

L'INFLUENCE DES INSTITUTIONS ET DES NORMES COMMUNAUTAIRES SUR LES ORDRES JURIDIQUES INTERNES, DANS LE DOMAINE DE LA LIBRE CIRCULATION DES PRODUITS

Par

Robert GARRON

Professeur à la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille

INTRODUCTION

1 - La perspective du marché unique européen impose une élimination relativement rapide des obstacles à la libre circulation.

La réalisation de ce marché unique et, par conséquent, la suppression de tous ces obstacles, devraient, en effet, être accomplies à la fin de 1992.

Cela résulte à la fois de la déclaration du Conseil du 30 Mars 1985 (1), du Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur (2) ainsi que des dispositions du nouvel article 8A du Traité de Rome (3).

Or, l'élimination totale des entraves à la libre circulation passe par une certaine intégration ou une certaine reconnaissance des diverses législations nationales.

Il en résulte que les ordres juridiques internes doivent tout aussi rapidement se transformer ou s'adapter pour satisfaire à ces nouveaux objectifs communautaires.

Il est évident que les techniques d'intégration conçues par le Traité de Rome en vue d'améliorer le fonctionnement du marché commun n'étaient pas suffisantes pour la réalisation des perspectives nouvelles. Il a donc fallu prévoir d'autres techniques plus efficaces et, surtout, plus rapides.

(1) Déclaration du Conseil à l'issue de sa réunion à Bruxelles (29/30 - 3 - 1985, Bull. C.E., n° 3/1985, p.12).

(2) Livre blanc présenté par la Commission au Conseil en Juin 1985 et publié dans la série "Documents" de la Commission.

(3) L'article 8A résulte de l'article 13 de l'Acte Unique Européen.

Puisque ces nouvelles techniques constituent des réponses aux insuffisances du marché commun, leur finalité comme leur mécanisme spécifiques ne peuvent être valablement aperçus qu'aux regards de ces insuffisances et des difficultés qu'elles engendraient.

2 - Avant l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen, la Communauté ne disposait, pour éviter les entraves à la circulation, que d'une seule technique juridique : l'harmonisation des législations des États membres qui, sous réserves des dispositions relatives à la politique agricole commune, ne reposait que sur un seul texte, celui de l'article 100 du Traité de Rome.

Cet article - qui est toujours en vigueur - permet au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, d'arrêter "des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun".

La règle de l'unanimité qui d'ailleurs prévalait aussi, en fait si ce n'est en droit, dans le domaine agricole (4) rendait particulièrement difficile le processus d'intégration nécessaire à la libre circulation. Car, dans l'exercice de leur compétence, les institutions communautaires n'avaient juridiquement aucune influence sur les ordres juridiques internes, en ce qui concerne leur harmonisation. Les États membres pouvant opposer un véritable droit individuel de veto, la modification ou l'évolution de leurs législations nationales procédaient, en réalité, de la seule compétence et de la seule volonté de chacun d'entre eux.

Compte tenu de l'utilisation parcimonieuse de la règle de l'unanimité, il est évident que la technique de l'harmonisation n'a jamais réussi à atténuer les entraves à la circulation, résultant de la grande diversité des législations.

En l'état de cette carence, la Cour de Justice des communautés - par sa jurisprudence "Cassis de Dijon" - a permis toutefois d'en réduire les conséquences (5).

Cette jurisprudence a mis un terme à certaines entraves en établissant une règle originale de circulation : celle de la reconnaissance réciproque par les États des normes nationales des autres États. Cette règle doit être aujourd'hui considérée comme définitivement admise et fait partie intégrante du Droit positif communautaire, au même titre que les dispositions relatives à l'harmonisation.

Les principes énoncés par la jurisprudence "Cassis de Dijon" se résument ainsi :

- Si les États membres peuvent, en ce qui concerne leur propre production et en l'absence de dispositions communautaires en la matière, réglementer les conditions de commercialisation des produits, il en est autrement s'il s'agit de produits importés des autres États membres.

