



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.3.2001
COM(2001) 160 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

sur l'application du règlement (CE) n° 2679/98

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction	3
2.	Cadre général.....	3
2.1.	Contexte et objectifs	3
2.2.	Les dispositions prévues par le règlement	4
2.3.	Les engagements énumérés dans la résolution	5
3.	La mise en oeuvre du règlement et de la résolution	6
3.1.	Par la Commission.....	6
3.2.	Par la Cour	6
3.3.	Par les Etats membres.....	7
4.	L'application du règlement	7
4.1.	Les cas d'application	7
4.2.	Constats	8
5.	Appreciation	10
5.1.	Les faiblesses du règlement	10
5.2.	La perception de l'action de la Commission.....	10
6.	Enjeux et pistes de reflexion pour ameliorer le règlement.....	11
6.1.	L'importance de l'enjeu politique	11
6.2.	Limites d'intervention de la Commission et des Etats membres	12
6.3.	Conclusions : trois pistes de réflexion possibles.....	13
6.3.1.	Le maintien du statu quo	13
6.3.2.	Une approche plus dynamique dans l'application du règlement et le respect de la résolution	14
6.3.3.	Une modification du règlement pour en étendre et améliorer la portée	14

ANNEXES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

sur l'application du règlement (CE) n° 2679/98

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Deux ans après l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil du 7 décembre 1998 relatif au fonctionnement du marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre les Etats membres (ci-après « le règlement »)¹, le moment est venu de dresser le bilan de son application, à la lumière de l'expérience acquise.

La Commission répond ainsi à l'invitation que le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil lui avaient formulée dans leur résolution adoptée le jour même de l'adoption du règlement (CE) n° 2679/98 (ci-après « la résolution »)².

2. CADRE GENERAL

2.1. Contexte et objectifs

- Le Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 a constaté les limites de la procédure en manquement prévue par l'article 226 CE en cas d'entraves graves à la libre circulation des marchandises nécessitant une correction urgente. Il a insisté sur l'importance capitale de mettre en place des procédures ad hoc capables de répondre de manière rapide et efficace aux atteintes à la libre circulation des marchandises consécutives à ces entraves. Le Conseil européen a ainsi demandé à la Commission d'examiner les moyens de garantir de manière efficace la libre circulation des marchandises y compris la possibilité d'imposer des sanctions aux Etats membres.
- En réponse à ce mandat, la Commission a présenté, le 18 novembre 1997, au Conseil et au Parlement européen une proposition de règlement mettant en place un mécanisme spécifique d'intervention rapide de la Commission³. Selon ce mécanisme, la Commission aurait demandé, par voie de décision, à l'Etat membre concerné, de prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à une entrave, manifeste et caractérisée, à la libre circulation des marchandises au sens des articles 28 à 30 CE. Les particuliers auraient pu ainsi faire valoir cette décision rapidement devant les juridictions nationales et obtenir, dans le cadre des voies et des moyens de recours nationaux, des mesures provisoires, assorties d'astreintes ou d'amendes, afin d'empêcher une extension ou une aggravation de l'entrave, la

¹ JO L 337 du 12.12.1998, p. 8.

² JO L 337 du 12.12.1998, p. 10.

³ Proposition de règlement (CE) du Conseil instaurant un mécanisme d'intervention de la Commission pour l'élimination de certaines entraves aux échanges. COM (97) 619 final – 97/0330 (CNS), JO C 10 du 15.1.1998, p. 14.

suppression de la violation alléguée et, le cas échéant, la réparation du préjudice subi.

- Cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil⁴, lequel a privilégié une solution de compromis comportant deux volets :
 - un règlement⁵, articulé autour de trois axes : un mécanisme d'alerte rapide en cas d'entrave ou risque d'entrave, une obligation pour les Etats membres de prendre des mesures nécessaires et proportionnées pour assurer la libre circulation de marchandises, et une action de la Commission enjoignant par voie de notification les Etats membres à prendre ces mesures, et
 - une résolution⁶ réaffirmant l'engagement des Etats membres à répondre rapidement à toute démarche de la Commission et à assurer l'indemnisation des particuliers lésés.
- Le Parlement européen a lancé certains débats sur le champ d'application du règlement, sa valeur ajoutée et ses incidences sur le droit de grève. Il proposa trois amendements⁷, dont un fut retenu au Conseil⁸.
- Au moment où se déroulaient les discussions au Conseil et au Parlement, la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après « la Cour ») a rendu un arrêt relatif à des entraves graves à la libre circulation des marchandises⁹. Dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'un Etat membre manque aux obligations qui découlent de l'article 28 CE, en liaison avec l'article 10 CE, « dès lors que les mesures qu'il a prises pour faire face aux actions des particuliers qui ont causé des obstacles à la libre circulation de certains produits [...] n'ont manifestement pas été suffisantes, compte tenu de la fréquence et de la gravité des incidents en cause, pour garantir la liberté d'échanges intracommunautaires des produits [...] sur son territoire, en empêchant et en dissuadant efficacement les auteurs des infractions en cause de les commettre et de les répéter »¹⁰.
- Plus récemment la Cour a été saisie d'une question préjudicielle dans le cadre d'un litige national portant sur une demande d'indemnisation pour les préjudices subis comme suite à un blocage d'une autoroute par une manifestation autorisée par les autorités d'un Etat membre.¹¹

2.2. Les dispositions prévues par le règlement

- L'article premier du règlement définit les entraves à la libre circulation des marchandises qui fondent son application. Elles doivent être susceptibles de

⁴ Cf. avis du service juridique du Conseil du 4 février 1998, 5731/98 JUR 53.

