

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire?»

(2006/C 24/13)

Le 10 février 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «*Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire?*»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juillet 2005 (rapporteur: **M. Joost VAN IERSEL**).

Lors de sa 420^{ème} session plénière des 28 et 29 septembre 2005 (séance du 28 septembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 90 voix pour, 6 voix contre et 12 abstentions.

Mise en œuvre et application

Synthèse

Dans son avis, le CESE considère que l'objectif «Log mieux légiférer» est étroitement lié aux questions de mise en œuvre et d'application: une bonne loi est une loi applicable et appliquée. La Commission, le Conseil et la Cour de justice sont régulièrement amenés à traiter de problèmes d'application. Néanmoins, le suivi reste limité. Ce problème résulte des différences qui existent en Europe au plan des cultures et des compétences ainsi que du fait que les efforts déployés pour une mise en œuvre efficace des normes varient en intensité. Le CESE distingue divers ensembles d'actions à lancer par les États membres et la Commission. Pour ce qui est des États membres, il s'agit essentiellement d'une question de volonté politique. L'attitude des administrations nationales doit montrer qu'elles sont elles-mêmes des instances de l'UE et qu'elles s'investissent en conséquence dans les décisions de l'Union. Certaines approches telles que la garantie de la capacité administrative, l'examen analytique des lois et des procédures nationales doivent par conséquent évoluer; il faut également s'abstenir de la pratique qui consiste à ajouter des exigences non prévues par les directives, ainsi que le «picorage» des textes normatifs et améliorer l'information. Les États membres, quant à eux, devraient organiser la discussion systématique entre autorités compétentes dans l'ensemble de l'UE, ainsi que des évaluations ex post et une responsabilité des administrations nationales vis-à-vis de leurs homologues des autres États membres. La participation des collectivités territoriales dotées de pouvoirs législatifs autonomes est également une nécessité. Le CESE recommande que la Commission tienne un rôle actif dans la promotion d'une confiance mutuelle entre les autorités chargées de faire appliquer la législation et qu'elle soutienne les réseaux d'autorités publiques, l'évaluation systématique de leurs résultats, ainsi que la mise en évidence et la diffusion des meilleures pratiques. Il faudrait également envisager l'extension des programmes de formation des juges et des fonctionnaires. Certaines des propositions évoquées par l'avis du CESE sont en discussion au sein de la Commission, tandis qu'un certain nombre de changements sont en cours de réalisation par les États membres; actuellement, le bilan général en matière de mise en œuvre et d'application révèle néanmoins de graves insuffisances. Le Parlement européen ainsi que les parlements nationaux devraient également s'engager. Le CESE estime qu'une évolution culturelle est nécessaire, et notamment une réorientation visant à privilégier une application efficace des normes au lieu d'une multiplication de nouvelles lois européennes; il sera ainsi possible de garantir que la législation et les politiques européennes qui ont été approuvées réalisent pleinement leurs effets. En garantissant la cohésion nécessaire, cela contribuera au bon fonctionnement d'une UE composée de 25 États membres et davantage.

1. La législation de l'UE, fondement de l'intégration européenne

1.1 Un marché intérieur pleinement fonctionnel réglementé par des normes sociales adéquates, notamment dans le domaine de la protection des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement, constitue la base de l'intégration européenne. Il légitime cette intégration en offrant d'importants avantages aux citoyens et aux entreprises.

1.2 L'UE est fondée sur l'État de droit. Ce principe renforce les bases du marché intérieur et interdit toute discrimination en raison de l'origine ou de la nationalité des produits, des personnes ou des entreprises. Une application effective de la législation communautaire favorise la confiance du public dans les politiques et les processus européens et rend l'Europe plus apte à répondre aux préoccupations des citoyens et des entreprises. Cela implique néanmoins une transposition correcte et en temps voulu du droit communautaire au niveau national.

1.3 De plus, la législation européenne qui a pour objectif d'éliminer tout obstacle à l'instauration de conditions de concurrence loyales doit être mise en œuvre rapidement et de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE et elle doit être appliquée de manière efficace par les autorités compétentes, au niveau tant national que régional.

1.4 Le marché intérieur ne fonctionne correctement et ne devient une source de croissance et de prospérité que lorsque les citoyens et les entreprises ne sont confrontés à aucun obstacle, ni discriminatoire, ni dissimulé, y compris à des procédures administratives pesantes ou longues. Tous les ans, les citoyens et les entreprises déposent de nombreuses plaintes à cause de mesures nationales souvent trop restrictives ou trop complexes et disproportionnées. ⁽¹⁾ Cela s'explique notamment par le phénomène qui consiste à ajouter des exigences non prévues par les directives lors de la transposition de la législation communautaire dans le droit national: des réglementations nationales sont ajoutées, lesquelles peuvent éventuellement détourner l'attention des objectifs de la législation communautaire.

⁽¹⁾ Les résultats de l'enquête sur les éventuels manquements et défaillances lors de la mise en œuvre et l'application dans les États membres qui a été menée par le CESE sont synthétisés à l'annexe B.

1.5 L'amélioration de la qualité du travail législatif fait partie intégrante de l'agenda de Lisbonne. Les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 reconnaissent explicitement l'influence bénéfique qu'exerce un meilleur environnement normatif sur la compétitivité. Le Conseil «Compétitivité» des 6 et 7 juin 2005 est parvenu au même constat⁽²⁾. À cet égard, il est nécessaire de souligner que l'objectif «mieux légiférer» est étroitement lié aux questions de mise en oeuvre et d'application: une bonne loi est une loi applicable et appliquée.

1.6 Pour être applicable, une loi doit être suffisamment claire et pour être efficace, elle doit fournir une réponse adéquate à des problèmes spécifiques. Lorsque la loi est trop complexe et trop vague, par exemple en l'absence d'une évaluation d'impact appropriée, elle pose inévitablement des problèmes d'application. Par conséquent, des lois supplémentaires doivent venir remédier à ces problèmes. Des lois de mauvaise qualité sont à l'origine d'une pléthore législative et d'un excès de réglementations qui imposent des contraintes inutiles aux entreprises et engendrent la confusion parmi les citoyens⁽³⁾.

1.7 Afin de garantir l'application effective de la législation, les autorités doivent disposer de la capacité administrative essentielle. Dans le cas contraire, les faiblesses administratives engendrent des problèmes de mise en oeuvre et d'application.

1.8 Parallèlement, une mise en oeuvre effective du droit communautaire améliore la compétitivité et facilite la coopération transfrontalière, ce qui correspond à deux objectifs majeurs de l'agenda de Lisbonne.