(4) À la différence de l'article 100, l'article 43 prévoit, dans le domaine agricole une harmonisation à la majorité qualifiée. Cependant, jusqu'en 1985, c'est-à-dire pratiquement jusqu'à l'Acte Unique, les directives étaient prises à l'unanimité sur la double base des articles 43 et 100.

(5) 20/2/1979 Affaire 120/78, Rec. 1979, p. 649.

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

- Des obstacles résultant de disparités des législations relatives à la commercialisation des produits ne peuvent être acceptés que dans la mesure où ces restrictions peuvent être reconnues comme nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives telles que la défense des consommateurs, la protection de la santé publique et de l'environnement, la loyauté des transactions commerciales, l'efficacité des contrôles fiscaux (6).

Bien que la jurisprudence "Cassis de Dijon" plusieurs fois confirmée par la Cour de Justice (7) ait facilité le commerce intra-communautaire par la reconnaissance réciproque des normes, cette jurisprudence ne saurait être considérée comme une panacée de nature à permettre en toutes circonstances la libre circulation des produits.

En effet, ladite jurisprudence recèle, en elle-même, sa propre limite : pour que les produits circulent librement, encore faut-il que les législations étatiques concernées - de l'État importateur et de l'État exportateur - satisfassent aux mêmes "exigences impératives", c'est-à-dire poursuivent les mêmes finalités essentielles dans des domaines importants tels que ceux du respect de la santé publique, de la protection des consommateurs ou de l'environnement, par exemple (8).

Les entraves demeurent, par conséquent, dans tous les cas où ces législations présentent des divergences dans le vaste domaine de ces exigences.

Tel était donc l'état du droit communautaire avant l'adoption de l'Acte Unique Européen et cet état révélait, en résumé, une double insuffisance, à savoir :

- une insuffisance dans la technique de l'harmonisation ;
- une insuffisance aussi dans la technique prétorienne de la reconnaissance réciproque des normes étatiques.

C'est donc pour répondre à ces insuffisances que l'Acte Unique Européen a prévu de réformer la mise en oeuvre de ces techniques dans le sens d'une plus grande efficacité.

3 - Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen, la Communauté utilise une nouvelle méthode et dispose de nouveaux moyens pour supprimer les entraves à la libre circulation.

i) *En ce qui concerne la méthode*, elle procède d'une "nouvelle approche" en matière d'harmonisation (9).

(6) L'énumération des principes de la Jurisprudence "Cassis de Dijon" est fidèlement extraite de la "communication interprétative" de la Commission du 3 octobre 1980.

(7) Un résumé des arrêts qui confirment ou complètent la jurisprudence "Cassis de Dijon" est présenté et commenté par M. Mattera, dans son excellent ouvrage sur "Le Marché Unique Européen", p. 258 à 285.

(8) Les divers domaines dans lesquels les "exigences impératives" doivent être satisfaites ne sauraient être limitativement énumérés.

(9) La "nouvelle approche" dont s'inspire l'Acte Unique a fait l'objet d'un certain nombre d'études depuis Juin 1981 et d'une résolution du conseil du 7 mai 1985 (Résolution

Cette "nouvelle approche" repose sur les considérations suivantes :

L'harmonisation totale et dans tous les domaines des diverses législations étatiques est illusoire et n'est pas, en outre, économiquement acceptable. En particulier, en ce qui concerne le domaine de l'harmonisation technique et de normalisation, celle-ci ne peut être que partielle. Non seulement "l'europroduit" n'est pas souhaitable, sur le plan économique, mais l'uniformisation des règles techniques et de normalisation est irréalisable dans de nombreux domaines.

En conséquence, la libre circulation doit être envisagée dans le cadre des diversités étatiques.

Ce qui implique l'élaboration d'un minimum d'harmonisation nécessaire. Puisque les "exigences impératives" (ou "exigences essentielles") - nous l'avons vu - sont, seules, susceptibles de faire obstacle à la libre circulation, l'intégration en la matière peut se limiter à une simple harmonisation en vue de la satisfaction par les États membres des mêmes exigences.

