonctionnent le plus simplement possible. La Commission partage les préoccupations des Etats membres qui estiment que les systèmes de coopération administrative doivent être clairs, non bureaucratiques et procurer des avantages tangibles.

7. La mise en oeuvre et l'application sont en premier lieu des responsabilités qui s'exercent sur le terrain. Il s'ensuit que les systèmes de la Communauté en matière de coopération administrative devraient avoir pour objectif de permettre aux administrations des Etats membres d'établir plus facilement des contacts, de façon décentralisée chaque fois que c'est possible. A cette fin, une infrastructure de communication et d'échanges de données appropriée est requise. Chaque système doit, néanmoins, prévoir que les informations doivent être partagées avec la Commission et les autres Etats membres dès lors que la nécessité d'une action au niveau communautaire est ressentie par les autorités nationales d'un Etat membre.

8. La Commission estime que de meilleurs contacts seront bénéfiques non seulement pour le respect de la législation communautaire, mais qu'ils aideront également à résoudre des problèmes dans les secteurs non harmonisés, et à mieux protéger les intérêts financiers de la Communauté contre des comportements frauduleux.. L'échange rapide d'informations en cas de difficultés au niveau de la libre circulation des biens et des services dans les secteurs où aucune législation communautaire n'existe devrait aider à éviter le recours à des mesures restrictives, ou au moins à clarifier la situation pour les autorités concernées. Il peut même supprimer le besoin de législation communautaire dans lesdits domaines en encourageant la reconnaissance mutuelle de la législation nationale.

9. La Commission considère que la coopération administrative se développerait mieux sur une base explicite. La présente communication définit donc un cadre de coopération administrative communautaire qui fixe les orientations nécessaires à son application détaillée, là où cela s'avère indispensable. De même elle établit un programme de discussions dans le cadre communautaire afin de poursuivre l'examen des modalités d'une coopération administrative, selon le domaine d'activité en question.

II. LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE : ÉLÉMENTS D'UN CADRE COMMUNAUTAIRE

10. Sur la base des informations recueillies quant à l'état actuel de la coopération administrative et de l'appréciation portée sur le rôle des Etats membres et de la Commission, les besoins et la pratique actuelle (cf. Annexe 1), la Commission considère qu'une approche plus cohérente et plus transparente de la coopération administrative pour la mise en oeuvre et l'application de la législation du marché intérieur est souhaitable. Dans certains domaines, la pratique de la coopération administrative est déjà très avancée; dans d'autres, en revanche, un cadre communautaire explicite pour le développement de la coopération administrative favoriserait à la fois l'étude de la nécessité d'instaurer des mécanismes et l'identification des mécanismes existants qui pourraient être améliorés.

11. Ce cadre de coopération administrative comprendrait les éléments suivants :

- a) Une règle : l'exigence fondamentale d'une assistance mutuelle;
- b) Un outil : l'obligation de transparence, à travers un réseau de correspondants clairement identifiés;
- (c) deux principes :
 - la proportionnalité
 - la confidentialité

A. OBLIGATION D'ASSISTANCE MUTUELLE

12. Dans certains domaines, des mesures communautaires ont déjà été prises afin de garantir un certain degré d'assistance mutuelle. Un exemple récent de ceux-ci est le secteur des denrées alimentaires. En outre, la Cour de justice a précisé plusieurs aspects de l'obligation pour les administrations de coopérer, qui est implicite dans la législation communautaire (cf. *Mateucci contre Communauté française de Belgique*, affaire 235/87, arrêt du 27.9.88). Désormais, il est indispensable d'assurer que le principe d'assistance mutuelle soit progressivement étendue pour s'appliquer à tous les aspects de la législation du marché intérieur.

L'objectif est de créer, sur la base d'une confiance mutuelle, les outils pratiques nécessaires pour faciliter la coopération entre les Etats membres, de façon à refléter à la fois les structures organisationnelles différentes au sein des Etats membres et la perspective communautaire. Dans certains cas où les intérêts financiers ou économiques de la Communauté sont en jeu (tels que les douanes ou affaires agricoles), les mécanismes d'assistance mutuelle sont déjà bien définis, impliquant par exemple des échanges de documentation probante, ainsi que des missions d'investigation conjointes. Dans d'autres cas, la pratique de l'assistance mutuelle n'implique souvent rien de plus qu'un contact bilatéral direct entre les autorités des Etats membres. Cela peut être du ressort des autorités centrales des Etats membres (comme dans le secteur bancaire); lorsque la responsabilité de l'application est décentralisée (comme dans le cas des contrôles de marché pour la sécurité des produits), la coopération peut être facilitée s'il existe un point de contact central pour un secteur particulier (voir paragraphe 15 ci-après).

13. Dans la pratique, un État membre utilisera le système de coopération pour obtenir des informations d'un autre État membre lorsqu'il en a besoin, mais le système permettra également de mettre des informations à la disposition de tous les États membres si le problème concerne plusieurs d'entre eux ou s'il apparaît qu'il intéresse l'ensemble de la Communauté. Il ne s'agit pas d'une complication bureaucratique; s'il est vrai que dans la plupart des cas la coopération bilatérale suffit, il n'en reste pas moins qu'il ne sera pas possible de tirer pleinement profit des avantages du marché intérieur si les solutions des problèmes ne sont pas partagées et appliquées dans toute la Communauté.

B. OBLIGATION DE TRANSPARENCE

14. Chaque système de coopération exige que les États membres et la Commission aient connaissance des autorités responsables dans l'ensemble de la Communauté. La Commission estime que la transparence nécessaire des mécanismes nationaux de contrôle de l'application implique que les États membres doivent transmettre des informations de base à la Commission et aux autres États membres en ce qui concerne les administrations chargées de l'application de la législation concernée. Il s'agit notamment d'informations pratiques sur l'identité des fonctionnaires qui sont responsables de l'organisation de l'assistance mutuelle en vue de l'application de la législation du marché intérieur. Ces informations sont essentielles pour améliorer les contacts entre les fonctionnaires chargés de l'application, pour définir les besoins et les modalités de coopération mutuelle et pour identifier les secteurs prioritaires pour les mesures de soutien de la Communauté.

15. Un élément essentiel de cette transparence est la notification pour chaque secteur d'un point de contact central dans chaque État membre, qui jouera le rôle de *correspondant* pour ses homologues des autres États membres et la Commission, pour le contrôle de l'application des règles communautaires. La fonction de chaque correspondant est d'assurer une transmission rapide et efficace du flux d'informations entre les États membres, et entre son État membre et la Commission, ce qui peut impliquer la coordination des informations circulant entre les administrations à l'intérieur de l'État membre. La coordination entre les secteurs au sein de chaque État membre devrait toujours être une fonction des membres du Comité consultatif du marché intérieur.

16. En ce qui concerne la législation actuelle, la Commission propose que la notification de ces informations soit faite par les États membres dès que possible et en tout cas pour la fin de 1994. En ce qui concerne la législation future, ces informations devraient faire partie intégrante du processus d'application nationale de la législation communautaire, et être communiquées à la Commission en même temps que la législation de transposition.

C. DEUX PRINCIPES SOUS-JACENTS

17. Deux principes sous-jacents dont dépend le fonctionnement efficace de l'assistance mutuelle reflètent à la fois la jurisprudence de la Cour et les avis émis par les États membres lors de discussions récentes.

Proportionnalité

Le principe de proportionnalité implique une pratique raisonnable de la coopération administrative, c'est-à-dire que les autorités limitent leurs demandes mutuelles aux informations dont elles ont besoin.

S'agissant des demandes d'information entre administrations, les spécialistes dans chaque secteur seront les mieux placés pour juger de l'application de la proportionnalité dans la pratique, puisqu'ils seront à la fois fournisseurs et demandeurs d'informations. Des mesures telles que la standardisation de formulaires ou des procédés automatisés d'information peuvent réduire la lourdeur de ces procédures.

Le même principe s'applique aux obligations qu'imposent ces administrations aux entreprises et aux citoyens. Une coopération administrative réussie devrait alléger la charge des formalités sur les entreprises et les particuliers.

Les efforts en matière de coopération devraient garantir un bon retour sur les investissements en assurant que les bénéfices socio-économiques soient en rapport avec les ressources déployées.