1.9 Le CESE estime que l'UE est confrontée à un problème d'application et de respect du droit. Les statistiques se rapportant à l'état de la mise en oeuvre du droit communautaire montrent que les États membres ne transposent pas les directives à temps. Les statistiques relatives aux procédures d'infraction indiquent que la transposition est souvent incorrecte ou incomplète. En effet, 78 % des recours introduits par la Commission européenne contre les États membres entre 2002 et 2005 concernent la transposition et l'application de directives. Les États membres rencontrent donc des problèmes lorsqu'ils choisissent la méthode nationale de mise en oeuvre permettant de donner effet aux directives.

1.10 Le Conseil s'est penché sur les problèmes liés à l'application et à la mise en oeuvre dans diverses résolutions⁽⁴⁾. En 2003, l'accord interinstitutionnel intitulé «mieux légiférer» visait également «une meilleure transposition et application».

⁽²⁾ Au point 11 des Conclusions, le Conseil «invite les États membres à redoubler d'efforts pour réduire les déficits en matière de transposition et à envisager la possibilité de passer en revue leur législation nationale pour en vérifier la compatibilité avec les règles de l'UE ...».

⁽³⁾ Il est tout à fait indiqué d'évoquer ici la Better Regulation Task Force (UK) qui a publié en 2003 et 2004 trois documents de grande valeur sur le travail législatif national et européen, et notamment la mise en oeuvre. Les analyses et recommandations soulignent notamment le besoin de clarté et d'efficacité du travail législatif en vue d'assurer la réussite de l'interaction nécessaire entre les différentes procédures.

⁽⁴⁾ Résolutions du Conseil du 16 juin 1994, du 29 juin 1995 et du 8 juillet 1996, voir «National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy», Hans Petter Graver in ARENA Working Papers WP 02/17, p. 6.

1.11 Dans un certain nombre d'affaires, la Cour de justice a affirmé que les États membres ont l'obligation de garantir une mise en oeuvre et une application efficaces⁽⁵⁾.

1.12 La Commission a rédigé plusieurs documents explorant les possibilités d'améliorer la transposition et l'application par les États membres⁽⁶⁾. Dans son Livre blanc sur la gouvernance, la Commission indique qu'«en dernière analyse, l'impact des règles de l'Union européenne dépend de la volonté et de la capacité des autorités des États membres d'en assurer la transposition et l'application efficacement, intégralement et en temps utile»⁽⁷⁾. Tout récemment, dans sa communication du 16 mars 2005 intitulée «améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne», la Commission indiquait comment améliorer le cadre réglementaire communautaire sans engendrer de coûts administratifs excessifs.

1.13 Depuis 1985, la nouvelle approche représente un instrument de plus en plus utile pour renforcer l'harmonisation des normes et des approches réglementaires. Elle crée un cadre légal stable, léger et transparent qui comporte, pour les autorités, un système de garanties grâce à la grande diversité d'instruments prévus par les directives et qui impose aux fabricants ainsi qu'aux tiers une importante responsabilité. Quant à la mise en oeuvre, la Commission conclut, principalement d'après une analyse approfondie, que «l'expérience fait apparaître également que la mise en oeuvre de ces directives peut encore être améliorée de nombreuses façons»⁽⁸⁾. Ce document fait apparaître l'existence de graves imperfections.

1.14 Dans son «Deuxième rapport de mise en oeuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006»⁽⁹⁾, la Commission analyse les carences dans la mise en oeuvre et l'application qui touchent un grand nombre de domaines. Elle définit également des intentions ainsi que des objectifs d'amélioration. Cela implique, entre autres, un engagement plus direct des États membres et, par voie de conséquence, une volonté politique. La recommandation de la Commission relative à la transposition en droit national des directives ayant un impact sur le marché intérieur⁽¹⁰⁾ identifie un certain nombre d'initiatives que les États membres sont invités à développer. Les principales sont les suivantes: accorder la responsabilité du suivi et de la coordination à un ministre et à un ministère uniques, créer une base de données nationale répertoriant les directives transposées et encourager une coopération étroite entre les responsables nationaux qui négocient à Bruxelles et les fonctionnaires qui mettent en oeuvre les mesures nationales.

1.15 Les «tableaux de bord» de la mise en oeuvre font état de carences dans la transposition formelle. Toutefois, malgré ces marques d'intérêt des différentes institutions européennes, la mise en oeuvre des règles communes par les législations et/ou les réglementations nationales ne fait pas systématiquement l'objet de discussions de contrôle ni de suivi au sein du Conseil.

⁽⁵⁾ Ibid. p. 21.

⁽⁶⁾ Voir, récemment, la recommandation de la Commission du 12 juillet 2004, 2005/309/CE.

⁽⁷⁾ «Livre blanc sur la gouvernance européenne», COM(2001) 428 final, p. 25.

⁽⁸⁾ «Améliorer l'application des directives» nouvelle approche, COM(2003) 240 final, p. 3.

⁽⁹⁾ COM(2005) 11 final, 27 janvier 2005.

⁽¹⁰⁾ JO L 98/47 du 16.4.2005.

Tandis qu'une mise en œuvre variable au sein d'un même État membre provoquerait rapidement une protestation des citoyens, une mise en œuvre variable d'un État membre à l'autre ne constitue pas une priorité politique.

1.16 Les «tableaux de bord» ont indéniablement renforcé la transparence du processus de transposition des États membres. Il n'existe pas encore de tels «tableaux de bord» pour l'application, qui viseraient à renforcer la transparence du processus d'application du droit et des politiques communautaires par les autorités nationales.

1.17 Bien que des améliorations soient envisagées, les acteurs publics en Europe sont encore trop peu sensibilisés et impliqués par rapport à la nécessité de s'assurer que la législation de l'UE, base de l'intégration européenne, est mise en œuvre correctement. Pour remédier à cette situation, l'ensemble de la procédure doit être pleinement respecté: adoption des directives, transposition, mise en œuvre, application. Dans de nombreux cas, il se peut précisément que la volonté de mettre en œuvre l'ensemble de cette procédure de manière constante fasse défaut. Les documents de la Commission, les nombreux jugements de la Cour de justice et les ouvrages scientifiques consacrés à cette question constituent des sources suffisantes dont peuvent s'inspirer les États membres pour améliorer l'exécution de leurs obligations légales.

1.18 La question de l'efficacité de l'application du droit communautaire doit bénéficier d'une attention particulière et de garanties dans une Union européenne dont le nombre d'États membres ne cesse d'augmenter. Le processus d'intégration de l'UE ne doit pas être menacé par une dilution de l'efficacité des règles communautaires.