En d'autres termes, la plupart des mesures communautaires se borneront à imposer aux États membres le respect des "exigences" définies et précisées par le Conseil.

Au-delà de ce minimum, les États membres seront libres - dans l'attente, s'il y a lieu, d'une harmonisation totale et facultative réalisée par des organismes européens de normalisation (10) - de maintenir ou d'aménager les règles techniques ou les règles de normalisation nationales.

Car, il faut être réaliste : l'intégration de l'Europe ne peut se faire aujourd'hui que dans une grande diversité.

La tendance implique donc actuellement une certaine "dérégulation par harmonisation" laissant aux utilisateurs une relative liberté de choix (11).

ii) En ce qui concerne les nouveaux moyens dont dispose la Communauté, ils résident principalement dans les dispositions des articles 100 A et 100 B du Traité de Rome, tels qu'ils résultent de l'Acte Unique Européen.

Ces articles sont de nature à permettre assez rapidement la suppression des principales entraves à la libre circulation. (12).

L'article 100 A prévoit dans la seule perspective du "marché intérieur" une technique d'harmonisation plus souple que celle qui est utilisée par l'article 100 du Traité de Rome dans tous les autres domaines.

Cette souplesse se manifeste à un double point de vue :

- Le Conseil "arrête les mesures nécessaires" à la réalisation du marché intérieur, à la majorité qualifiée et non à l'unanimité ;

"concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation", J.O.C.E. n° C136 du 04 Juin 1985, p. 1).

(10) La Communauté peut, en effet, procéder à l'harmonisation en utilisant la technique du "renvoi aux normes" c'est-à-dire en accordant un mandat d'harmonisation aux organismes compétents pour compléter ses mesures immédiates. Voir à ce propos, D. Waelbroeck, "L'harmonisation des règles et normes techniques dans la C.E.E.", Cahier de Droit Européen 1989, p. 243 et suivantes.

(11) V. à ce propos E.A. Campo, "Dérégulation par harmonisation", R.M.C. 1985 p. 255.

(12) À l'exception toutefois des importantes entraves résultant des disparités fiscales. L'article 100 A exclut, en effet, de son domaine d'application l'harmonisation des "dispositions fiscales" qui reste donc soumise à l'unanimité de l'article 100.

- En contre partie, tout État membre peut, dans certaines conditions, appliquer ses dispositions nationales "justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement"... ou opposer des mesures de sauvegarde provisoires et contrôlées. (La souplesse de la technique procède ici du souci d'éviter une crise comparable à celle qui a secoué la C.E.E. en 1965). Il est préférable pour aller de l'avant le plus rapidement possible, de tolérer provisoirement une Europe à plusieurs vitesses, *donc une Europe intégrée dans la diversité.*

Quant aux dispositions de l'article 100 B, elles permettent à la Communauté d'imposer, selon la même procédure que celle de l'article 100 A, la reconnaissance réciproque des normes étatiques énumérées à partir d'un recensement établi par la Commission. Là encore, la technique est rapide et très souple : *elle implique une nouvelle fois la diversité.*

4 - L'existence de l'inévitable ou de la nécessaire diversité des règles européennes et nationales qui participent à la libre circulation des produits singularise, en ce domaine, l'influence des institutions et des normes communautaires sur les ordres juridiques internes.

A cet égard, il apparaît que la diversité qui résulte de cette influence se manifeste à un double point de vue :

- d'une part, on assiste dans le domaine de la libre circulation, à une certaine concurrence entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux. Les compétences respectives de l'Europe et des États membres, ne sont plus, en effet, réparties de manière exclusive mais de manière concurrente (I) ;

- d'autre part, on assiste, en outre, dans ce domaine, à une certaine confusion dans les rapports entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques internes ou dans les rapports entre les divers ordres juridiques nationaux. Cette confusion se caractérise notamment par une relative concurrence des normes (II).

I - LA CONCURRENCE DES COMPÉTENCES NORMATIVES.

5 - La diversité des dispositions qui doivent participer à la libre circulation des produits s'exprime principalement dans le cadre des rapports qui ont été prévus ou qui se sont aménagés entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux.