⁵ Annexe au 9348/98 MI 66.

⁶ Annexe II au 8902/98.

⁷ 12752/98 PE-RE 76.

⁸ Une modification rédactionnelle de l'article 5, alinéa 5, du règlement.

⁹ Arrêt de la Cour du 9 décembre 1997, Commission/France (C-265/95, Rec. p. I-6959), ci-après arrêt « fraises ».

¹⁰ Cf. sommaire de l'arrêt.

¹¹ Affaire C-112/00, Eugen Schmidberger, Int. Transporte / Autriche

constituer une violation des articles 28 à 30 CE¹², provoquer une perturbation grave de la libre circulation des marchandises, causer des dommages sérieux aux particuliers lésés et nécessiter une action immédiate afin d'éviter toute continuation, extension ou aggravation de la perturbation ou des dommages en question. Il est indifférent que ces entraves résultent de l'action d'un Etat membre ou de son inaction, celle-ci étant définie selon les termes de la jurisprudence de la Cour précitée.

- L'article 2 du règlement précise toutefois qu'il n'affecte pas l'exercice des droits fondamentaux, en particulier le droit de grève.
- Le mécanisme d'alerte est défini à l'article 3 du règlement. Il doit être mis en œuvre tant en cas d'entrave que lorsqu'il y a risque d'entrave et suppose un envoi par les Etats membres d'information à la Commission, que celle-ci répercute à l'ensemble des Etats membres.
- L'article 4 du règlement impose aux Etats membres de prendre, en cas d'entrave, toutes les mesures nécessaires et proportionnées pour assurer la libre circulation des marchandises entre Etats membres sur son territoire et d'en informer la Commission.
- Lorsqu'une entrave se produit, la Commission doit, en vertu de l'article 5 du règlement, envoyer une notification à l'Etat membre concerné en lui expliquant les raisons de son action et lui demandant de prendre les mesures nécessaires et proportionnées pour supprimer l'entrave. Cette notification peut être publiée au JOCE et est transmise à toute partie qui en fait la demande.

2.3. Les engagements énumérés dans la résolution

- Les Etats membres se sont engagés à assurer la libre circulation des marchandises et à réagir rapidement aux entraves définies dans le règlement, à informer leurs opérateurs économiques à cet égard, à assurer l'existence de procédures rapides et efficaces de dédommagement des personnes lésées par ces entraves et à faire le nécessaire pour débattre promptement au sein du Conseil lorsque les circonstances le justifient.
- Le Conseil et les Etats membres ont pris note des délais stricts applicables aux procédures en manquement relatives aux cas tombant dans le champ d'application du règlement, et du fait que le délai fixé par la Commission pour présenter des observations peut être limité à cinq jours ouvrables, tout comme le délai imparti pour réagir à un avis motivé
- Le Conseil a invité la Cour à accélérer les procédures ayant un rapport avec le règlement et a indiqué sa disposition à examiner rapidement et ouvertement les propositions de modification du règlement de procédure de la Cour à cet effet.

¹²

Le règlement s'applique donc uniquement aux échanges intra-communautaires et non pas aux entraves aux échanges de produits entre Etats membres et Etats tiers, lesquelles relèvent des accords internationaux applicables (notamment accords d'association, GATT). A cet égard, il y a lieu de noter que l'extension du règlement à l'ensemble du territoire de l'Espace Economique européen doit encore faire l'objet d'une décision du Comité mixte de l'Espace Economique européen.

3. LA MISE EN OEUVRE DU REGLEMENT ET DE LA RESOLUTION

3.1. Par la Commission

- Pour des raisons de rapidité d'action, le traitement des cas relevant du champ d'application du règlement a été centralisé auprès d'une direction générale de la Commission¹³ Cette direction générale assure la coordination de l'application du règlement avec les autres services associés de la Commission (agriculture, pêche, entreprises, transports, service juridique, emploi et affaires sociales).
- En avril 1999, la Commission a invité les Etats membres à désigner des points de contact pour que le réseau ainsi créé¹⁴ assure le transit rapide des informations transmises par le biais du mécanisme d'alerte instauré par le règlement. La Commission a également exprimé le souhait que ces informations lui soient transmises par fax ou par voie électronique, afin d'éviter l'envoi de lettres qui parviennent à la Commission à un moment où l'entrave a déjà disparue. Un tel souhait a reçu une réponse favorable de la part des Etats membres. Il en est de même pour les demandes d'information envoyées par les services de la Commission aux points de contact des Etats membres.
- Les informations échangées entre la Commission et les Etats membres dans le cadre du mécanisme d'alerte ont été transmises à l'ensemble des Etats membres et distribuées à l'intérieur de la Commission initialement par fax et, à partir de l'année 2000, par le biais d'une liste de distribution électronique.
- La Commission s'est efforcée de rechercher une interprétation commune des dispositions du règlement dans l'ensemble des Etats membres. A cette fin, lors d'une réunion avec les Etats membres¹⁵, un document de travail, sur l'expérience acquise dans l'application du règlement, leur a été fourni, ainsi qu'un questionnaire sur différents aspects relatifs à l'application du règlement.
- S'agissant de la notification prévue à l'article 5 du règlement, la Commission a constaté qu'il s'agit d'un acte qui doit être adopté par le collège. En principe, le règlement intérieur de la Commission¹⁶ ne fait pas obstacle à une adoption rapide d'un tel acte. Si la pratique, absente pour le moment, démontrait le contraire, il conviendrait d'examiner une adaptation des règles internes de la Commission, en informant le Conseil en conformité avec ce qui est prévu au point 5 de la résolution.