2. Contexte et évolution

2.1 Le traité CE prévoit diverses mesures de rapprochement et d'harmonisation permettant d'achever le marché intérieur⁽¹³⁾; dans les années 1970 et au début des années 1980, l'expérience a néanmoins montré qu'une harmonisation complète est un processus lent, fastidieux et, dans certains cas, inutile. Les mesures fondées sur la reconnaissance mutuelle et sur le principe du contrôle par l'État membre d'origine ont été plus faciles à négocier et à mettre en œuvre. Elles ont également été plus efficaces, en libéralisant le commerce et l'investissement sans imposer de contraintes trop lourdes. Il faut cependant rappeler que l'UE est entrée dans une nouvelle phase qui se caractérise par des différences croissantes entre les cultures gouvernementales. Les réglementations pourraient ainsi voir leur pertinence renforcée, en ce qu'elles permettent d'atteindre la convergence et de promouvoir les bonnes pratiques.

2.2 Malgré les nouveaux instruments politiques, la multiplication des normes communautaires est, d'une part, une conséquence naturelle de l'approfondissement et de l'élargissement de l'intégration, et d'autre part le résultat d'une mise en œuvre incomplète ou incorrecte par les États membres. De nouvelles règles ont été ajoutées afin d'empêcher les États membres de ne pas respecter leurs obligations ou d'adopter des normes nationales trop complexes⁽¹⁴⁾. À titre d'exemple, citons les directives de libéralisation adoptées par la Commission sur la base de l'article 86, paragraphe 3, dans les domaines tels que les services et matériel de télécommunication.

2.3 Étant donné les difficultés d'application rencontrées par de nombreux États membres⁽¹³⁾, l'amélioration de la mise en œuvre de la législation européenne nécessite également des efforts concertés de la part des autorités nationales. Jusqu'à présent, ces efforts font défaut, de même que des instruments de mise en œuvre des politiques et de réglementation moins interventionnistes et plus légers au sein des États membres.

2.4 Le Conseil européen de Lisbonne, qui a eu lieu en 2000 et lors duquel a été lancé le processus visant à améliorer la compétitivité de l'Union, a introduit la méthode ouverte de coordination afin d'améliorer l'application et la mise en œuvre en utilisant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, l'établissement des performances et les meilleures pratiques. Les États membres n'ont pas encore encouragé ces meilleures pratiques de manière plus systématique et plus soutenue afin d'améliorer leurs propres performances en matière de mise en œuvre des politiques.

2.5 Au début, la méthode ouverte de coordination a suscité de grands espoirs. L'établissement des performances et les meilleures pratiques ont eu le même effet. L'expérience ne permet pas une conclusion positive. En l'absence d'engagements contraignants, les États membres semblent refuser d'adapter leur législation, sans parler de mise en œuvre ni d'application.

2.6 En 2004, les dix pays candidats à l'adhésion avaient intégré l'acquis communautaire dans leur législation nationale. Ce délai a dès lors été formellement respecté. Mais le simple fait de modifier la loi ne garantit pas une transposition correcte. De plus, la mise en œuvre et l'application nécessitent des autorités et des procédures administratives adéquates qui ont dû, dans de nombreux cas, être mises en place sur des bases nouvelles en raison du manque d'expérience nécessaire à une application efficace des normes communautaires. Une meilleure coopération entre les autorités nationales et avec les institutions européennes devrait faciliter une application uniforme des normes communautaires dans l'ensemble de l'Union⁽¹⁴⁾.

2.7 Les réglementations et la législation communautaires visent la mise en place de conditions communes sur un marché européen ouvert; néanmoins, les instruments peuvent fortement varier d'un domaine à l'autre. Le principe peut être commun à l'ensemble des domaines, mais le degré d'intégration visé peut grandement varier. Par conséquent, les règles sont plus ou moins communautaires et les philosophies ainsi que les approches juridiques varient.

2.8 Ces différences découlent des différents objectifs d'intégration entre par exemple des domaines tels que le marché intérieur et les politiques environnementales et d'autres tels que la politique sociale et la santé, où la compétence est principalement nationale. Le Traité lui-même utilise des termes moins ambitieux dans des domaines tels que la santé publique ou l'éducation. Dans ces domaines politiques, le rôle de l'UE est de «coordonner» et d'«encourager» et non d'intégrer.

⁽¹³⁾ Voir par exemple le «XXI^e rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire», COM(2004) 839, 30/12/2004.

⁽¹⁴⁾ Voir également: J. Vervaele, «Compliance and Enforcement of European Community Law», The Hague, Kluwer Law International, 1999, Ph. Nicolaidis, «Du graphite au diamant: l'importance des structures institutionnelles pour la mise en place de capacités nécessaires à une application effective et crédible des normes européennes», Institut européen d'Administration publique, 2002, et références citées dans ces ouvrages.

⁽¹¹⁾ Articles 94-97 du Traité CE.

⁽¹²⁾ Voir le «Livres blancs sur la gouvernance européenne», COM(2001) 428 final.

2.9 Ainsi, la situation actuelle offre l'image d'un spectre varié d'instruments législatifs qui coexistent au niveau européen et modifient à leur tour les approches nationales. Parmi ceux-ci, on peut citer:

- les instruments de l'UE assurant une harmonisation globale de la législation,
- les instruments de l'UE assurant une harmonisation minimale, permettant aux États membres d'adopter des règles plus strictes (ce qui dans un contexte transfrontalier ne peut être appliqué que sous réserve d'un test de reconnaissance mutuelle);
- des directives prônant une nouvelle approche et visant à établir des conditions essentielles que doivent remplir les produits sur le marché de l'UE;
- la législation communautaire basée sur le principe du pays d'origine;
- des directives-cadres laissant aux États membres une marge de manœuvre considérable lors de la mise en œuvre;
- les recommandations qui peuvent être transposées dans la législation des États membres;
- les décisions.

2.10 L'étendue de cette gamme d'instruments communautaires, qui nécessitent d'être transposés, mis en œuvre et appliqués dans les États membres, donne souvent lieu à des interprétations nationales et donc divergentes de ce qui doit être mis en œuvre et appliqué au niveau national et de quelle manière cela doit l'être.