Confidentialité

Dans certains domaines des règles en matière de confidentialité sont indispensables, par exemple sur l'échange d'informations commercialement sensibles. Les États membres semblent parfois moins soucieux de préserver la confidentialité lorsqu'il s'agit de produits non nationaux que lorsqu'il s'agit de produits nationaux. Dans le cadre d'un marché intérieur, il est clair que les mêmes normes doivent s'appliquer pour tous les produits sur le marché.

L'échange d'information confidentielle en général et à travers les réseaux télématiques en particulier, exige un certain nombre de procédures et de règles communes de sécurité ainsi que les mesures techniques d'appui, telles que la mise à disposition d'outils informatiques adéquats pour assurer la sécurité des données.

En ce qui concerne les données personnelles, les échanges d'information doivent respecter la législation en vigueur sur la sécurité des données.

III. LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE : PROGRAMME DE DISCUSSIONS

18. Le cadre communautaire de coopération administrative visé dessus devrait être appliqué dans la pratique sur une base sectorielle. La Commission ne sous-estime pas le défi que cela représente. Même si ledit cadre ne s'écarte pas radicalement de la bonne pratique actuelle nécessaire pour appliquer la législation communautaire, il est possible que les États membres doivent, dans certains secteurs, partager les responsabilités entre les ministères et les instances chargées de l'application, et entre les niveaux nationaux, régionaux et locaux des administrations.

19. La Commission propose que le cadre communautaire soit utilisé lors de discussions sur la nécessité d'une coopération administrative et sur sa forme. Ces discussions devraient être centrées sur les domaines dans lesquels on ne dispose que de peu d'expérience pratique en matière de coopération administrative, et sur ceux où la qualité de la pratique actuelle pourrait être améliorée, en tenant compte également de la date d'entrée en vigueur de la législation ou de la sensibilité du risque particulier qui est réglementé. A la lumière de ces critères, la Commission entend organiser des discussions sectorielles dans les domaines indiqués à l'annexe 2. Le cadre communautaire établi selon la présente communication et ces principes seront toujours le point de référence systématique de ces discussions

Les objectifs de chaque discussion sectorielle seraient:

- pour les domaines dans lesquels on ne dispose que d'une expérience limitée de la coopération administrative, et qui n'ont pas de mécanisme spécifique pour celle-ci, examiner la nécessité d'une coopération administrative, particulièrement en ce qui concerne l'échange d'informations et la prise de décisions⁶ et convenir des mécanismes pratiques nécessaires; en fonction du secteur, des systèmes de coopération peuvent être nécessaires pour la coopération scientifique ou technique, les évaluations et appréciations (d'un produit ou d'un service), les inspections et la surveillance du marché;
- dans les domaines où la coopération s'amorce, tels que la coopération scientifique dans le secteur alimentaire ou la coopération administrative entre les services officiels de contrôle des produits alimentaires, examiner et identifier les mesures nécessaires pour permettre un démarrage aussi efficace que possible des systèmes de coopération;
- dans d'autres domaines, examiner l'efficacité des mécanismes existants de coopération administrative, ainsi que les changements qui s'avèrent éventuellement nécessaires, en laissant en place les systèmes qui fonctionnent d'une manière satisfaisante;
- identifier les mesures de soutien que la Commission doit prendre à court et à long terme; comme expliqué dans la dernière section de l'annexe 1, la Commission est déjà engagée dans des activités de soutien de la coopération administrative dans le cadre du marché intérieur; néanmoins, il est peut-être nécessaire, compte tenu du développement possible de la coopération dans

⁶ Bien qu'en principe, la coopération administrative n'affecte pas la compétence des États membres en ce qui concerne la mise en oeuvre de la législation communautaire, elle peut néanmoins aboutir, dans les cas prévus par la législation (par exemple par la directive sur la sécurité des produits), à la prise de décisions au niveau communautaire.

certaines secteurs, d'élargir le champ desdites activités de soutien, particulièrement en ce qui concerne les publications d'information et d'assistance en facilitant la communication entre les autorités nationales d'application; lorsque les différents besoins seront identifiés, la Commission présentera un programme de mesures adaptées;

- dans des cas appropriés, introduire un processus de planification pour les réseaux télématiques entre administrations (TNA-PP), en fournissant une approche à la fois commune, pragmatique, structurée, souple et transparente afin d'identifier les besoins, les goulets d'étranglement et les maillons manquants ainsi qu'effectuer l'évaluation et la mise en place de priorités, et les mettre en oeuvre par le biais du programme TNA/IDA;
- examiner tout dysfonctionnement éventuel du système et son origine, notamment en se fondant sur les avis des opérateurs économiques, sur une période d'observation dans le courant de l'année 1994.

20. Certaines de ces discussions sectorielles pourraient déboucher sur l'élaboration de dispositions plus détaillées pour l'application de la législation communautaire, dans tous les cas où c'est possible, sous une forme informelle (par exemple, orientations ou établissement de groupes de travail d'experts en matière d'application). Dans les cas où ceci apparaîtra inévitable, ces dispositions seront introduites sous la forme de textes législatifs communautaires. La Commission surveillera les progrès réalisés dans le cadre des discussions sectorielles et présentera au besoin des propositions pour surmonter les difficultés. La fin de l'année 1994 servira de repère pour juger des progrès réalisés, car c'est la date proposée (au paragraphe 16) pour la notification des administrations responsables de l'application. La Commission évaluera également les progrès au niveau du développement de la coopération administrative dans ses rapports annuels sur le fonctionnement du marché intérieur.

21. Bien que l'objectif de la présente communication soit de garantir que l'application de la législation du marché intérieur sera soutenue par des mécanismes efficaces de coopération administrative, la Commission observe que les arrêts de la Cour ont souvent été rendus dans le contexte d'affaires non soumises à harmonisation. Un mécanisme efficace visant à faciliter les contacts bilatéraux entre les administrations aiderait grandement à résoudre les difficultés relatives aux échanges de produits et de services dans le domaine non harmonisé. Il contribuerait au développement d'une reconnaissance mutuelle des réglementations nationales par un échange rapide d'informations entre les autorités concernées et, en particulier, il pourrait permettre d'éviter le recours à des mesures restrictives par les États membres.

IV. CONCLUSIONS

22. La Commission considère qu'un cadre politique s'impose pour la coopération entre les administrations des États membres et entre celles-ci et la Commission pour l'application du droit communautaire relatif au marché intérieur, sur la base des principes directeurs ci-après:

- tous les services administratifs des États membres responsables de l'application du droit communautaire, étant donné l'article 5 du Traité, doivent se fournir une assistance mutuelle dans l'exercice de leurs fonctions, et en particulier de répondre dès que possible aux demandes de coopération provenant de l'un d'eux et d'échanger les informations requises à cette fin;
- ces échanges d'informations devraient être réalisés dans des conditions de:
 - *confidentialité*, c'est-à-dire qu'ils doivent être couverts par le secret professionnel et les exigences des services qui les fournissent;
 - *proportionnalité* entre la nature de l'information demandée et l'objectif du contrôle à effectuer;
- à cet effet, chaque État membre devrait prendre les mesures appropriées pour fournir l'interface la plus efficace possible entre ses propres services et ceux des autres États membres et de la Commission;
- chaque État membre devrait garantir la transparence de ces mesures et de ses dispositions en matière de contrôle de ces mesures elles-mêmes et de leurs modalités de fonctionnement, en particulier en les notifiant à la Commission et aux autres États membres. Cette notification devrait être faite dans le courant de l'année 1994 pour les domaines mentionnés à l'annexe 2.

23. La Commission, pour sa part, en collaboration étroite avec les représentants des autorités des États membres, en particulier dans les domaines où la législation communautaire ne règle pas encore en détail les modalités d'application de ses dispositions, examinera, notamment par le biais d'un programme de discussions par domaine d'activité :

- les systèmes de coopération qui pourraient être institués ou renforcés en application de ces principes ;
- la forme à donner à ces systèmes de coopération, sur la base du principe que toute solution doit viser un maximum d'efficacité pour un coût minimum, en utilisant les procédures les plus simples possibles;
- les mesures de soutien de la Communauté qui peuvent être envisagées pour développer et renforcer ces systèmes de coopération, comme la publication d'orientations pour l'application, l'installation et le fonctionnement ultérieur de réseaux télématiques, la collecte et l'analyse de données, la promotion des échanges de fonctionnaires, des activités de formation, etc.