3.2. Par la Cour

- Le 4 juillet 2000, la Cour a présenté au Conseil un projet de modifications de son règlement de procédure¹⁷ qui a pour objet, *inter alia*, la mise en place d'une procédure accélérée pour les recours dont la Cour est saisie. La Cour y reconnaît que cette procédure accélérée est applicable notamment aux litiges concernant

¹³ Direction Générale du Marché Intérieur.

¹⁴ Cf. Annexe 1.

¹⁵ Réunion de présidents des réunions « Paquet Marché intérieur » qui s'est tenue à Bruxelles le 13 avril 2000

¹⁶ JO L 308 du 8.12.2000, p. 26.

¹⁷ <http://europa.eu.int/cj/fr/txts/propositions/txt5a.pdf>

l'application du règlement pour lesquels une décision rapide sur l'existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises dans un Etat membre s'impose. Selon la Cour, « l'accélération de la procédure est, selon la disposition proposée, obtenue en donnant plus d'importance à la phase orale de la procédure qui devient obligatoire et en limitant la procédure écrite à un unique échange de mémoires entre parties ».

- Avec l'approbation unanime du Conseil donnée le 16 novembre 2000, les modifications du règlement de procédure ont été adoptées par la Cour le 28 novembre 2000¹⁸.

3.3. Par les Etats membres

- La coopération des Etats membres avec la Commission a été très relative en ce qui concerne la création et l'établissement du réseau des points de contact ainsi que la réponse au questionnaire sur la recherche d'une interprétation commune à donner au règlement.
- Le processus de désignation de points de contact a été long et certains Etats membres (Belgique et Irlande) ne les ont jamais mis en place. Par ailleurs, lorsqu'un point de contact désigné cesse ses fonctions, les Etats membres ne nomment pas immédiatement son remplaçant.
- Le questionnaire mentionné ci-dessus n'a pas reçu de réponse de la part de plusieurs Etats membres (Autriche, Danemark, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas).
- Les Etats membres n'ont pas non plus communiqué à la Commission les modalités de mise en œuvre des engagements pris dans la résolution. En particulier, selon les informations dont dispose la Commission, le contenu des informations échangées dans le cadre du mécanisme d'alerte a du mal à parvenir aux opérateurs économiques et ceux-ci jugent les procédures nationales d'indemnisation, lorsqu'elles existent, comme étant très longues et compliquées¹⁹.
- Toutefois, le Conseil « Transports » du 20 septembre 2000 a confirmé « la nécessité, en cas d'entrave à la circulation dans un Etat membre, d'un mécanisme efficace pour l'information immédiate des entreprises, du public, de la Commission et des autres Etats membres et de mesures particulières, susceptibles de remédier à de telles situations compte tenu du dispositif existant depuis 1998 ».

4. L'APPLICATION DU REGLEMENT

4.1. Les cas d'application

- Le règlement a été appliqué à 4 reprises en 1999 et à 18 reprises en 2000²⁰. Lors de ces cas d'application, seul le mécanisme d'alerte rapide a été utilisé, une

¹⁸ JO L 322 du 19.12.2000, p. 1.

¹⁹ Position commune de l'Union International du Transport Routier, l'UNICE et le Conseil Européen des Armateurs, transmise à la Commission le 1er décembre 2000.

²⁰ Cf. liste en annexe.

notification de la Commission au titre de l'article 5 du règlement ne s'étant jamais avérée nécessaire compte tenu de la courte durée des incidents visés.

- La plupart des cas d'application avaient pour objet des blocages des routes dans l'un ou l'autre Etat membre. Mis à part une demande d'informations adressée à l'ensemble des Etats membres à l'occasion de la journée d'action des transporteurs routiers en Europe, le 5 octobre 1999, le mécanisme d'alerte a été enclenché pour des blocages routiers survenus dans les Etats membres suivants : Belgique et France (à trois reprises pour chacun de ces Etats membres), Autriche, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Suède. Des blocages de ports ont aussi nécessité une telle intervention à quatre reprises (Espagne, France, Grèce et Irlande). En outre, des restrictions du trafic aérien ont fait l'objet de demandes d'information adressées à la France et à l'Italie.
- A ces cas, il faut ajouter deux cas plus ponctuels concernant l'interception et la destruction de cargaisons de camions espagnols en France et au Portugal. Enfin, la Belgique a demandé à la Commission l'application du règlement à l'occasion des restrictions subies par les produits belges dans certains Etats membres lors de la crise de la Dioxine en 1999.