2.11 L'incidence pratique du modèle tel qu'il fonctionne actuellement tient compte, à des degrés divers, des éléments suivants concernant les États membres:

- des cultures et des systèmes juridiques qui varient d'un État à l'autre,
- des responsabilités différentes au sein des administrations nationales et des ministères,
- des compétences régionales et locales spécifiques aux États membres,
- l'influence des groupes de pression nationaux politiques, socio-économiques et citoyens,
- des besoins/avantages nationaux ayant pour effets le processus qui consiste à ajouter des exigences non prévues par les directives, ainsi que le «picorage»,
- des ressources financières et organisationnelles à mettre en œuvre de manière adéquate.

2.12 L'approche de l'UE respecte évidemment la diversité des États membres et de leurs traditions administratives, cultures juridiques et systèmes politiques. C'est une question de principe. Cependant, les diverses traditions et cultures doivent permettre de garantir l'application effective de la législation communautaire afin d'éviter d'éventuelles distorsions ou discriminations. L'extension des compétences de l'Union ainsi que la poursuite de l'élargissement soulignent la complexité de cette tâche.

2.13 Selon la Commission, certains éléments décisifs spécifiques ont des effets sur le résultat final, à savoir notamment:

- les déficiences dans la formulation technico-juridique des textes de droit (y compris les problèmes de traduction);
- des degrés variables d'utilisation d'instruments juridiques plus ou moins contraignants, situation qui peut découler de décisions du Conseil,
- des degrés variables d'implication dans la mise en œuvre et dans l'application au sein de la Commission; d'importantes différences existent entre les DG,
- parfois, un manque de clarté concernant les prérogatives des États membres et/ou les prérogatives de la Commission du fait de l'impact de la subsidiarité,
- parfois, un manque de personnel à la Commission,
- des problèmes linguistiques (dans le cadre de la surveillance pratiquée dans les nouveaux États membres),
- la portée et l'impact des procédures d'infraction.

2.14 Parallèlement à la multiplication des normes communautaires, le nombre d'instruments et de procédures non juridiques a augmenté; leur objectif est d'inciter les États membres à mettre en œuvre la législation européenne à temps et correctement. À titre d'exemple, citons les rapports et tableaux de bord réguliers consacrés aux résultats des États membres en matière de transposition.

2.15 De plus, la Commission a pris plusieurs initiatives afin d'informer les citoyens et les entreprises sur leurs droits et de les inciter à exercer ces droits devant les autorités et les juridictions nationales. Par exemple, les points de contact pour les citoyens et pour les entreprises et les centres SOLVIT recensent et résolvent les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes et les sociétés qui ont quitté leur État membre d'origine ou qui opèrent dans un autre État que le leur.

2.16 Le dernier rapport consacré aux cas traités par les centres SOLVIT montre que plus de 50 % des problèmes concernent la reconnaissance de qualifications professionnelles, l'accès des produits au marché, l'immatriculation des véhicules à moteur et les permis de séjour. Bien que 80 % des cas puissent être résolus, ces statistiques indiquent également que ces problèmes ne sont ni nouveaux ni inédits. Les difficultés auxquelles sont confrontés les citoyens et les entreprises sont principalement dues aux procédures bureaucratiques et à la réticence des administrations nationales à simplifier leurs exigences. De plus, en dépit de la réussite des centres SOLVIT, 20 % des problèmes ne sont pas résolus. Les États membres devraient s'efforcer de faire baisser ce pourcentage et de sensibiliser davantage le public — tant les entreprises que les citoyens — à l'existence du réseau européen et des centres nationaux SOLVIT.

2.17 L'élargissement de l'Union représente également un défi. Le nombre d'États membres ne saurait augmenter sans un renforcement parallèle des procédures de consultation et de surveillance.

2.18 Lors du dernier élargissement, ainsi que dans les paramètres convenus lors du Conseil européen de Bruxelles en décembre 2004, ce renforcement des procédures de consultation et de surveillance est devenu plus visible que jamais. Les futurs États membres feront l'objet d'un suivi plus attentif de la part de la Commission et ils devront avoir mis en œuvre une proportion plus large de l'acquis communautaire avant leur entrée dans l'UE. Ils devront également se conformer plus rapidement aux éventuelles dispositions transitoires qui leur auront été accordées.

3. Thèmes nécessitant une réflexion

3.1 La mise en œuvre et l'application efficaces ont une importance stratégique pour les citoyens et les entreprises. En effet, ces deux procédures font partie intégrante de l'État de droit. Les interprétations souvent divergentes de la législation commune donnent lieu à des interrogations de la part des entreprises et des citoyens, telles que: à qui adresser les revendications? qui est responsable? que faire à court terme? Une question est encore plus fondamentale: dans quelle mesure une mise en œuvre inefficace peut-elle retarder ou modifier les modèles d'investissement et entraîner un manque de confiance auprès des citoyens? Ces questions ont également trait à la légitimité, à la cohérence et à la prévisibilité des politiques de l'UE. Le rythme actuel de mise en œuvre et de transposition, tout à fait insuffisant, ne peut plus être toléré.

3.2 Compte tenu de la grande complexité et de l'évolution confuse de la mise en œuvre correcte des directives approuvées au niveau européen, il convient de procéder à une analyse «AFOM» de l'ensemble du système ainsi que de ses fonctions: Où en sommes-nous? Quelles sont les origines de nos problèmes? Quels sont les problèmes typiques auxquels sont confrontés les États membres? Quels sont les objectifs des États membres: quelle relation et quelle interaction souhaiter entre la subsidiarité et le suivi de l'UE? En d'autres termes, qui est chargé d'évaluer quoi et quels sont les critères? Dans quelle mesure les instruments juridiques et les pratiques actuelles correspondent-ils aux objectifs de l'intégration européenne? Quelle réponse l'UE et les États membres vont-ils apporter aux citoyens et aux entreprises qui se plaignent d'une transposition, d'une mise en œuvre et d'une application incomplètes, et parfois contre-productives, des normes européennes dans les réglementations et les pratiques nationales?

3.3 En dehors des discussions sur les améliorations au sein des États membres, il est nécessaire de soulever ces questions, fort intéressantes, afin d'encourager, entre les décideurs politiques et les responsables officiels mais également avec le secteur privé et la société civile, un débat large et ouvert portant sur les modifications qu'il convient d'apporter aux procédures ainsi qu'aux pratiques existant dans l'UE et dans les États membres, le but étant de sensibiliser les différents acteurs à l'impact d'une transposition, d'une mise en œuvre et d'une application correctes de toutes les politiques communautaires approuvées.

3.4 Il est nécessaire de réfléchir davantage à l'impact que les futurs élargissements auront sur la cohérence et l'application uniforme du droit communautaire dans l'UE. L'UE doit également réfléchir aux moyens permettant d'éviter qu'une Union comptant 27 membres voire plus, à la diversité croissante, n'entraîne des entraves aux échanges et aux investissements.