Sur la base de cet examen, à compléter pour la fin de 1994, la Commission identifiera les mesures appropriées et présentera les propositions nécessaires. Les résultats de ces discussions seront évalués dans le cadre du rapport annuel de la Commission sur le marché intérieur.

ANNEXE 1

LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE: ÉTAT DES LIEUX

1. Le rapport d'octobre 1992 remis à la Commission par le groupe de réflexion sur le fonctionnement du marché intérieur présidé par M. Peter Sutherland, intitulé "Le marché intérieur après 1992: relever le défi", contenait une section importante sur la mise en oeuvre des réglementations par le partenariat. Les recommandations figurant sous ce titre avaient pour objectif le développement d'une approche coopérative de l'application de la législation sur le marché intérieur, notamment par la mise en place d'un cadre permanent de partenariat administratif entre les États membres et la Commission, par une analyse de l'exercice des pouvoirs de la Communauté pour gérer les problèmes urgents et graves des consommateurs, y compris par la création éventuelle d'une unité de coordination au sein de la Commission pour garantir une communication efficace au niveau communautaire et national, et par l'élaboration de lignes directrices pour l'application de groupes de directives.

2. Dans sa réponse au rapport Sutherland du 2 décembre 1992, la Commission a déclaré que la mise en oeuvre des recommandations du rapport "renforcerait les effets économiques du marché intérieur ainsi que sa dimension politique" et a accueilli favorablement les lignes principales de la stratégie de gestion du marché intérieur présentées dans le rapport et "basées sur la transparence, la coopération et la décentralisation de l'application". La Commission a annoncé son intention de présenter au Conseil des propositions d'orientations pour le développement de la coopération administrative dans les différents domaines couverts par le marché intérieur dans sa communication du 22 décembre 1993 "Tirer le meilleur parti du marché intérieur : Programme stratégique"⁷.

3. Les sections qui suivent permettent de faire un état des lieux en matière de coopération administrative à travers l'examen des rôles joués et à jouer par les États membres et par la Commission, celui des besoins exprimés et celui des pratiques existantes.

QUELS SONT LES RÔLES ?

4. Les rôles des États membres et de la Commission décrits ici sont ceux à prendre en compte dans le cadre de la coopération administrative, sans préjudice de la mission permanente de la Commission d'assurer la mise en oeuvre du droit communautaire.

A. Rôle des États membres :

5. En vertu des traités, les États membres sont responsables de la mise en oeuvre et de l'application du droit communautaire dans leur juridiction. Le développement de la coopération administrative au sein de la Communauté pour une application plus efficace de la loi ne modifie pas cette responsabilité fondamentale. Néanmoins, les États membres exercent cette responsabilité dans le cadre du droit communautaire et sont liés par des obligations générales et particulières relatives à l'application de ce

⁷ Pour les références, voir notes à la page - 1 -

droit. Sur le plan général, l'article 5 du traité exige des États membres qu'ils prennent toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité et qu'ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts de celui-ci. Plus spécifiquement, le Conseil a adopté dans certains domaines (par exemple, les douanes, la fiscalité indirecte, l'agriculture, les produits alimentaires et pharmaceutiques) une législation secondaire détaillée sur l'application du droit communautaire qui impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures plus précises.

6. Il faut rappeler que la Cour de Justice a, dans plusieurs arrêts, et notamment en matière d'infraction à l'article 30 du traité, précisé que lorsqu'ils exercent leur droit de faire appliquer leur législation nationale (y compris les dispositions non harmonisées), les États membres doivent tenir compte de certains principes inhérents au droit communautaire, en particulier:

(a) Proportionnalité

En l'absence de législation communautaire, les contrôles des États membres doivent être raisonnables et respecter l'exigence fondamentale de libre circulation prévue par le traité (Henn et Darby, affaire 34/79, arrêt du 14.12.1979; Casati, affaire 203/80, arrêt du 11.11.1981).

(b) Confiance mutuelle

Les autorités nationales ne peuvent pas imposer à nouveau des essais, des certifications ou des inspections qui ne sont pas indispensables, s'ils ont déjà été effectués par les autorités nationales d'autres États membres ou par des organismes compétents reconnus par ceux-ci (Biologische Producten, affaire 272/80, arrêt du 17.12.1981; United Foods and Abeele, affaire 132/80, arrêt du 7.4.1981; Machines à bois, affaire 188/84, arrêt du 28.1.1986; Bouchara, affaire 25/85, arrêt du 11.5.1989).

(c) Coopération dans l'exercice des contrôles

Une coopération entre les différentes autorités nationales devrait également être mise en place afin de limiter autant que possible les contrôles administratifs pour les opérateurs économiques, par exemple par un échange d'informations entre les autorités sur la conformité des produits aux exigences ou par la communication des conditions de contrôle et des modifications qui leur sont apportées (De Peijper, affaire 104/75, arrêt du 20.5.1976; Denkavit, affaire 251/78, arrêt du 8.11.1979; Vin italien, affaire 42/82, arrêt du 22.3.1983).

En résumé, la Cour a dit pour droit que l'application de la loi devait être proportionnée et non discriminatoire, viser à simplifier et à réduire les contrôles et reposer sur une confiance et une reconnaissance mutuelles.

7. La Commission considère que "l'obligation de coopérer" est implicite dans les articles 5 et 30 du traité et dans la jurisprudence communautaire, mais, pour les raisons indiquées au paragraphe 12 ci-dessous, le besoin de coopération a été renforcé par la suppression des contrôles aux frontières.

La coopération bilatérale entre les États membres constitue un élément indispensable de la coopération dans le cadre communautaire. Néanmoins, dans une Communauté sans frontières intérieures, les produits défectueux fabriqués dans un pays pourront

être écoulés dans un autre en passant par un nombre infini de canaux, et souvent en traversant d'autres États membres. Une action efficace pour protéger les intérêts de tous les citoyens de la Communauté ne pourra être entreprise que si les informations relatives auxdits produits sont mises à la disposition de toutes les autorités. De même, les conclusions auxquelles sont arrivés deux ou plusieurs États membres en ce qui concerne l'interprétation ou l'application de la législation communautaire intéresseront tous les États membres.

En outre, l'obligation de coopérer peut effectivement contribuer à atténuer les difficultés bilatérales causées par des règles nationales différentes dans des domaines non harmonisés, et peut-être à accélérer leur reconnaissance mutuelle dans l'ensemble de la Communauté.

B. Rôle de la Commission :

8. Le rôle de la Commission dans le processus de coopération administrative est de fournir des services communs aux États membres pour les aider à mettre en oeuvre et à appliquer le droit communautaire. Ces services peuvent être de nature différente, selon les besoins :

- publication des interprétations des règles communautaires existantes en tant que base d'une application commune;
- organisation de réunions, séminaires et conférences sur les problèmes d'application afin d'améliorer la compréhension mutuelle;
- promotion de l'introduction progressive de systèmes d'échange de données et de communication qui soient aussi bien efficaces que fiables et conviviaux, combinée avec un haut degré de coordination entre les treize administrations concernées;
- développement de systèmes communs de présentation des demandes de coopération ou des données;
- promotion des échanges de fonctionnaires nationaux et de programmes de formation communs en vue de l'application de la législation;
- collecte, traduction et diffusion d'informations sur les structures et les pratiques nationales en matière d'application de la réglementation;
- contributions financières pour les États membres disposant d'infrastructures administratives moins développées, afin de renforcer ces dernières, notamment par la formation des personnels concernés;
- utilisation de la publication par la Commission d'un nouveau périodique qui présente sa documentation et ses bases de données comme moyen de contact avec les administrations nationales;
- en matière de concurrence, une communication est prévue vers la fin de 1994 sur la coopération entre la Commission et les autorités nationales de la concurrence.

L'étendue des services fournis par la Commission sera déterminée au cas par cas et dépendra du degré de coopération dont les autorités nationales ont besoin. Il est clair également qu'en raison des contraintes sur les ressources de la Communauté, les services offerts par la Commission comporteront des limites et qu'un certain ordre de priorité sera nécessaire.