4.2. Constats

- Seuls l'Autriche, la Belgique l'Espagne et le Luxembourg ont communiqué à la Commission, au titre de l'article 3, alinéa 1, lettre a) du règlement, les informations qu'ils détenaient à propos d'une entrave ou d'un risque d'entrave ; aucune information n'a été transmise dans la plupart des cas. La méconnaissance de cette disposition par les Etats membres est d'autant plus préoccupante que ces informations étaient souvent connues publiquement quelques jours avant la concrétisation des entraves²¹.
- Dans les cas où ces informations ont été envoyées à la Commission, celles-ci sont généralement parvenues trop tard pour que l'intervention de la Commission soit encore justifiée, car l'entrave avait entre-temps disparue. Les seules exceptions à cette tendance ont été les informations envoyées par l'Autriche à propos du blocage de l'autoroute du Brenner en juin 2000 et par le Luxembourg à propos du blocage des frontières à l'occasion du Conseil « transports » en septembre 2000.
- Les informations transmises par les Etats membres à la Commission au titre de l'article 3, alinéas 1 lettre a), et 2, du règlement ont soulevé la question de la confidentialité des données qui pourraient y figurer, en particulier lorsque les informations sont le reflet de plaintes d'opérateurs économiques identifiables. En effet, la Commission doit transmettre ces informations aux autres Etats membres.
- Après examen de cette question avec les points de contact des Etats membres concernés, il a été constaté que le rôle des services de la Commission était limité à celui d'une courroie de transmission, sans intervention dans le contenu des informations transmises par l'Etat membre concerné, lequel demeure pleinement responsable des conséquences de la prise de connaissance de données

²¹ Par exemple les annonces de blocage des routes lors des protestations contre la journée de 35 heures ou contre la hausse de prix de pétrole.

confidentielles. Les Etats membres ont approuvé ce constat lors de la réunion du 13 avril 2000. La Commission s'est donc limitée à retransmettre les informations dans leur version originale.

- Les délais fixés aux Etats membres par la Commission pour répondre à ses demandes d'information ont varié en fonction de chaque cas concret. Dans la plupart des cas, il était de 48 heures. Le délai a été fixé à 24 heures dans les cas d'une gravité ou d'une urgence particulière.
- Les réponses aux demandes d'informations sont rarement arrivées dans le délai prescrit. Les retards étaient de l'ordre de quelques heures jusqu'à plusieurs jours. Des rappels ont dû être envoyés dans deux cas d'espèce (une fois pour l'Italie et une fois pour la France). La défaillance la plus grave s'est produite dans le cas relatif à la journée d'action des transporteurs routiers en octobre 1999 : seulement 7 Etats membres (Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède) ont répondu à la demande d'informations adressée à l'ensemble des Etats membres.
- S'agissant du contenu de l'information, force est de constater que la qualité des réponses parvenues à la Commission varie considérablement d'un Etat membre à l'autre et d'un cas de figure à l'autre. En effet, si certains Etats membres transmettent des informations très circonstanciées et les renouvellent en fonction de l'évolution de la situation visée par la demande d'informations, d'autres Etats membres se sont limités à répondre de façon très laconique et succincte. Dans ces cas, il a été nécessaire d'envoyer des demandes d'informations complémentaires (France et Italie).
- La Commission a assuré, grâce à la mise en place d'un système de distribution électronique, une transmission rapide des informations échangées dans le cadre du mécanisme d'alerte. Or, la Commission n'a jamais été informée de la suite donnée à cette transmission par les Etats membres.
- La Commission a constaté que, dans la plupart des cas, les Etats membres n'ont pas entendu prendre, en cas d'entrave, des mesures pour rétablir au plus vite la libre circulation des marchandises sur leur territoire, afin d'écartier tout risque de continuation, d'extension ou d'aggravation de la perturbation ou du préjudice en question et tout risque de rupture des échanges et des relations contractuelles qui les sous-tendent²². Ils ont négocié la suppression même de l'entrave dans un cadre plus global²³, sans assurer dans le même temps la libre circulation des marchandises sur leur territoire.

²² Cf. considérant 8 du règlement.

²³ Il convient de noter que certaines des mesures arrêtées seraient susceptibles de s'avérer contraires aux règles du Traité, notamment en matière d'aides d'Etat.

A cet égard, il y a lieu de souligner que les mesures que les Etats membres sont appelés à adopter en vertu du règlement doivent respecter le droit communautaire. Un Etat ne saurait donc exciper de ses obligations au titre du règlement pour justifier des mesures contraires au droit communautaire.

5. APPRECIATION

5.1. Les faiblesses du règlement

- S'agissant des obligations d'information des Etats membres, aucune sanction n'est prévue par le règlement lorsqu'un Etat membre qui détient des informations sur une entrave ne prend pas l'initiative de les communiquer à la Commission au titre de l'article 3, alinéa 1, lettre a) du règlement, que ce soit en cas de menace d'entrave ou lorsque celle-ci se produit et/ou se poursuit. De même, aucune sanction n'est prévue en cas d'absence de réponse à une demande d'information de la Commission au titre de l'article 3, alinéa 2, du règlement ou à une notification en vertu de l'article 5 du règlement. Enfin, lorsqu'un Etat membre prend les mesures nécessaires pour assurer la libre circulation des marchandises mais n'en informe pas la Commission au titre de l'article 4, alinéa 2, le règlement ne prévoit aucune sanction à l'encontre de cette absence d'information.
- D'une manière générale, le contrôle du respect, par les Etats membres, de leurs obligations, tant sur le plan de l'information de la Commission que sur celui de l'adoption des mesures nécessaires et proportionnées pour assurer la libre circulation des marchandises en cas d'entrave, devrait être assuré, à tout le moins, dans le cadre du règlement. En l'état actuel, selon que l'entrave va se produire, se produit ou s'est produite, et selon le type d'obligation de l'Etat membre, sera appliqué, soit l'article 5 du règlement, soit l'article 226 CE. Or, le champ d'application de l'article 5 du règlement est actuellement trop limité, puisqu'il n'est applicable que lorsque l'entrave est en cours.
- La définition du champ d'application du règlement, telle que stipulée à l'article 1, est abstraite et prête à des interprétations divergentes. En outre, le règlement ne précise pas le type et la nature des mesures nécessaires et proportionnées que l'Etat membre doit adopter pour assurer la libre circulation des marchandises en cas d'entrave. Cette question revêt une importance majeure, dès lors que la Commission est tenue d'apprécier la proportionnalité de ces mesures, en tenant compte de deux éléments : le choix des mesures appartient aux Etats membres²⁴ et la Commission se doit de contrôler que l'Etat membre prend toutes les mesures nécessaires et proportionnées.
- Le règlement ne résout pas efficacement la question des recours rapides et efficaces pour l'indemnisation des opérateurs économiques, celle-ci étant régie par le droit national des Etats membres dans le respect du droit communautaire ainsi que des engagements insérés dans la résolution.