3.5 Il existe différentes visions de la façon de résoudre le problème de la mauvaise application du droit communautaire, qui, sur le plan politique, est liée aux tensions entre la subsidiarité et l'approche communautaire. La première vision consiste à dire que la Commission reconnaît pleinement la responsabilité des États membres dans la mise en œuvre du droit communautaire, mais qu'elle doit toutefois suivre le processus de près. La deuxième approche est fondée sur la subsidiarité: elle préconise de laisser les États membres libres d'agir et de régler leurs problèmes respectifs. Enfin, une troisième possibilité consisterait à accorder plus de responsabilités aux États membres: ces derniers se contrôlent mutuellement, la Commission suit de près la conformité des procédures et le cas échéant utilise sans hésitation ses pouvoirs juridiques.

3.6 En tant que gardienne des traités et principal auteur des projets législatifs, la Commission joue un rôle important dans la garantie du bon fonctionnement du marché intérieur. Il lui incombe de proposer des lois simples et applicables qui remédient aux dysfonctionnements du marché intérieur sans imposer de coûts excessifs aux États membres ni aux entreprises. De fait, au cours des deux dernières années, la Commission a fourni de sérieux efforts pour simplifier la législation et pour évaluer l'impact potentiel de la législation proposée. Parallèlement, la Commission doit réagir promptement et fermement pour mettre fin aux infractions. La Commission devrait envisager une extension du champ d'application des recommandations formulées par elle en 2004 (voir ci-dessus) et qui concernaient la transposition correcte et dans les délais, afin qu'il couvre également la phase de mise en œuvre et d'application.

3.7 En tant que coresponsables de l'Union, les États membres ont l'obligation d'agir loyalement envers l'Union, d'assurer l'exécution de leurs obligations et de s'abstenir de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne. En clair: les États membres doivent montrer, par leur attitude, qu'eux-mêmes constituent l'Union européenne et qu'ils s'investissent par conséquent dans les décisions de l'Union⁽¹⁵⁾.

3.8 Dans de nombreuses affaires, la Cour européenne de justice a estimé que les États membres ne sauraient se défendre en invoquant l'existence de difficultés administratives nationales afin de justifier une mise en œuvre incomplète ou incorrecte du droit communautaire. Ces jugements peuvent contribuer à améliorer les procédures futures.

3.9 Il sera également nécessaire d'identifier quels instruments législatifs et non législatifs et quelles procédures seront les plus aptes à garantir la mise en œuvre effective des politiques dans une Union qui comptera plus de 30 membres.

3.10 L'utilisation d'instruments et de procédures non législatifs a eu des résultats plutôt mitigés. Malgré un début prometteur, la méthode ouverte de coordination n'apparaît pas comme une réussite. En revanche, les centres SOLVIT ont résolu 80 % des problèmes qui leur avaient été soumis.

(15) Une analyse des résultats négatifs auxquels ont abouti les référenda en France et aux Pays-Bas montre à quel point l'opinion publique et certains hommes politiques (!) recourent encore à des termes tels que «nous» et «eux» en évoquant la relation entre les États membres et «Bruxelles».

3.11 Dans ses conclusions de mars 2005, le Conseil Compétitivité invite les États membres à étudier la compatibilité entre leur propre législation et le droit communautaire afin de supprimer les entraves aux échanges et de développer la concurrence. Le Parlement européen a également reconnu les avantages procurés par le fait de charger les administrations nationales de contrôler le respect du droit communautaire dans leur propre pays. Ce contrôle permet d'identifier et de supprimer les entraves aux échanges, qu'elles découlent d'une mise en œuvre incorrecte, d'une application déficiente du droit communautaire ou simplement d'une pratique administrative qui ne respecte pas les exigences de l'UE.

4. Conclusions et recommandations

4.1 Généralités

4.1.1 Le CESE estime que la mise en œuvre et l'application de la législation sont indissociables d'une amélioration de la qualité du travail législatif et qu'elles devraient dès lors constituer une priorité politique⁽¹⁶⁾, ce qui n'est pas encore le cas, malgré une approche qui évolue dans certains États membres et au sein de la Commission, et qui ouvre la voie aux évolutions futures. Les législateurs ont souvent trop peu pris en compte les conditions de mise en œuvre et d'application. Des évaluations d'impact régulières visant à améliorer la qualité du travail législatif doivent également tenir compte de la manière dont la législation devrait être développée et mise en œuvre. L'ensemble de ce processus est une condition préalable à la création de conditions de concurrence équitables et à la légitimité de l'UE.

4.1.2 En principe, il revient essentiellement aux États membres de garantir une bonne mise en œuvre et application du droit communautaire. En tant que gardienne des traités, la Commission doit s'assurer que les États membres remplissent leurs responsabilités. En cas de manquement, la Commission peut entamer une procédure d'infraction ou mettre en œuvre d'autres moyens jugés appropriés pour résoudre un problème de mauvaise application du droit communautaire.

4.1.3 Suite à l'accord interinstitutionnel de 2003, le Conseil examine actuellement les modalités permettant d'améliorer la qualité des réglementations et de simplifier la législation. Le CESE estime qu'il est nécessaire d'accorder une attention suffisante à l'amélioration de la mise en œuvre de l'ensemble des règles communautaires que les États membres doivent appliquer, et de ne pas s'intéresser uniquement aux directives.

4.1.4 Le CESE considère que le Conseil Compétitivité, vu son engagement par rapport au marché intérieur, qui est au cœur du processus d'intégration, devrait se joindre à la Commission pour discuter de la mise en œuvre et de l'application.

4.1.5 Un aspect très important, qui s'avère souvent décisif, est que les systèmes administratifs des États membres échappent au champ d'application des traités. Il découle néanmoins de l'article 10 du traité CE et de la jurisprudence que les autorités nationales ont l'obligation d'assurer une mise en œuvre et

une application correctes. À cet égard, le CESE souligne la double compétence et, bien entendu, la double responsabilité des États membres et de l'UE.