9. Parmi les activités de la Commission visant à soutenir les systèmes de coopération administrative, on peut citer les exemples récents suivants:

- l'élaboration et la mise à jour de guides sur la législation communautaire (tels que la nouvelle approche et les directives relatives aux marchés publics) ainsi que les communications interprétatives;
- les travaux entrepris dans le cadre des programmes INSIS, CADDIA et pré-IDA sur l'installation de réseaux d'échanges de données et de communication reliant les administrations dans des domaines prioritaires (comme par exemple la fiscalité indirecte, les douanes, contrôles vétérinaires et phytosanitaires, et statistiques) afin de relever le défi posé par l'abolition des contrôles aux frontières intérieures;
- Le programme MATTHAEUS en vigueur (adopté en 1991) pour la formation des fonctionnaires des douanes au moyen d'échanges, de séminaires et de modules de formation commune ainsi que le programme similaire MATTHAEUS-Tax (adopté en octobre 1993) ;
- le programme KAROLUS d'une durée de cinq ans, approuvé en septembre 1992 et portant sur l'échange, entre les administrations des États membres, de 1900 fonctionnaires nationaux travaillant sur l'application de la législation communautaire dans le cadre du marché intérieur; ce programme renforcera la confiance mutuelle entre les administrations nationales;
- les travaux effectués dans le cadre du projet SOSENET, qui, dans le cadre du programme de R&D ENS, a défini l'architecture des services télématiques pour la coordination des régimes de sécurité sociale afin d'améliorer et de simplifier les procédures actuelles, de faciliter l'accès des citoyens à leurs droits et de créer de nouveaux services;
- la rédaction de formulaires type simples, éliminant une profusion de formulaires de différentes administrations, et aidant à résoudre les problèmes linguistiques, constitue un exemple du type de résultats auxquels peuvent aboutir les discussions sur la coopération administrative. De tels formulaires sont actuellement étudiés par les autorités de surveillance du marché dans le domaine des produits industriels et de consommation qui pourraient les utiliser pour se communiquer rapidement des informations et s'aider mutuellement dans leurs recherches sur la sécurité et la conformité des produits.
- dans le domaine de la fiscalité indirecte, la Commission a pu travailler étroitement avec les États membres pour mettre en place tous les mécanismes nécessaires à l'abolition des contrôles fiscaux aux frontières pour le 1er janvier 1993; ces mécanismes comprennent un réseau télématique d'échange d'informations sur la TVA (VIES), une procédure détaillée de contrôle de la circulation des produits soumis à accises, un réseau de bureaux centraux de liaison ainsi qu'un annuaire commun donnant leurs organigrammes, des formulaires standard de demandes d'informations et de réponses, des séminaires de formation et des visites d'échange pour les fonctionnaires nationaux, ainsi que des mécanismes de surveillance et d'amélioration du système; ces mesures illustrent ce qui peut être réalisé grâce à une collaboration étroite au sein d'un cadre juridique et institutionnel clair;
- En ce qui concerne les douanes et l'agriculture, la Commission a transmis au Conseil une proposition pour examiner les mécanismes existants d'assistance

mutuelle en sorte de prendre en compte les changements de conditions du marché intérieur. Ceci fournit, entre autres, un cadre pour le Système automatisé d'information douanier (SID) mis en place depuis octobre 1992.⁸

- La Directive 93/99/CEE relative à des mesures additionnelles concernant le contrôle officiel des denrées alimentaires⁹ et le règlement CEE/793/93 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes¹⁰ fournissent un cadre pour la coopération scientifique;
- La création d'une agence européenne pour l'évaluation des médicaments¹¹ fournit également une coordination pour la mise en oeuvre de la législation communautaire;
- la maintenance et le développement du SIGL (Système pour la Gestion des Licences d'importation et d'exportation). Ce système permet aux Etats membres, et à la Commission, de s'informer sur des licences d'importation et d'exportation qui sont émises, et ainsi de gérer ou de contrôler la frontière externe. L'accord du Conseil, survenu le 8 février 1994, sur un régime communautaire d'importation, devrait stimuler la coopération administrative sur les importations, et facilitera la gestion par la Commission du volet extérieur du marché intérieur.

10. En termes de ressources, il convient de souligner que si une partie des ressources réservés à des activités législatives peut être affectée à la coopération administrative, les implications de ces mesures de soutien gérées par la Commission en matière de coopération administrative doivent être prises en compte. Elles devraient s'accroître avec l'entrée en vigueur de la législation communautaire déjà adoptée. La Commission a l'intention, sur la base d'une définition plus précise des besoins de tous les secteurs qui devrait avoir lieu dans les prochains mois, de présenter des propositions appropriées.

QUELS SONT LES BESOINS ?

11. Dans ses efforts pour mettre en place un marché unique tout au long des neuf dernières années, la Communauté a adopté une législation harmonisée dans toute une série de secteurs afin d'atteindre des objectifs communs tels qu'un haut niveau de protection de la santé et de sécurité pour ses citoyens et des conditions de concurrence égales pour ses entreprises. Parallèlement, un certain nombre de mesures ont été adoptées aux fins de contrôler les distorsions de concurrence, tel que le règlement 4064/89 sur les concentrations entre entreprises, s'ajoutant ainsi aux règles concernant les abus de positions dominantes, les cartels et les aides d'état, règles contenues dans le Traité et qui sont également essentielles pour garantir le

⁸ Proposition modifiée de Règlement (CE) du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (COM(93) 350 final - SYN 450, 1er septembre 1993 (JO C 262 du 28.9.1993, page 8).

⁹ JO L 290 du 24.11.1993, page 14.

¹⁰ JO L 84 du 5.4.1993, page 1.

¹¹ Règlement (CE) du Conseil No 2309/93 du 22 juillet 1993 qui établit des procédures communautaires pour l'autorisation et la supervision des médicaments pour l'usage humaine et vétérinaire et qui établit une agence européenne pour l'évaluation des médicaments (JO L 214 du 24.8.1993, page 1).

développement du marché intérieur. La Communauté doit maintenant garantir que ce cadre juridique est appliqué de façon cohérente dans toute la Communauté. Cette tâche n'est pas nouvelle; elle découle en particulier de l'article 5 du traité et a été clarifiée dans la jurisprudence de la Cour de justice, mais elle exige une certaine coordination entre des autorités dont l'organisation et le fonctionnement diffèrent dans chaque État membre. Une application inégale ou incomplète du droit communautaire aura pour effet non seulement de réduire les avantages globaux du marché intérieur et d'affecter les intérêts des citoyens ou des entreprises concernés, mais aussi d'ébranler la confiance mutuelle qui est à la base de toute la structure du marché intérieur.

12. La nécessité d'une coopération administrative entre les États membres a été renforcée par l'abolition des frontières intérieures de la Communauté. Le droit de faire circuler des marchandises dans la Communauté sans aucun contrôle aux frontières a élargi au niveau communautaire la situation existant auparavant uniquement dans chaque État membre. Les procédures et structures administratives, formelles et informelles, mises en place sur le plan national afin de garantir que les réglementations sont correctement appliquées sur l'ensemble du territoire doivent maintenant être élargies à la Communauté. Il est essentiel d'examiner toutes les mesures qui peuvent rendre l'application de cette législation aussi homogène que possible, et en premier lieu la coopération entre les administrations responsables de la mise en oeuvre de ladite législation.

13. Dans un cadre harmonisé, la Communauté a déjà instauré certains mécanismes de coopération entre les autorités nationales (et entre celles-ci et la Commission) en ce qui concerne l'application de certaines dispositions relatives au marché intérieur. C'est en particulier le cas pour les administrations directement concernées par les conséquences opérationnelles du démantèlement des contrôles douaniers et fiscaux aux frontières intracommunautaires, par la gestion des frontières externes et également celles impliquées dans les secteurs qui ont un lien direct avec la santé publique, tels que les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, les produits alimentaires ou les produits pharmaceutiques. Cependant, dans d'autres domaines, tels que celui de la législation communautaire harmonisée sur les produits industriels, il n'existe aucun mécanisme détaillé de ce type. La question posée à la Communauté est de savoir si ces mécanismes sont nécessaires dans de tels secteurs, et dans l'affirmative, quelle forme ils doivent prendre.