5.2. La perception de l'action de la Commission

- La Commission a toujours été le point de mire des Etats membres et du Parlement européen lorsque sont survenues des entraves au sens du règlement. En effet, des questions parlementaires²⁵ et des lettres adressées à la Commission ont requis de celle-ci une action plus ferme. Dans ce courant d'opinion trois tendances se dessinent :

²⁴ Cf. considérant 6 du règlement.

²⁵ P-0153/00, P-0168/00, P-0331/00, P-0347/00, P-0370/00, P-0413/00, P-2422/00

- La première se limite à demander une application plus stricte du règlement dans son état actuel (envoi rapide de notifications, lancement de la procédure ex Article 226 CE pour défaut de coopération des Etats membres,...).
 - La seconde semble ignorer que la Commission ne dispose que de moyens d'action limités et propose, parfois de manière démagogique, que celle-ci intervienne sur les lieux de l'entrave, impose des amendes aux Etats où le blocage se produit et réclame elle-même des indemnisations.
 - La troisième préconise que la Commission devrait disposer davantage de pouvoirs suite à une modification du règlement.
- En opposition au courant d'opinion ci-dessus, certains considèrent que, par le simple envoi d'une demande d'informations dans le cadre du mécanisme d'alerte, la Commission s'immisce trop dans l'existence et l'exercice du droit de grève reconnu dans les Etats membres. En témoignent notamment les questions posées par certains parlementaires européens²⁶.
 - La Commission est aussi le point de mire des particuliers concernés par des entraves. En effet, les Etats membres n'ont pas mis en place des procédures efficaces d'indemnisation comme ils s'étaient engagés à le faire dans la résolution. Cette indemnisation est donc soumise au droit commun lequel requiert la preuve de l'existence d'une entrave et d'un préjudice causé par cette dernière, ce qui est difficile à établir. C'est pourquoi, les particuliers et les entreprises lésés continuent à s'adresser à la Commission à ce sujet.

6. ENJEUX ET PISTES DE REFLEXION POUR AMELIORER LE REGLEMENT

6.1. L'importance de l'enjeu politique

Les entreprises et les citoyens européens ne cessent d'apprécier les avantages du marché intérieur, celui-ci occupant un rôle central dans la stratégie générale de l'Union européenne visant à promouvoir la compétitivité, la croissance économique et l'emploi.

Or, comme le Conseil et les Etats membres l'ont rappelé dans la résolution, « les entraves graves à la libre circulation des marchandises ont un coût économique significatif pour les particuliers, perturbent les méthodes de distribution et de production modernes et compromettent fortement la crédibilité du marché intérieur dont il importe plus que jamais, dans la perspective de l'Union économique et monétaire et de l'élargissement, d'assurer le bon fonctionnement ».

L'intervention communautaire à l'égard de telles entraves revêt dès lors une importance fondamentale et requiert un maximum de coopération entre la Commission et les Etats membres.

²⁶ H-0708/99, P-3079/00, H-0877/00

6.2. Limites d'intervention de la Commission et des Etats membres

L'expérience acquise dans l'application du règlement a démontré ses limites. En effet, il s'agit d'un instrument né, certes, d'une volonté politique mais que les Etats Membres n'ont pas concrétisé en dotant ce texte de moyens d'intervention efficaces.

- Force est de constater que la Commission n'a pas les moyens nécessaires pour éliminer elle-même les entraves. Cette tâche relève de la compétence des Etats membres, à qui incombe, sous le contrôle de la Commission et de la Cour, le choix des mesures les plus adéquates à chaque cas d'espèce. Dans ce contexte, des considérations relatives au maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ainsi qu'à l'exercice des droits fondamentaux²⁷ jouent un rôle primordial.
- Lorsqu'une entrave se produit, le règlement ne confère à la Commission, outre la demande d'information au titre de l'article 3, que la possibilité d'envoyer une notification au titre de l'article 5, et de la publier au Journal Officiel des Communautés européennes. Lorsque l'entrave à été de courte durée et a pris fin, cette possibilité n'est même plus envisageable.
- Dans un cas comme dans l'autre, si l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures nécessaires et proportionnées pour assurer la libre circulation des marchandises pendant que l'entrave se produisait, la Commission pourrait engager une procédure en manquement à son encontre. Or, une telle procédure trouve son fondement directement dans l'article 226 du traité, et non dans le règlement. La Commission pourrait aussi engager des procédures en manquement sur la base de cette disposition à l'encontre des Etats membres qui ne respectent pas leurs obligations d'information de la Commission en conformité avec différentes dispositions du règlement.