4.1.6 Depuis trop longtemps, l'on met l'accent sur l'introduction de nouvelles réglementations européennes. Le CESE souscrit au point de vue de la Commission selon lequel l'UE des 25 devrait mettre l'accent sur la mise en œuvre et l'application de la législation existante plutôt que sur l'introduction d'une nouvelle réglementation. De nouveaux textes normatifs ne constituent pas une alternative séduisante car ils nécessitent un important investissement en termes de temps et de ressources. De même, le recours exclusif aux procédures judiciaires pour contraindre les États membres à régler les problèmes demandera beaucoup de temps et entraînera l'utilisation de ressources précieuses. Il faut plutôt changer les mentalités et amener les États membres et la Commission à privilégier la mise en œuvre et l'application par rapport au côté création, ce qui permettra de tirer pleinement profit de la législation et des politiques communautaires adoptées. Cela ne signifie naturellement pas que l'importance accordée à la mise en œuvre et à l'application puisse justifier l'absence de législation dans des domaines où de nouvelles mesures s'avèrent nécessaires.

4.1.7 L'évaluation de la législation européenne en vigueur et déjà mise en œuvre — l'expérience réalisée au Danemark peut en témoigner — pourra également contribuer aux efforts visant à mieux légiférer. Cet exemple illustre bien l'interaction qui existe entre la simplification et une meilleure mise en œuvre et application des normes.

4.1.8 Quant aux alternatives que sont l'autorégulation et la corégulation⁽¹⁷⁾, il convient d'examiner au cas par cas si ces solutions peuvent s'avérer pertinentes ou non. Il est essentiel d'encourager les initiatives d'autorégulation et de corégulation; la validité de ces alternatives doit néanmoins être évaluée lors du processus d'application concrète.

4.1.9 Selon le CESE, il est également évident que les difficultés grandissantes des processus nationaux de mise en œuvre et d'application doivent être traitées et résolues grâce à une coopération plus étroite entre les autorités nationales et communautaires.

4.1.10 Le CESE considère qu'une telle coopération renforcée permettra également d'éviter la création de nouveaux textes législatifs communautaires superflus qui ne constituent certainement pas le bon moyen pour améliorer les procédures nationales de mise en œuvre. Ces dernières sont trop lentes et trop lourdes et cherchent souvent à poursuivre des objectifs politiques nationaux par des moyens disproportionnés.

4.2 États membres

4.2.1 Le CESE estime que les États membres devraient demeurer libres de déterminer leurs propres méthodes et procédures de mise en œuvre. Les évaluations d'impact effectuées par les États membres et la Commission devraient également prendre en compte ces méthodes et ces procédures.

⁽¹⁶⁾ Cette considération est tout à fait conforme à des observations figurant dans des avis émis par le CESE depuis 2000, consacrés à la mise à jour, la simplification et l'amélioration de l'acquis communautaire et du cadre réglementaire.

⁽¹⁷⁾ «L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique», rapporteur : M. VEVER, CESE 1182/2004.

4.2.2 Selon le CESE, quelles que soient les méthodes ou les procédures choisies par les États membres pour mettre en œuvre le droit communautaire ou le droit national qui influe sur le fonctionnement du marché intérieur, les résultats doivent être similaires dans l'ensemble de l'Europe. De plus, ces résultats doivent permettre au droit communautaire primaire et dérivé de s'appliquer pleinement.

4.2.3 En ce qui concerne les États membres, le CESE estime que la participation des autorités infranationales disposant de responsabilités de mise en œuvre et/ou de pouvoirs législatifs autonomes (ex. Länder, provinces, régions) est indispensable.

4.2.4 Le CESE considère que la prochaine étape de la coopération entre les institutions européennes et les autorités nationales pour la mise en œuvre du droit et des politiques communautaires est le renforcement ou la rationalisation de la capacité administrative nationale d'application des politiques, comme il en est actuellement question dans certains États membres.

4.2.5 La capacité administrative est une question «d'intérêt commun» et les États membres devraient prouver que les autorités chargées de la mise en œuvre et de l'application possèdent cette capacité à un degré élevé. Pour le Comité, cela implique notamment une coopération étroite entre les négociateurs à Bruxelles et les organes législatifs au sein des administrations nationales.

4.2.6 Dans certains domaines tels que les télécommunications, les régulateurs nationaux ont développé une approche spécifique. Ces régulateurs respectent non seulement les dénominateurs communs d'origine communautaire, mais également les procédures de surveillance nationales. Ces pratiques doivent également être examinées.

4.2.7 Les États membres doivent être incités à passer en revue les règles et procédures nationales (comme le font déjà certains d'entre eux, tels que le Danemark). Les problèmes de mise en œuvre proviennent souvent du fait que les règles et procédures nationales ne tiennent pas suffisamment compte du marché européen dans son ensemble.

4.2.8 Les processus qui consistent à ajouter des exigences non prévues par les directives («gold-plating») et à faire un choix arbitraire parmi les exigences prévues («picorage») constituent une façon particulière de mettre en œuvre le droit communautaire. Le CESE propose d'introduire une règle générale en vertu de laquelle les États membres doivent justifier formellement, au moyen de tableaux de transposition, à la Commission que les mesures de mise en œuvre nationales communiquées sont totalement compatibles avec le droit communautaire.

4.2.9 Il serait souhaitable que les États membres fournissent des informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur les droits et obligations, tant au sein de leurs propres administrations qu'auprès du grand public. L'absence d'informations adéquates est souvent une cause de non-respect. Le CESE préconise l'établissement de sanctions nationales pour non-respect par les citoyens ou les entreprises.

4.2.10 À l'heure actuelle, les consultations sur la transposition et l'application se limitent principalement à des contacts bilatéraux entre les gouvernements et la Commission. Il

convient de développer les interactions et la flexibilité. Des discussions multilatérales se déroulent déjà au sein de groupes composés d'experts nationaux dans l'optique de la transposition et de la mise en œuvre; l'impact de ces discussions devrait être renforcé. Il est essentiel d'instaurer un débat régulier et construit entre l'ensemble des autorités européennes compétentes, dans tel ou tel domaine politique, portant sur les résultats obtenus et sur les expériences de chaque État membre. Des évaluations ex post sont souhaitables.

4.2.11 Dans les contacts bilatéraux entre États membres, on pourrait envisager un échange de responsables à l'instar des «projets de jumelage» qui sont d'une grande aide pour les nouveaux États membres et les pays candidats.

4.2.12 Les directives et les normes communautaires mises en œuvre doivent systématiquement faire l'objet d'évaluations ex post. La consultation présente un intérêt crucial pour l'amélioration de la qualité du travail législatif; il conviendrait donc de prévoir des procédures similaires pour le processus d'évaluation ex post⁽¹⁸⁾. Les organes législatifs d'origine ne devraient pas être chargés de telles évaluations, qui pourraient également évoquer la nécessité future ainsi que la pertinence de certaines normes.