14. Dans un cadre non-harmonisé, on pourrait également étudier l'opportunité de mettre en place certains mécanismes appropriés de coopération administrative pour résoudre les difficultés pratiques qui peuvent résulter des aspects des quatre libertés de circulation qui ne sont pas soumis à l'harmonisation. Comme expliqué plus haut, la Cour a déjà confirmé que certaines obligations de base imposées aux États membres sur le plan de la coopération s'appliquaient de la même façon aux secteurs harmonisés et non harmonisés, et en conséquence, la Commission estime qu'il convient d'explorer les possibilités de coopération dans les secteurs non harmonisés.

15. Sur la base de l'expérience communautaire, il est possible d'identifier les types de problèmes ou de besoins qui devraient donner lieu à une coopération administrative plus étroite afin que les règles communautaires soient appliquées équitablement et efficacement :

(a) Besoins liés à l'innovation

Bien que l'interprétation de la loi soit du ressort des tribunaux, une

application efficace de celle-ci exige que les règles soient comprises de la même façon par tous ceux qui doivent les appliquer. Même après l'élaboration de directives détaillées portant sur l'interprétation de la législation, toutes les administrations concernées doivent toujours tenir compte de nouvelles circonstances ou de nouveaux développements technologiques. En conséquence, il existe une nécessité d'échange d'informations entre les États membres et la Commission sur ces faits nouveaux afin de garantir, autant que possible, une interprétation commune des règles en question.

(b) Besoins liés à l'appréciation des cas individuels

Un deuxième besoin porte sur l'appréciation des cas particuliers à laquelle procèdent chaque jour les unités administratives avant d'appliquer les réglementations. Ainsi, les autorités de contrôle du marché dans une région peuvent, de temps à autre, avoir besoin d'informations techniques portant sur une autre région (tels que les dossiers d'acceptation initiale d'un produit ou d'inspection d'une usine) avant de pouvoir se prononcer sur la conformité du produit aux réglementations. Lesdites informations doivent être reçues rapidement pour être utiles aux autorités concernées.

L'échange d'informations est également nécessaire pour garantir la libre circulation de marchandises. Par exemple, lorsqu'un État membre juge qu'un produit d'un autre État membre n'est pas conforme, des mesures doivent être prises pour modifier ou retirer le produit. Selon la Cour de justice, ces mesures de contrôle doivent être proportionnées et une coopération administrative est nécessaire pour garantir qu'elles sont limitées au strict nécessaire (par exemple, en vérifiant uniquement le lot de produits non conformes plutôt que l'ensemble de la production)

(c) Besoins liés à la mise en oeuvre et à l'application des décisions

Une coopération administrative est nécessaire pour garantir la mise en oeuvre et l'application efficace d'une décision, chaque fois que la compétence des autorités chargées de la prise de décision ne couvre pas l'ensemble du territoire sur lequel les réglementations s'appliquent. La coopération entre deux ou plusieurs autorités peut être nécessaire, par exemple pour garantir qu'un produit, dont la non-conformité a été constatée dans une région, n'est pas fabriqué dans une autre ou commercialisé dans une troisième. La coopération est également nécessaire pour que des mesures efficaces soient prises dans l'État membre d'où provient le produit ou le service non conforme afin que les conditions de concurrence soient les mêmes sur le marché intérieur.

(d) Besoins liés à l'adéquation de la législation

Les informations obtenues à la suite de l'application de la législation existante peuvent fournir la preuve technique que celle-ci est inadéquate, par exemple en identifiant des problèmes qui peuvent uniquement être résolus de façon satisfaisante par une extension ou une révision de la législation elle-même. Le succès de l'extension ou de l'adaptation de la législation peut donc dépendre dans une certaine mesure des informations communiquées en retour par les autorités d'application, qui s'ajoutent à celles que la Commission peut obtenir par ses propres moyens, par exemple via son réseau d'Euro Info Centres.

16. Des mécanismes facilitant une interprétation commune, une évaluation en connaissance de cause et une application efficace des contrôle existent déjà sur le plan communautaire dans les quelques secteurs où la législation harmonisée est appliquée depuis longtemps; le défi auquel est aujourd'hui confrontée la Communauté est d'examiner l'efficacité de ces mécanismes et d'élargir l'engagement en matière de coopération administrative qui caractérise ces secteurs à d'autres domaines, tout en conservant à l'esprit que les besoins de chaque secteur en termes de degré de coopération varient. Pour chaque mécanisme, les besoins devront être définis au niveau opérationnel par secteur et de façon décentralisée.

17. Par opposition à la relative homogénéité de la pratique administrative dans chaque État membre, l'organisation de la coopération administrative dans le cadre de la Communauté doit tenir compte des différences significatives entre les États membres en ce qui concerne les moyens employés par les autorités publiques pour appliquer les réglementations, différences qui se reflètent dans les structures organisationnelles, dans la pratique opérationnelle et dans le niveau global des ressources affectées à ladite application. Malheureusement, dans de nombreux domaines de la législation communautaire, aucune information précise n'est disponible sur les moyens administratifs utilisés par les États membres pour appliquer ladite législation, bien que de telles informations soient importantes pour développer la confiance mutuelle nécessaire pour promouvoir une coopération efficace dans la Communauté.

18. Pour assurer une bonne communication, la Commission considère que la première priorité est que les administrations concernées soient identifiées, ainsi que la façon dont elles seront reliées à leurs homologues des autres États membres.

En second lieu, une plus grande transparence des systèmes d'application sur le plan national, sur une base sectorielle, aiderait beaucoup tous ceux qui sont impliqués dans la coopération administrative au niveau communautaire dans ce secteur. Bien sûr, lorsque les structures d'application présentent des faiblesses, des mesures de soutien sur le plan communautaire pourraient être envisagées, comme par exemple des programmes de formation et des échanges de fonctionnaires.

19. En troisième lieu, une autre justification de la coopération administrative tient à la nécessité de résoudre les problèmes de communication découlant des différences de langues et des infrastructures de communication et d'échange de données. Si la coopération administrative dans la Communauté doit atteindre des niveaux d'efficacité comparables aux meilleurs systèmes nationaux, des efforts importants devront être faits pour surmonter ces obstacles culturels et structurels par des mesures de soutien, en utilisant le cas échéant les réseaux de communications de données.

Les besoins croissants en matière de coopération administrative pourraient dans certains cas nécessiter d'établir un système de communication et d'échanges de données efficace, fiable et convivial entre les administrations, plus particulièrement en ce qui concerne le courrier électronique. En même temps, il est nécessaire de prendre en compte les besoins particuliers des administrations publiques, plus précisément en termes de sécurité, confidentialité et certification des données, si les données électroniques doivent remplacer les supports traditionnels.

Les modalités d'organisation de l'interface entre les membres d'un réseau de coopération administrative doivent aussi tenir compte de la nécessité d'assurer une communication efficace en utilisant les moyens les plus simples et les mieux

appropriés (formulaires type, mise à disposition d'un point de contact central avec des équipements de communication et d'interprétation, afin de faciliter les relations décentralisées suivant les besoins).

QUELLE EST LA PRATIQUE ACTUELLE ?

20. La présente section donne un aperçu de l'état actuel de la coopération administrative au sein de la Communauté. Elle s'inspire des résultats d'une double initiative prise par la Commission dans le cadre du suivi du rapport Sutherland:

- une étude de la gestion des cas urgents conformément à la législation communautaire;
- des discussions avec les États membres au cours d'une série de rencontres sectorielles sur les problèmes moins connus posés par l'application de la législation communautaire et sur l'identification de "points de contact" pour traiter des problèmes d'application.

21. En ce qui concerne la gestion des cas urgents, la Commission vient de publier une communication séparée qui analyse les procédures d'urgence pour les produits de consommation (alimentaires et non alimentaires), les médicaments, les appareils médicaux, la pollution radioactive et les contrôles vétérinaires et phytosanitaires¹². Ces procédures, qui par définition impliquent la transmission rapide des informations entre les autorités de l'État membre et la Commission, illustrent certains des problèmes urgents à résoudre par la coopération administrative. Même si le fonctionnement de ces procédures est largement considéré comme satisfaisant, la Commission propose certaines améliorations à examiner de manière plus approfondie avec les États membres, telles que:

- l'amélioration des systèmes de communication et d'échange de données utilisés;
- la limitation de l'utilisation des procédures aux véritables urgences;
- la communication d'informations plus précises afin de permettre aux autres autorités de réagir plus facilement;
- une plus large participation de tous les États membres à ces procédures;
- la définition de règles communes en matière de confidentialité/publicité en ce qui concerne les cas urgents.