Toutefois, l'expérience a montré que l'engagement d'une procédure en manquement pour violation des obligations découlant du règlement (obligations d'information et de réponse aux demandes de la Commission et obligations d'adoption des mesures pour assurer la libre circulation des marchandises) se heurte à des difficultés lorsque les faits générateurs d'une entrave ont disparu. Ces difficultés naissent des incertitudes juridiques à propos de la jurisprudence de la Cour. En effet, d'une part, s'agissant des comportements actifs des Etats membres, la Cour a considéré qu'un recours en manquement est irrecevable lorsque le manquement a épuisé ses effets et qu'il n'existe plus de différend entre la Commission et l'Etat membre concerné²⁸. D'autre part, s'agissant d'omission ou d'inaction des Etats membres, la Cour a constaté des manquements relatifs à des faits épuisés alors même que l'Etat avait amélioré la situation par la suite, puisque les mesures que l'Etat membre était tenu de prendre n'avaient pas été prises en temps utile²⁹.

²⁷ La Commission souligne, à ce propos, l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 28 reconnaît le droit des travailleurs et des employeurs de recourir, conformément au droit communautaire et aux législations nationales, à des actions collectives, pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.

²⁸ Cf. l'arrêt de la Cour du 31 mars 1992, Commission / Italie (C-362/90, Rec. p. I-2353).

²⁹ Cf. plus particulièrement l'arrêt du 1er février 2001, Commission / France (C-333/99, non encore publié au Recueil).

En tout état de cause, le résultat final de ces procédures ne pourra jamais aller au-delà d'un arrêt de la Cour constatant le manquement passé de l'Etat concerné, arrêt dont le prononcé prendra toujours un certain délai, même si les procédures devant la Commission et devant la Cour sont sensiblement raccourcies.

- La Commission n'est pas non plus en mesure d'exiger que les préjudices subis par les particuliers en cas d'entrave soient réparés. Une telle réparation constitue, sous certaines conditions, la conséquence logique d'un manquement aux dispositions du droit communautaire, même si celui-ci n'a pas été constaté par la Cour. Or, les procédures applicables pour exiger cette réparation sont régies par le droit national des Etats membres. Ceux-ci se sont engagés à ce que, pour les cas relevant du règlement, ces procédures soient rapides et efficaces et à ce que les opérateurs en soient informés. Toutefois, les opérateurs se plaignent du fait que les procédures sont trop longues et compliquées et du fait que la compensation est limitée aux opérateurs bloqués dans le territoire même de l'Etat concerné et ne couvre pas ceux qui, comme conséquence de l'entrave, n'ont même pas pu entrer sur ce territoire³⁰. En outre, lorsque les opérateurs sont confrontés à des entraves répétées de courte durée, ils préfèrent ne pas s'engager dans des procédures longues, alors que les dommages subis dans chaque cas concret ne sont pas insurmontables (alors que pour l'ensemble de ces entraves ils peuvent l'être).
- Face à cette situation, l'envoi, par la Commission, d'une notification à l'Etat membre concerné et sa publication au Journal Officiel des Communautés européennes peuvent se révéler utiles pour les opérateurs économiques dans le cadre de leurs actions devant les juridictions nationales, mais sans pour autant résoudre directement tous leurs problèmes.

6.3. Conclusions : trois pistes de réflexion possibles

6.3.1. Le maintien du statu quo

Les opérateurs économiques reconnaissent que le système d'échange d'information, tel qu'il est encadré par le règlement et la résolution, a fonctionné dans l'absolu plutôt bien pendant ces deux années. Toutefois, un doute plane sur l'effectivité réelle de ces deux instruments juridiques dans la prévention ou l'élimination des entraves. Le seul constat qui peut être fait est l'existence d'entraves de courte durée.

La Commission estime que le cadre juridique existant nécessite une véritable coopération des Etats membres à plusieurs niveaux :

- une information en temps utile des risques d'entrave,
- des réponses circonstanciées et dans les meilleurs délais aux demandes d'information de la Commission, et
- une adoption, au cas par cas, de mesures d'encadrement pour rétablir au plus vite la libre circulation des marchandises sur leur territoire, afin d'écarter tout risque de continuation, d'extension ou d'aggravation de la perturbation ou du préjudice

³⁰ La Cour devrait se pencher sur des questions liées aux modalités procédurales d'exigence de la responsabilité dans l'affaire pendante Eugen Schmidberger, précitée.

en question et tout risque de rupture des échanges et des relations contractuelles qui les sous-tendent.

La Commission considère que l'amélioration de cette coopération incombe directement aux Etats membres.

6.3.2. *Une approche plus dynamique dans l'application du règlement et le respect de la résolution*

Sans qu'il soit nécessaire de modifier le cadre juridique existant, la Commission pourrait lancer les initiatives suivantes :

- Adoption d'un vade-mecum destiné aux Etats membres et aux opérateurs économiques, qui expliciterait et préciserait les obligations définies par le règlement.
- Mise en place d'un système ad hoc d'information régulière du Conseil et du Parlement européen sur le déroulement de chaque cas d'application du règlement.
- Utilisation de structures existantes au niveau communautaire, tels que les comités dialogue social³¹, pour informer les partenaires sociaux sur les cas d'application du règlement.
- Sensibilisation des médias et des opérateurs économiques, notamment grâce à la création d'un site internet spécifique.
- Afin de préserver l'effet utile du règlement, engagement de procédures en manquement sur la base de l'article 226 CE à l'encontre des Etats membres violant une des dispositions du règlement³².