4.2.13 Le CESE estime que les débats donneront lieu à l'identification systématique des meilleures pratiques à adopter par l'ensemble des autorités en Europe. Lorsque les différences juridiques ou administratives entre les États membres ne permettent pas l'adoption des meilleures pratiques identifiées, les autorités nationales devraient avoir l'obligation de prouver que la méthode ou la procédure pour laquelle elles ont opté permet d'obtenir des résultats similaires à ceux atteints grâce aux meilleures pratiques dans les autres États membres. L'une de ces bonnes pratiques, mise en œuvre dans certains États membres, consiste à appliquer une «règle de priorité». C'est un principe de travail de base que la transposition de la législation communautaire a priorité sur la mise en œuvre de la législation à caractère national.

4.2.14 Les autorités nationales sont généralement responsables devant les gouvernements ou les ministres, et en fin de compte devant le parlement. Lorsque la législation européenne est mal appliquée ou ne l'est pas du tout, les intérêts des citoyens et des entreprises d'autres États membres se trouvent également affectés. Par conséquent, le CESE estime que l'UE devra peut-être élaborer une nouvelle conception de la responsabilité réciproque devant les autorités homologues des autres États membres⁽¹⁹⁾.

4.2.15 Les autorités des États membres doivent expliquer à leurs homologues leurs pratiques administratives, décisions officielles et autres actions relatives à la mise en œuvre et l'application du droit communautaire lorsque ces pratiques, décisions et actions sont perçues par les autorités responsables d'autres États membres comme un frein au bon fonctionnement du marché intérieur.

4.2.16 Le CESE est d'avis que les États membres devraient vérifier régulièrement la capacité de leurs autorités chargées de la mise en œuvre et de l'application et évaluer la compatibilité des règles et réglementations nationales, ainsi que des pratiques administratives avec les obligations du droit communautaire.

⁽¹⁸⁾ Les résultats du questionnaire élaboré par le CESE – voir annexe A – contient des exemples qui témoignent de la nécessité de telles évaluations ex post.

⁽¹⁹⁾ Récemment, le gouvernement britannique a mis en place un Comité de la responsabilité réglementaire (Panel for Regulatory Accountability), qui peut également fournir certains éléments utiles au niveau communautaire.

4.2.17 Dans la perspective du prochain élargissement, les pays candidats doivent avoir transposé l'ensemble de l'acquis communautaire. Selon le CESE, il est souhaitable qu'ils disposent d'une capacité administrative adéquate pour le mettre en œuvre correctement avant de rejoindre l'UE.

4.2.18 Le CESE est d'avis que les États membres doivent être prêts à consacrer davantage de ressources humaines et financières pour promouvoir sérieusement la mise en œuvre et l'application. Le Comité attire l'attention sur le contraste frappant entre les ressources consacrées à la méthode ouverte de coordination (nombre de responsables, réunions, documents) et les difficultés financières et en termes de main-d'œuvre rencontrées dans de nombreux États membres dans le cadre du fonctionnement d'un réseau aussi important que SOLVIT. La Suède constitue une exception positive à cet égard.

4.2.19 Il y a lieu d'accorder une attention toute particulière au fonctionnement des tribunaux, qui sont les organes expressément chargés d'interpréter et d'appliquer directement la législation communautaire (règlements) ou les textes résultant de sa transposition (directives) et éprouvent de grandes difficultés en ce qui concerne l'homogénéisation de son interprétation et la rapidité de son application à des situations concrètes, d'où un besoin spécifique de formation des juges et des avocats en matière de droit communautaire, notamment dans le domaine de celui de la concurrence, de la santé et de la protection des consommateurs.

4.3 Commission

4.3.1 Selon le CESE, en plus des efforts louables que la Commission a déployés pour orienter ses propres services vers une amélioration de la qualité du travail législatif, la Commission doit contribuer à développer la confiance entre les autorités chargées de l'application et ce en gérant les réseaux d'autorités nationales, l'évaluation systématique de leurs performances ainsi que l'identification et la diffusion des meilleures pratiques. Elle peut exploiter des outils particuliers, tels que les systèmes d'information, afin de favoriser la coopération administrative quotidienne entre responsables. À cet égard, le «comité consultatif pour le marché intérieur» est une plate-forme utile tant pour la Commission que pour les États membres. Il en est de même pour le service d'information sur le marché intérieur que la Commission européenne prévoit de mettre en place afin de promouvoir la coopération entre les États membres.

4.3.2 Outre les instruments visant à prévenir les infractions qui ont été identifiés par la Commission dans sa «communication sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire»⁽²⁰⁾, il est également important de renforcer la coopération entre les autorités nationales. La Commission peut contribuer à l'examen des pratiques nationales, même si elles n'ont pas entraîné de procédure officielle pour infraction, en favorisant la résolution des problèmes et la diffusion des meilleures pratiques d'application entre les États membres.

4.3.3 Le CESE préconise d'inviter la Commission à mener des audits des structures d'application dans les États membres,

éventuellement en ayant recours à un partenaire neutre, et à rendre compte régulièrement de la mise en œuvre et de l'application sous la forme de tableaux de bord.

4.3.4 Il convient d'encourager les programmes de formation financés par l'UE qui sont fondés sur des études et expériences nationales et rassemblent des praticiens de toute l'Europe. La formation des juges dans le domaine de la concurrence organisée récemment par la Commission a donné des résultats positifs. De tels programmes de formation destinés aux juges des juridictions de première instance et des juridictions régionales ainsi qu'aux fonctionnaires doivent être étendus à tous les domaines concernés, car les connaissances nécessaires font encore souvent défaut. Une attention particulière pourrait également être accordée au rôle des médiateurs.

4.3.5 La Commission devrait s'atteler à envisager d'autres solutions que l'action juridique formelle, qui est souvent trop lente pour le plaignant. La moitié des procédures d'infraction durent plus de quatre ans! Les solutions de remplacement pourraient être notamment des ensembles de réunions et d'outils tels que SOLVIT. La Commission pourrait étudier la possibilité de publier les résultats de telles réunions.

4.3.6 Il conviendrait de chercher à identifier la manière la plus appropriée de parvenir au résultat politique souhaité. Dans certains cas spécifiques, afin de garantir la fiabilité des résultats dans les États membres, la Commission pourrait présenter des propositions de règlement plutôt que des propositions de directive. D'une manière plus générale, la Commission devrait tenir compte des problèmes qui peuvent être liés à la diversité des procédures nationales de mise en œuvre.