22. Les réunions sectorielles sur la coopération administrative hors du cadre des cas urgents ont été organisées en collaboration avec les représentants des États membres au sein du Comité consultatif du marché intérieur. Plutôt que de se limiter aux domaines où les mécanismes de coopération administrative existent depuis longtemps (par exemple douanes ou produits pharmaceutiques), elles ont couvert de nombreux domaines tels que la "nouvelle approche" de l'harmonisation technique, les substances dangereuses, les produits alimentaires, la reconnaissance des diplômes, les contrôles vétérinaires et les médicaments destinés à la consommation humaine et animale. À l'issue de ces réunions, certains points importants peuvent être dégagés, à savoir:

¹² Pour les références, voir notes à la page - 1 -

Diversité des mécanismes de coopération

23. Jusqu'à présent, l'examen des mécanismes de coopération entre la Commission et les États membres pour la mise en oeuvre et l'application du droit communautaire existant a montré que ces mécanismes prennent des formes diverses. Certains ont été essayés et testés sur une longue période, d'autres sont toujours à l'état embryonnaire. Certains sont officialisés et détaillés, et assortis de règles de procédure contraignantes, alors que d'autres sont informels et facultatifs, basés essentiellement sur des contacts bilatéraux ad hoc entre les États membres et avec peu d'activité au niveau communautaire.

24. Même si l'éventail des solutions choisies est très large, il existe néanmoins un certain nombre de critères permettant de mesurer le niveau relatif de développement de chaque système de coopération, tels que:

- Existe-t-il des règles communautaires détaillées en ce qui concerne l'application ?
- Quelle est la portée desdites règles (sont-elles limitées à la codification de l'échange d'informations, par exemple, ou indiquent-elles les pouvoirs de contrôle et d'intervention que les États membres doivent exercer) ?
- Existe-t-il une prise de décision au niveau communautaire en ce qui concerne les informations fournies par les autorités nationales d'application ?
- Existe-t-il un organisme communautaire clairement responsable de la surveillance de l'application et les données relatives à celle-ci sont-elles collectées ou échangées sur le plan communautaire ?
- Existe-t-il des mesures au niveau communautaire visant à améliorer la coordination entre les fonctionnaires chargés de l'application (réunions, séminaires, bulletins, visites d'échange, formation commune, inspections conjointes) ?
- Existe-t-il des systèmes ou des systèmes sont-ils développés à une échelle dépassant celle de la Communauté (au niveau de l'OCDE, l'ONU etc.) ?

25. Les consultations, menées jusqu'à présent par la Commission avec les responsables de l'application de la législation, ont permis de dégager un consensus sur le fait que le choix des modalités de coopération devrait être laissé aux responsables de la législation concernée. Les différences au niveau des structures et des procédures reflètent des besoins différents. Il n'est pas nécessaire d'instaurer des degrés similaires de coopération pour des questions qui présentent des types de risque différents. La nécessité d'une définition claire de chaque système et, comme expliqué ci-après, le fait que tous les participants soient soumis de la même manière au respect des règles de ce système sont plus importants qu'une approche homogène ou "normalisée".

Equilibre entre la coopération informelle et la coopération formelle

26. Dans les domaines où la Communauté n'a pas fixé de règles détaillées pour l'application du droit communautaire, les autorités nationales d'application sont parfois réticentes à envisager l'instauration de telles règles. Une opinion largement partagée est que la coopération entre les autorités d'application des différents États membres

interviendra tout naturellement lorsque le besoin se fera sentir, qu'une telle coopération est une pratique normale dans toute administration efficace, et que la coopération peut être laissée à la discrétion des autorités concernées.

27. Si le développement d'une telle approche informelle ("volontaire") de la coopération administrative au niveau communautaire peut être une première étape utile et montre que les États membres reconnaissent le besoin d'établir des contacts réguliers entre les autorités nationales, il ne constitue pas toujours une base suffisante pour un fonctionnement efficace du marché unique. La Commission observe que, dans les États membres, l'activité d'application fait habituellement l'objet de dispositifs administratifs détaillés de coordination interne, même lorsque l'application de la législation est très décentralisée (le domaine des marchés publics constitue une exception notable). Les informations sont habituellement échangées sur une base systématique entre les autorités locales ou régionales, et parfois elles sont conservées dans une base de données centralisée ou largement accessible. Si les États membres organisent la coopération à l'intérieur de leurs propres frontières, il semble paradoxal qu'ils soient réticents à le faire dans le contexte communautaire, où les difficultés pratiques en matière de coopération, telles que les barrières linguistiques et la diversité des structures organisationnelles, sont évidemment plus importantes. Étant donné que le marché communautaire devra dorénavant être géré avec le même degré d'efficacité que les marchés nationaux, le développement de certaines règles minimales pour l'application du droit communautaire doit être hautement prioritaire.

Participation inégale aux systèmes de coopération communautaire

28. Dans son analyse des systèmes de coopération existants et en particulier de ceux relatifs aux cas urgents, la Commission a noté que la participation des États membres au système est souvent inégale. Par exemple, certains États membres ne notifient pas de problèmes ou de cas urgents comme le prévoient les systèmes en place, ou lorsque ceux-ci imposent aux États membres de réagir aux informations transmises, certains d'entre eux ne le font jamais ou le font avec un retard considérable. Il ne s'agit pas ici d'infractions délibérées du droit communautaire. Cela pourrait refléter des problèmes structurels d'organisation des contrôles dans l'État membre concerné.

29. Il est impossible d'évaluer les causes des défaillances apparentes des systèmes de coopération sans connaître plus en détail les systèmes administratifs nationaux existants. À cause du haut niveau d'interdépendance mutuelle qui caractérise la gestion du marché intérieur, il incombe aux États membres d'aider la Commission dans ses efforts pour rendre les systèmes nationaux plus transparents. Si des problèmes structurels sont identifiés au niveau national, il peut être nécessaire de prévoir une possibilité d'assistance communautaire à certains États membres afin de les aider à mettre en place l'infrastructure nécessaire à une application efficace du droit communautaire. Sans la garantie que le droit communautaire est globalement appliqué de façon comparable dans tous les États membres, il est improbable que les objectifs de l'article 7 A du traité puissent être atteints.

30. La Commission a pu constater qu'il existe une plus grande confiance mutuelle et que le droit communautaire est appliqué plus efficacement lorsque des règles explicites de coopération administrative existent. Elle considère qu'il importe d'examiner le besoin d'instaurer des mécanismes de coopération administrative dans des domaines où il n'en existe pas et qu'un tel examen devrait être basé sur un cadre politique de coopération administrative inspiré de l'expérience déjà acquise dans certains domaines.

La Commission suggère que, dans tous les cas où la législation communautaire ne contient pas déjà des dispositions détaillées de coopération relatives à son application:

- tous les systèmes de coopération administrative devraient être basés sur un ensemble d'orientations communautaire;
- les modes de coopération adaptés au secteur concerné devraient être définis au niveau communautaire, de commun accord entre la Commission et les autorités nationales.

ANNEXE 2

**Programme des discussions relatives
à la coopération administrative
dans la mise en oeuvre et l'application de la législation
communautaire**

Domaines à couvrir

Les discussions seront organisées dans le contexte d'un cadre communautaire de coopération administrative. Ces discussions devraient porter d'abord sur les domaines qui n'ont que peu ou pas d'expérience de la coopération administrative et particulièrement sur ceux qui impliquent des produits de consommation et des services ou qui sont connus pour poser des problèmes aux autorités d'application. Lorsque des mécanismes existent déjà et sont largement satisfaisants, le but est plutôt d'identifier les améliorations possibles et des discussions peuvent être entreprises à moyen et à long terme.

D'autres domaines seront inclus dans ces discussions au fur et à mesure du développement de la législation communautaire.