6.3.3. *Une modification du règlement pour en étendre et améliorer la portée*

Compte tenu de la règle de l'unanimité qui gère toute modification du règlement, un large consensus politique est nécessaire afin de doter la Communauté de moyens efficaces à la mesure des ambitions des Etats membres pour éliminer efficacement des entraves graves à la libre circulation des marchandises. La Commission a l'intention d'examiner certains développements qui conduiraient à une modification du règlement pour améliorer son fonctionnement :

- Une élimination de toute ambiguïté dans la définition des entraves qui requièrent une intervention rapide dans le cadre du règlement.
- Une énumération exemplative des mesures d'encadrement nécessaires et proportionnées pour rétablir au plus vite la libre circulation des marchandises sur le territoire des Etats membres, afin d'écarter tout risque de continuation, d'extension ou d'aggravation de la perturbation ou du préjudice en question et

³¹ Cf. décision 98/500/CE de la Commission du 20 mai 1998 concernant l'institution de comités de dialogue sectoriel destinés à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen (JO L 225 du 12.8.1998, p. 27).

³² A savoir, le non-respect des obligations d'information ainsi que pour l'absence de prise de mesures d'encadrement nécessaires à assurer la libre circulation des marchandises.

tout risque de rupture des échanges et des relations contractuelles qui les sous-tendent.

- Une extension du champ d'application de l'article 5 du règlement à des cas qui ne sont pas actuellement couverts, et notamment aux cas de non-respect de l'obligation d'information qui incombe aux Etats membres concernés par une entrave
- L'introduction d'une procédure accélérée pour saisir la Cour de justice en cas d'absence de réponse d'un Etat membre concerné à une notification au titre de l'article 5 du règlement dans la ligne de ce que la Commission avait préconisé dans sa proposition³³.
- L'insertion d'une disposition qui requerrait des Etats membres d'adopter des voies et des moyens de recours rapides et efficaces pour l'indemnisation des personnes lésées par une entrave, au titre du règlement.

* * *

La Commission invite le Conseil et le Parlement européen à prendre acte du présent rapport.

³³ Cf. note en bas de page n°3.

ANNEXE 1

	POINT CONTACT NATIONAL	POINT CONTACT R.P. **
Allemagne	M. Wolfgang GERSTMANN (BWT) Fax : +49-30-20147045	M. Christoph PAPE Fax : +32-2-2381978
Autriche	M. Othmar HORVATH (BWA) Fax : Othmar.Horvath@bmwa.gv.at	M. Robert PROCHAZKA Fax : +32-2-2356100 Robert.Prochazka@bmwa.gv.at
Belgique *	M. Frank VANDE CRAEN (MAE) Fax : +32-2-5143067	Fax : +32-2-2311075
Danemark	M. Keld DYBKJAER (ATI) Fax : +45-35-466001 kd@efs.dk	Fax : +32-2-2309384
Espagne	M. Cristóbal GONZÁLEZ-ALLER (MAE) Fax : +34-91-3798306 Cristobal.gonzalez-aller@sepeue.mae.es	M. Miguel Angel NAVARRO Fax : +32-2-5111940
Finlande	M. Eero MANTERE (MTI) Fax : +358-9-1604022 Eero.mantere@ktm.vn.fi	M. Antti RIIVARI Fax : +32-2-2878681 Antti.riivari@formin.fi
France	Mme Anne Florence POULIGO (SGCI) Fax : +33-1-44871293 anne-florence.pouligo@sgci.finances.gouv.fr	Fax : +32-2-2298282
Grèce	M. Fotis SPATHOPOULOS (MEN) Fax : +30-1-3332341	Fax : +32-2-5515651
Irlande *	M. Michael GREENE (DETE) Fax : +353-1-6312826	Fax : +32-2-2303203
Italie	Mme Giuseppina VALENTE (PCM) Fax : +39-06-6991435 Info@politichecomunitarie.it	M. Carlo PRESENTI Fax : +32-2-2200483 Normtec@rpue.it
Luxembourg	M. Nicolas MACKEL (MAE) Fax : +3524782329 Nicolas.mackel@mae.etat.lu	M. Jean OLINGER Fax : +32-2-7375610 Jean.olinger@rpue.etat.lu
Pays-Bas	M. G. Th. MICHELS (MBZ) Fax : +31-70-3484086 Gth.michels@minbuza.nl	M. Matthijs VAN MILTTENBURG Fax : +32-2-6791775 Matthijs.vmiltenburg@senc.minvenw.nl
Portugal	Instituto Portugues da Qualidade Fax : +351-21-2948223 Reg2679@mail.ipq.pt	Fax : +32-2-2310026
Royaume-Uni	Mme Julie EVANS (DTI) Fax : +44-171-2154720 julie.evans@eirv.dti.gov.uk	Mr. Stuart GILL Fax : +32-2-2878395 Stuart.gill@ukrep.mail.fco.gov.uk
Suède	Kommerscollegium Fax : +46-8-200324 Registrar@kommers.se	Fax : +32-2-2895600

* A défaut de précision d'un point de contact, l'échange de correspondance se fait avec le président de réunion paquet