Ces rapports concernent, en particulier, l'exercice des compétences normatives qui tendent à l'harmonisation des règles techniques ou de normalisation.

En ce domaine, l'un des aspects les plus originaux de l'intégration projetée - qui, nous l'avons vu, ne peut se réaliser que dans la diversité - réside dans une certaine concurrence entre les compétences communautaires et les compétences étatiques.

Cette concurrence résulte directement de l'Acte Unique Européen. Elle témoigne d'une approche pragmatique des problèmes posés par la réalisation du marché intérieur et, par conséquent, d'une technique dépourvue de toute rigueur juridique.

6 - Avant l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen, l'exercice des compétences normatives dans le domaine de la circulation des produits se fondait sur une démarche juridique cohérente.

Cette démarche, qui prévaut aussi dans les autres domaines, est la suivante :

- Ou bien la Communauté dispose en vertu du Traité de Rome d'une compétence réglementaire dans un domaine considéré. Et dans cette hypothèse l'exercice de cette compétence d'attribution s'exprime par la faculté pour la Communauté de régir le domaine, notamment par voie de règlements.
- Ou bien la Communauté ne dispose pas de compétence particulière dans le domaine considéré et, dans cette hypothèse, elle ne peut agir que par voie de directives (13). Dans ce cas, en effet, les États membres étant compétents, ceux-ci ont, seuls, la faculté de modifier les règles qui procèdent alors de l'ordre national (14).

Les dispositions générales de l'article 100 du Traité de Rome correspondent à cette situation. Lorsque la Communauté n'a aucun pouvoir pour réglementer un domaine dans le sens de l'intégration, cette réglementation nécessaire passe par la Directive, c'est-à-dire par la compétence normative des États dans leur ordre juridique interne.

Cette démarche logique est désormais remise en cause par les dispositions de l'Acte Unique Européen.

Les articles 8 A et 100 A, tels qu'ils résultent de cet Acte Unique, prévoient, en effet, la dévolution à la C.E.E. d'une véritable compétence générale concurrente de la compétence retenue des États pour procéder à "l'établissement du marché intérieur".

Car il n'est pas douteux que l'Acte Unique attribue à la Communauté une véritable compétence normative (A) et que cette compétence normative s'exerce concurrentement avec les compétences retenues des États (B).

A. L'ATTRIBUTION À LA COMMUNAUTÉ D'UNE NOUVELLE COMPÉTENCE NORMATIVE

7 - Les termes des articles 8 A et 100 A du Traité de Rome ne permettent aucun doute : ces articles confèrent à la Communauté une véritable compétence normative pour tout ce qui concerne l'établissement progressif du "marché intérieur" et, en particulier, pour tout ce qui concerne la libre circulation des produits, car celle-ci constitue l'objectif essentiel de ce futur marché intérieur.

C'est ainsi que les articles 8 A et 100 A disposent à cet égard que la Communauté "arrête les mesures" nécessaires à la réalisation de ce marché.

(13) Certes l'article 235 du Traité de Rome permet au Conseil d'agir éventuellement par voie de règlements pour les actions nécessaires au "fonctionnement du marché commun". Cependant, outre que ces règlements ne peuvent être pris qu'à l'unanimité, il est évident que cet article se limite théoriquement aux domaines non réglementés par le Traité de Rome. Car, dans les domaines réglementés par ce Traité, la répartition des compétences entre la C.E.E. et les États résulte de ladite réglementation elle-même. Si aucune compétence n'a été dévolue à la C.E.E., les États conservent en ces domaines toutes leurs compétences propres.

(14) Dans le cas de la Directive, les États sont, en effet, "compétents" mais conventionnellement "obligés".

Il est évident que lesdites "mesures" ne se limitent donc pas à l'élaboration de directives mais peuvent, s'il y a lieu, consister en des règlements (15).

Dès lors, si la Communauté peut prendre des règlements dans un domaine considéré ou pour réaliser un objectif considéré, on doit admettre qu'elle a une compétence normative permanente -et non pas exceptionnelle - pour régir ce domaine ou poursuivre cet objectif.