- Harmonisation technique: directives relatives à l'élimination des entraves aux échanges
- Marchés publics
- Armes à feu
- Biens à double usage
- Directive sur la sécurité générale des produits
- Télécommunications
- Denrées alimentaires, santé des plantes et des animaux, médicaments vétérinaires
- Notification des réglementations techniques
- Douanes
- Fiscalité
- Précurseurs biochimiques
- Biens culturels
- Droit d'établissement
- Droit des sociétés
- Assurances, banques, valeurs mobilières
- Propriété intellectuelle
- Radiodiffusion
- Transports
- Secteurs non harmonisés

FICHE FINANCIERE COOPERATION ADMINISTRATIVE DANS LE CADRE DU MARCHE INTERIEUR
--

crédits autorisés en 1993		crédits demandés en 1994		variation en %	
Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
1	2	3	4	5	6
64.597.000		51.830.000		-19.76%	

1. Intitulé de l'action

Développement de la coopération administrative pour la mise en oeuvre et l'application de la législation communautaire dans le cadre du marché intérieur (qui est aussi cité dans le programme stratégique pour le marché intérieur). (La majorité de ces dépenses figurent également dans la fiche financière pour ce programme).

2. Lignes budgétaires concernées

voir point 7.2 ci-dessous.

3. Base légale

Traité instituant la Communauté européenne et notamment ses articles 5, 7A, 30 à 36, 52 à 66, 100, 100A, 100B, 129B à D.

4. Description de l'action

4.1 Objectif général de l'action

-Mettre en place un système de coopération administrative cohérent entre les Etats membres, et entre ceux-ci et la Commission, pour l'application effective de la législation communautaire;

- Faciliter le développement des réseaux télématiques entre administrations nationales et entre celles-ci et les instances européennes.

Les actions proposées se fondent notamment sur les communications et résolutions suivantes:

a) Communications

- Communication de la Commission, du 7 octobre 1991, sur "Les besoins d'échanges d'informations entre administrations pour assurer le fonctionnement du marché intérieur" - (SEC(91) 1752 final).
- Communication de la Commission, du 2 décembre 1992, " Le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté après 1992 - Suivi du Rapport Sutherland" (SEC(92) 2277 final).
- Communication de la Commission, du 12 mars 1993, sur les réseaux télématiques transeuropéens entre administrations - (COM (93) 69 final).
- Communication de la Commission, du 2 juin 1993, "Renforcer l'efficacité du marché intérieur - Pour un programme stratégique sur le marché intérieur" (COM(93) 256 final).
- Communication de la Commission, du 22 décembre 1993, " Tirer le meilleur parti du marché intérieur : Programme stratégique" (COM (93) 632 final).

b) Résolutions :

- Résolution du Conseil, du 7 décembre 1992, sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur (JO n° C 334 du 18.12.1992, p.1).

4.2 Période couverte par l'action

Action permanente qui va au-delà de l'échéance de 1993 prévue à l'article 7A du Traité CE, afin d'assurer le fonctionnement du marché intérieur et le progrès vers l'Union économique et monétaire.

5. Classification de la dépense

- 5.1** **DNO**
- 5.2** **CD**
- 5.3** **sans objet**

6. Type de la dépense

Les dépenses opérationnelles, qui vont faire l'objet, ou font déjà l'objet, d'actions séparées, comprennent pour l'essentiel :

- des contributions financières et des subventions (notamment celles qui sont destinées aux organismes européens chargés de la coopération administrative dans les secteurs spécifiques);
- des obligations financières découlant de contrats d'études préparatoires, de faisabilité ou d'évaluation, qui contribuent à la coopération entre administrations pour la mise en oeuvre du marché intérieur, (notamment dans le cadre de la mise en place des réseaux télématiques entre administrations) et à la réalisation d'autres objectifs politiques liés à l'achèvement et au fonctionnement du marché unique;
- des subventions destinées au soutien de projets d'intérêt communautaire entrepris par des organismes extérieurs;
- le financement d'actions des échanges de fonctionnaires, de formation, d'information et de programmes de communication.

7. Incidence financière

7.1 Mode de calcul du coût total de l'action

Le passage de l'échéance de 1993, où l'accent était mis sur la réalisation des objectifs législatifs du Livre blanc, a impliqué une révision importante des intitulés de la ligne "Marché intérieur" en vue du projet de budget pour 1994. Cette révision comportait une modification des actions types correspondant aux orientations politiques contenues dans les communications de la Commission au Conseil et au Parlement, du 2 décembre 1992 "Le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté après 1992 - Suivi du Rapport Sutherland" (SEC (92) 2277 final) et du 2 juin 1993 "Renforcer l'efficacité du marché intérieur - Pour un programme stratégique sur le marché intérieur" (COM (93) 256 final). Le programme stratégique (COM (93) 632 final) qui vient d'être adopté, et dont la coopération administrative est l'une des composantes principales, vise à approfondir ces actions types modifiées face aux changements qualitatifs dans la mission des services pour la surveillance de la mise en application de la législation communautaire dans le cadre d'une coopération administrative renforcée avec les Etats membres.

Il est évident que dans une certaine mesure les ressources existantes peuvent être redéployées pour faire face au nouveau défi. Ceci pourtant nécessite un examen approfondi des allocations existantes afin d'identifier les opportunités de redéploiement. Par ailleurs, il est clair que pour certaines de ces tâches les ressources existantes sont insuffisantes. Dans d'autres cas, il est aussi clair que les implications en termes de ressources ne peuvent pas être chiffrées, avant que des travaux complémentaires décrits dans le programme stratégique soient achevés permettant une évaluation précise des besoins.

Ceci dit, la présente fiche financière tente, dans un premier temps, de faire le bilan des lignes budgétaires associées aux politiques marché intérieur et d'établir l'ordre de grandeur des montants affectés à la coopération administrative dans la poursuite des politiques correspondantes. Il faudrait ajouter que les montants mentionnés ci-dessous ne seront pas tous utilisés pour la coopération administrative, la répartition entre les différents aspects étant impossible de chiffrer à présent.

7.2 Ventilation par éléments du coût total de l'action

Les chiffres ci-après reprennent la situation telle quelle s'est précisée dans l'Avant Projet de Budget 1994.

Ventilation par grandes lignes du programme * (indique que le volet comporte aussi des actions nouvelles)	Lignes budgétaires concernées (en tout ou en partie)	Budget 1993	Budget 1994
-Coopération administrative *	B3-4015	30.000.000	-
-Surveillance de la mise en application*	B5-108	1.000.000	1.000.000
-KAROLUS:	B5-3000	1.420.000	2.130.000
-MATTHAEUS et MATTHAEUS-Tax	B5-3051	2.427.000	2.900.000
-Echanges vétérinaires	B2-5101	250.000	-
Réseaux transeuropéens*	B5-7210	17.000.000	20.000.000
	B5-7211	-	10.000.000
	B5-7212	9.800.000	12.900.000
	B5-7213	2.000.000	2.000.000
	B5 -7214	700.000	900.000
TOTAUX		64.597.000	51.830.000

*(indique que le volet comporte aussi des actions nouvelles).

7.3. Echancier indicatif des crédits

Les communications spécifiques aux actions particulières donneront tous les éléments d'appréciation utiles.

8. Dispositions anti-fraude prévues

La vérification des subventions ou de la réception des prestations et études préparatoires, de faisabilité ou d'évaluation commandées est effectuée par les services de la Commission avant paiement, en tenant compte des obligations contractuelles et des principes d'économie et de la bonne gestion financière ou globale. Des dispositions anti-fraude (contrôle, remise de rapports, etc.) sont inclus dans tous les accords ou contrats conclus entre la Commission et les bénéficiaires des paiements.

Le contrat-cadre conclu en 1992 entre la Commission et les organismes européens de normalisation prévoit, par exemple, une présentation très claire des coûts associés avec la préparation de normes européennes dans le cadre des mandats qui permettront un contrôle efficace des dépenses effectuées.

De manière générale, toutes les actions permanentes font l'objet d'un suivi régulier de la part des services concernées, ainsi que pour les actions ponctuelles, d'une évaluation ex-post. Des informations, statistiques et autres, fournissent une aide dans l'évaluation du progrès des actions communautaires et contribuent ainsi à la consolidation du dispositif anti-fraude.