4.3.7 Selon le Comité, la Commission doit disposer des compétences et des ressources requises pour remplir sa mission fondamentale de contrôle de la mise en œuvre du droit communautaire, ainsi que ses nouvelles missions consistant à faciliter l'identification et la diffusion des meilleures pratiques. Le CESE se félicite de l'audit interne planifié par la Commission en 2006 en vue d'évaluer ses procédures et méthodes de travail existantes dans ce domaine.

4.3.8 Il faut encourager la Commission à rationaliser ses efforts de contrôle de la mise en œuvre et de l'application, ce qui pourrait également nécessiter un renforcement des moyens au sein de la Commission. À cet égard, il convient d'harmoniser les différentes approches des DG.

4.4 Bonne gouvernance et société

4.4.1 Selon le CESE, l'étude, la consultation et le contrôle de la mise en œuvre et de l'application ne doivent pas se limiter aux administrations et aux responsables. Le Parlement européen et les parlements nationaux doivent également être impliqués dans les mêmes processus. Le CESE accueille favorablement la récente initiative du Parlement européen d'inscrire les questions de mise en œuvre et d'application à son ordre du jour. Cette démarche contribuera certainement à rehausser l'intérêt politique qui fait cruellement défaut en la matière.

⁽²⁰⁾ COM(2002) 725 final, 11.12.2002.

4.4.2 Dans le cadre de l'initiative pour une meilleure gouvernance, la Commission a organisé une vaste consultation ⁽²¹⁾. Les États membres auraient dû faire de même. En droit dérivé, certains textes tels que les règlements en matière de concurrence ou les directives sur les télécommunications nécessitent une consultation préalable des parties intéressées par les autorités nationales avant que celles-ci n'entreprennent d'adopter des mesures. Certains États membres organisent traditionnellement des consultations publiques afin d'obtenir un soutien quant à la formulation et à l'évaluation de leurs politiques. La plupart des États membres réalisent des évaluations d'impact concernant les effets financiers ou environnementaux. Une évaluation d'impact comprend une phase consultative mais également une phase consacrée à l'évaluation. Le Comité estime que ces consultations et évaluations, qui identifient les besoins des citoyens et des entreprises, puis l'effet que peut avoir sur eux une politique donnée, améliorent la compréhension des

politiques, renforcent leur légitimité et préparent le terrain pour d'éventuelles améliorations.

4.4.3 En raison de la complexité de ces processus, une bonne gouvernance sous-entend qu'il faut expliquer à l'ensemble des États membres qu'en dépit du principe de subsidiarité et des traditions administratives spécifiques, les gouvernements sont tenus de mettre en œuvre ce qu'ils ont approuvé au niveau de l'UE. Cela signifie également qu'outre le rôle de la Commission et des États membres, l'apport du secteur privé et de la société civile est le bienvenu pour promouvoir l'amélioration et les meilleures pratiques.

4.4.4 Selon le CESE, une publicité bien équilibrée sera nécessaire dès que la Commission et les États membres auront formulé des idées concrètes sur la présentation de la mise en œuvre et l'application dans le cadre de la politique de meilleure gouvernance.

Bruxelles, le 28 septembre 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Voir COM(2002) 713 final, 11.12.2002.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Paragraphe 1.2

Modifier comme suit:

«L'UE est fondée sur l'État de droit. Ce principe renforce les bases du marché intérieur et interdit toute discrimination en raison de l'origine ou de la nationalité des produits, des personnes ou des entreprises. Une application effective de la législation communautaire, dans le strict respect des normes existantes en matière de protection sociale, de protection du consommateur et de l'environnement, favorise la confiance du public dans les politiques et les processus européens et rend l'Europe plus apte à répondre aux préoccupations des citoyens et des entreprises et des entreprises. Cela implique néanmoins une transposition correcte et en temps voulu du droit communautaire au niveau national.»

Exposé des motifs

Seul un marché intérieur réglementé par les règles mentionnées ci-dessus est à même de garantir les résultats escomptés par la grande majorité des citoyens. Les référendums (sur la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas) et les sondages (Eurobaromètre) effectués ces derniers temps montrent clairement que la population souhaite une politique dans laquelle elle puisse se reconnaître.

Résultats du vote:

Voix pour: 43

Voix contre: 45

Abstentions: 7

Paragraphe 2.1

Modifier comme suit:

«2.1 Le traité CE prévoit diverses mesures de rapprochement et d'harmonisation permettant d'achever le marché intérieur²²; dans les années 1970 et au début des années 1980, l'expérience a néanmoins montré qu'une harmonisation complète est un processus lent, fastidieux et inutile. Il est vrai que, dans certains cas, les mesures fondées sur la reconnaissance mutuelle et sur le principe du contrôle par l'État membre d'origine ont été plus faciles à négocier et à mettre en œuvre. Elles ont également été plus efficaces, en libéralisant le commerce et l'investissement sans imposer de contraintes trop lourdes. Toutefois, une approche globale du principe du pays d'origine suppose la création au préalable de conditions permettant de poursuivre une approche différenciée et donnant la priorité à l'harmonisation vers le haut des normes en matière de protection des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement dans les différents secteurs. Ce n'est qu'ainsi que l'on parviendra à donner au marché intérieur un niveau de qualité adéquat. Cela correspond également à la demande formulée par le CESE dans son avis relatif à la directive sur les services, adopté en février 2005²³. Il faut cependant également rappeler que l'UE est entrée dans une nouvelle phase qui se caractérise par des différences croissantes entre les cultures gouvernementales. Les réglementations pourraient ainsi voir leur pertinence renforcée, en ce qu'elles permettent d'atteindre la convergence et de promouvoir les bonnes pratiques.»

Exposé des motifs

Il serait inopportun, compte tenu de la longueur du débat qui a été mené dans le cadre de l'élaboration de l'avis relatif à la directive sur les services, de remettre à nouveau en question dans le projet d'avis à l'examen l'harmonisation des dispositions, maintenant qu'un consensus a été trouvé. En citant ici les conclusions de ce débat, l'on contribue non seulement à renforcer la cohérence des avis du CESE mais l'on donne aussi, du point de vue du contenu, un complément utile au projet d'avis à l'examen en ce qui concerne le thème de l'harmonisation.

Résultats du vote:

Voix pour: 44

Voix contre: 48

Abstention: 9

Le texte suivant de l'avis de la section spécialisée a été rejeté au profit d'un amendement mais a recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés:

Paragraphe 1.1

«1.1 Un marché intérieur pleinement fonctionnel constitue la base de l'intégration européenne. Il légitime cette intégration en offrant d'importants avantages aux citoyens et aux entreprises.»

Résultats du vote:

Voix pour: 38

Voix contre: 44

Abstention: 10