** A défaut de précision d'un point de contact spécifique, la correspondance est envoyée au numéro central de la représentation permanente

ANNEXE 2

- 1999/I Blocage de certaines axes routiers en Belgique comme conséquence d'actions des transporteurs routiers (4 juin 1999)**
La Commission, informée par l'Etat membre concerné, demanda des informations complémentaires. La réponse indiqua la fin du blocage.
- 1999/II Blocage de certains axes routiers en Belgique comme conséquence d'actions des agriculteurs dans le cadre de la crise de la Dioxine (10 juin 1999)**
Comme dans le cas précédent.
- 1999/III Obstacles au transfert et à la commercialisation des produits belges dans d'autres Etats membres à l'époque de la crise de la Dioxine**
La Commission, informée par la Belgique, ne demanda pas d'informations aux autres Etats membres au titre du règlement, et se limita à transmettre la sollicitude belge aux points de contact. La raison en était que l'affaire faisait déjà l'objet d'examen depuis un mois sur base de plusieurs plaintes au titre de l'article 28 CE.
- 1999/IV Journée d'action des transporteurs routiers en Europe le 5 Octobre 1999**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations à tous les Etats membres. Elle reçut peu de réponses (FIN, L, Ö, SE, E, D et NL), plus ou moins circonstanciées, qui indiquaient la fin de l'action.
- 2000/I Blocage, à partir du 10 janvier 2000, des routes en France comme conséquence du mouvement des patrons du secteur de transport routier contre la journée de travail de 35 heures**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Elle reçut une réponse partielle. Le blocage était entre temps terminé.
- 2000/II Blocage, à partir du 31 janvier 2000, des routes en France comme conséquence du mouvement des syndicats du secteur de transport routier à propos de la journée de travail de 35 heures**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Suite à une réponse insatisfaisante, elle demanda des informations complémentaires. Lorsque la réponse à cette dernière est arrivée à la Commission, et que celle-ci envisageait l'envoi d'une notification, les blocages ont été démantelés.
- 2000/III Blocage de l'autoroute du Brenner en Autriche organisé par une ONG (23-24 juin 2000)**
La Commission, informée par l'Etat membre concerné, demanda des informations complémentaires. La réponse fut jugée comme étant satisfaisante.
- 2000/IV Piquets organisés par les transporteurs routiers italiens dans les frontières alpines dans le cadre d'une grève ayant lieu en juin 2000**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Faute de réponse elle renvoya une nouvelle demande. La réponse arriva tardivement et entre temps les blocages avaient pris fin.
- 2000/V Incidents au Portugal, où des camions espagnols étaient attaqués en Matosinhos le 23 juin 2000**
La Commission, informée par l'Espagne, demanda des informations complémentaires aux autorités portugaises. La réponse, jugée comme étant satisfaisante, informait du caractère ponctuel des incidents et des mesures concrètes adoptées en vue d'éviter leur répétition.
- 2000/VI Grève des contrôleurs aériens en France le 26 juin 2000**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Elle reçut une réponse satisfaisante informant du respect des services minimaux.
- 2000/VII Blocage du port de Castletown en Irlande (14-16 juillet 2000)**
La Commission ne demanda pas d'informations dès lors que le blocage s'était produit bien avant que la Commission en soit informée par l'un des Etats membres. Elle rappela toutefois aux autorités irlandaises de leur obligation d'information à l'avenir.
- 2000/VIII Grève des contrôleurs aériens italiens le 27 juillet 2000**
Comme dans le cas 2000/VI.

- 2000/IX Blocage de ports par les pêcheurs français en protestation contre la hausse du prix du pétrole (août 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. La réponse était loin d'être satisfaisante mais le conflit était fini rapidement.
- 2000/X Interception à la frontière française de camions espagnols transportant de l'ail (août 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. La réponse arriva tardivement, mais les incidents avaient été ponctuels durant une seule journée.
- 2000/XI Blocages généralisés en France en protestation contre la hausse du prix du pétrole (août-septembre 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. La réponse était loin d'être satisfaisante, mais le conflit arriva à sa fin lorsque l'envoi d'une notification était envisagé.
- 2000/XII Blocages généralisés en Belgique en protestation contre la hausse du prix du pétrole (septembre 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Une réponse satisfaisante était obtenue après une deuxième demande d'informations.
- 2000/XIII Blocages généralisés au Pays-Bas en protestation contre la hausse du prix du pétrole (septembre 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Le problème était résolu au moment de la réponse.
- 2000/XIV Blocages généralisés en Suède en protestation contre la hausse du prix du pétrole (septembre 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. La réponse fût satisfaisante et le conflit était fini rapidement.
- 2000/XV Blocages généralisés en Espagne en protestation contre la hausse du prix du pétrole (octobre 2000)**
Comme dans le cas précédent.
- 2000/XVI Blocage des frontières au Luxembourg au moment où se tenait un Conseil transport (octobre 2000)**
La Commission, informée par l'Etat membre concerné, considéra qu'il n'était pas nécessaire d'activer le règlement.
- 2000/XVII Blocage du port de Patras en Grèce en protestation contre la hausse du prix du pétrole (octobre 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Réponse indiquant l'absence de blocage effectif.
- 2000/XVIII Blocage de ports par les pêcheurs espagnols en protestation contre la hausse du prix du pétrole (octobre 2000)**
La Commission, de sa propre initiative, demanda des informations. Une réponse très circonstanciée fut suivie des compléments d'information.