Dans plusieurs règlements, des dispositions spécifiques sont prévues et les mesures de contrôle internes se fondent sur la vérification de conformité aux faits par les chefs d'unités responsables de la gestion de projets et de programmes individuels.

9. Eléments d'analyse coût-efficacité

9.1 Objectifs spécifiques et quantifiables, population visée

Les objectifs spécifiques de cette action relative à la coopération administrative dans le cadre du marché intérieur sont repris ci-après.

Il s'agit de la gestion de la mise en oeuvre de la législation communautaire qui passe par la surveillance du respect des Etats membres de leurs obligations communautaires;

Il faut assurer la qualité de la mise en application à travers un encadrement cohérent de la coopération administrative avec le soutien technique nécessaire, la surveillance de la mise en application des règles communautaires et moyens de résoudre des problèmes de cette mise en application.

Dans le cadre de la subsidiarité, la Commission n'intervient que là où il s'avère dans les examens de secteurs prévus dans la communication que les structures existantes ne garantissent pas une application efficace de la législation pour le marché intérieur dans tous les Etats membres, pour un secteur spécifique. Pour les secteurs non harmonisés,

un renforcement de la coopération administrative peut même éviter la nécessité de légiférer.

La population visée par l'action est celle des administrations nationales.

9.2. Justification de l'action

L'ensemble de cette action relève du principe d'attribution à la Commission des compétences d'exécution de règles établies par le Conseil dans le cadre de la réalisation et le fonctionnement du marché intérieur. Il est à rappeler que le Conseil, par sa résolution du 7 décembre 1992 sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, a invité les Etats membres et la Commission à examiner la nécessité de renforcer la coopération afin de résoudre tout problème d'ordre pratique qui pourrait se poser. Le Parlement, par sa résolution du 18 décembre 1992 sur le suivi à donner au programme du marché intérieur de 1992, a également invité la Commission à prendre les mesures nécessaires pour faire face au défi qu'impose le fonctionnement du grand marché. La Commission, pour répondre à cet objectif, par sa décision du 23 décembre 1992, a mis en place un comité consultatif pour la coordination dans le domaine du marché intérieur.

Pour les actions en cours il n'y a pas véritablement de solution alternative à une action communautaire, car toute carence de la Commission dans le domaine de l'achèvement et du suivi du fonctionnement du marché intérieur risquerait d'entraîner la mise en place de politiques nationales divergentes.

Toutefois, la Commission examine en permanence les différentes possibilités de réponses aux exigences d'économie et d'efficacité.

C'est ainsi qu'en matière de normalisation, la stratégie, qui était fondée initialement sur une harmonisation détaillée des législations nationales, se poursuit actuellement sur deux orientations complémentaires:

- la reconnaissance mutuelle des règles nationales;
- la limitation du rapprochement des législations au niveau communautaire aux seuls cas où les objectifs des législations nationales ne sont pas équivalents.

En outre, la Commission, dans le cadre du suivi du Livre vert sur la normalisation, a introduit des changements importants au système de financement de la normalisation européenne.

En ce qui concerne le plan d'action pour l'échange de fonctionnaires nationaux entre les administrations des Etats membres (programme KAROLUS), une participation des administrations concernées a été fixée à hauteur de 50% des indemnités de séjour durant la période d'échange, les autres frais étant à la charge du budget communautaire. Ce programme est complémentaire aux autres programmes d'échanges adoptés par le Conseil dans certaines domaines spécifiques c.à.d. MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX, et le domaine vétérinaire.

9.3 Suivi et évaluation de l'action

Indicateurs de performance sélectionnés

- a) Nombre d'échanges de fonctionnaires effectuée dans le cadre des programmes KAROLUS, MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX et dans le domaine vétérinaire.
- b) Etablissement et fonctionnement des réseaux télématiques entre les administrations chargées de la surveillance du marché intérieur et entre celles-ci et la Commission.

Modalités et périodicité de l'évaluation prévue

L'évaluation des travaux relatifs au fonctionnement du marché intérieur se fait sur base annuelle par l'intermédiaire des actions et des interventions du comité chargé de la coordination du marché intérieur. Ce rapport est prévu dans la Communication de la Commission, du 2 décembre 1992, "Le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté après 1992 - Suivi du Rapport Sutherland" (SEC(92) 2277 final),

Pour le programme KAROLUS, il est prévu à l'article 18 de la décision de la Commission (93/10/CEE) fixant les dispositions d'application du programme, que la Commission établisse un rapport financier annuel sur l'exécution du programme et que ce dernier soit transmis aux coordinateurs nationaux de manière à permettre le suivi de sa mise en oeuvre.

(Eléments pour information interne)

10. Dépenses administratives (Partie A du Budget)

NOTE: Il faut rappeler qu'il y a des sommes déjà inscrites en Partie A destinées aux tâches spécifiques de surveillance dans certains secteurs du marché intérieur, et pour les frais de réunions de comités, dont la part qui devra être imputée à la coopération administrative ne peut pas encore être estimée.

10. 1 L'action proposée implique-t-elle une augmentation du nombre des effectifs de la Commission? Si oui, combien?

Oui. Il est probable que le développement de certaines actions dans le cadre du volet "coopération administrative" du programme stratégique peuvent générer des dépenses de fonctionnement supplémentaires et des demandes d'augmentation des effectifs. Bien

que quelques évaluations préliminaires et partielles ont été fournies à la DG XV par certains services, à ce stade, et avant d'analyser les besoins en détail, en coordination, le cas échéant avec les Etats membres, aucune estimation fiable ne s'avère possible. Les actions spécifiques découlant du programme stratégique feront l'objet des fiches financières individuelles donnant tous les éléments d'appréciation nécessaires.

Néanmoins, il est possible d'évaluer les effectifs nécessaires au suivi de la coopération administrative dans 14 des 17 secteurs mentionnés dans l'annexe 2 (en estimant qu'au moins 3 secteurs ont déjà des systèmes qui n'ont pas besoin de d'avantage de personnel). Un fonctionnaire A et un fonctionnaire C devraient suffire aux besoins de 2 secteurs, ce qui impliquerait un total à 7 fonctionnaires 'A' et 7 fonctionnaires 'C'.

Une partie de ces effectifs pourrait être trouvée via une réallocation des ressources ou un redéfinition des tâches du personnel actuellement occupé à organiser des réunions de comités pour préparer la législation. Ceci particulièrement dans des secteurs où l'effort législatif a diminué. Aussi, ces effectifs seront nécessaires au fur et à mesure de l'introduction de nouvelles structures de coopération administrative. Il n'y aura probablement pas besoin de fonctionnaires supplémentaires pendant l'année 1994, mais il feront l'objet de demandes pour l'établissement du budget 1995.

Il est clair que des demandes pour des effectifs statutaires doivent être présentées en tenant compte des perspectives financières et des enveloppes en vigueur pour les exercices budgétaires concernées.

10.2 Indiquez le montant des dépenses de fonctionnement et de personnel générées par la proposition d'action. Explicitiez le mode de calcul.

On pourrait envisager un comité pour la coopération administrative par secteur, qui se réunirait une fois par an. Chiffrées à 15 000 ECU par réunion (ligne A-2510), fois 14 secteurs, ceci donne des dépenses s'élevant à 210 000 ECU par an. Mais celles-ci pourraient être partiellement compensées par la probabilité qu'il y aura moins de réunions de comités pour des consultations sur la législation nouvelle.

Pour le personnel statutaire mentionné au point 10.1, on obtient des dépenses de 14 fois 90 000 ECU/an, soit 1 260 000 ECU par an, des titres A1, A2 et A5 du budget..

De nouveau, toutes ces dépenses seront étalées au fur et à mesure que les nouvelles structures éventuelles seront introduites. La liste des secteurs n'est pas définitive. Lors des discussions qui vont précéder la mise en place d'un changement de structure quelconque, il peut s'avérer que certains secteurs n'ont besoin d'aucunes mesures supplémentaires, ou que d'autres peuvent être ajoutés à la liste.

ISSN 0254-1491

COM(94) 29 final

DOCUMENTS

FR

10 06 01

N° de catalogue : CB-CO-94-053-FR-C

ISBN 92-77-65480-5