Dans le cadre de l'article 100 A, la réalité de cette compétence est, en outre, particulièrement évidente dans la mesure où le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Compte tenu de la primauté du droit communautaire, les États membres ont dû prendre quelques réserves à propos de l'exercice par la Communauté de sa compétence normative générale et permanente par voie de règlements.

Dans la déclaration n°4 de l'Acte final, lesdits États ont formulé ces réserves en ces termes :

- "La Commission privilégiera, dans ses propositions au titre de l'article 100 A § 1, le recours à l'instrument de la directive si l'harmonisation comporte, dans un ou plusieurs des États membres une modification des dispositions législatives".

Cette déclaration implique plusieurs conséquences :

- Elle signifie, tout d'abord, que les États membres reconnaissent que la Communauté dispose désormais d'une compétence normative générale et permanente et que ladite compétence peut s'exercer par voie de règlements.
- Elle signifie, ensuite, que les États membres expriment quelques craintes de voir modifier leur droit interne par voie de règlements pris à la majorité qualifiée.

Quoiqu'il en soit, nous le voyons, ces réserves étatiques confirment bien l'analyse des textes nouveaux : désormais la C.E.E. dispose d'une compétence normative générale et permanente qui peut s'exercer en tous domaines dès lors que cet exercice est nécessaire à la réalisation du "marché intérieur".

En particulier, la C.E.E. peut prendre toutes mesures participant à la suppression des entraves à la libre circulation des produits.

Or, cette compétence générale et permanente n'est pas exclusive ainsi que nous allons le voir.

L'originalité de la situation créée par l'Acte Unique Européen réside, en effet, dans le fait que la compétence communautaire s'exerce concurrentement avec les compétences normatives des États.

B. L'EXERCICE CONCURRENT DES COMPÉTENCES NORMATIVES

8 - La compétence dévolue par l'Acte Unique à la C.E.E., ne se trouvant circonscrite qu'aux regards d'un objectif (l'établissement d'un "marché intérieur"), il est évident qu'elle peut s'exercer dans tous les domaines susceptibles d'être réglementés, dans la mesure où elle participe à cet objectif

(15) Contrairement à la mise en œuvre de l'article 235, les règlements adoptés en vertu de l'article 100 A n'auront pas un caractère exceptionnel.

L'article 235 souligne, en effet, son caractère exceptionnel en limitant la compétence du Conseil au cas où le Traité n'aurait pas "prévu les pouvoirs d'action" nécessaires au fonctionnement du Marché Commun.

L'article 100 A, au contraire, attribue précisément à la C.E.E. ces pouvoirs d'actions.

Cette constatation est importante : elle permet d'affirmer que l'attribution de cette compétence réglementaire, générale et permanente, à la Communauté, n'a pas eu pour conséquence d'entraîner l'incompétence corrélative des États. En d'autres termes, la C.E.E. et les États membres ne peuvent désormais être que concurremment compétents, en tous domaines, dans la mesure où l'objectif du "marché intérieur" se trouve concerné.

Cette affirmation est évidente et n'appelle aucune remarque.

En effet, qui pourrait prétendre raisonnablement que les États membres ont été totalement dessaisis, dans tous les domaines (16), dès la mise en vigueur des articles 8 A et 100 A ? Une telle interprétation serait insensée.

Conformément à la théorie des compétences résiduelles (17), on ne peut nier aux États membres, alors même qu'aucune réglementation communautaire n'existe en la matière, le pouvoir de légiférer dans le cadre des prérogatives internes qui leurs sont propres, en vue notamment de poursuivre des objectifs légitimes en matière commerciale, économique, sociale, écologique, etc.... Sont donc, en particulier de la compétence des États membres, les "mesures internes" concernant par exemple, la production, la vente, le transport et l'utilisation des produits et, de manière plus générale, toutes celles que l'on désigne sous l'expression "règlements de police".

9 - La concurrence des compétences réglementaires de la Communauté et des États membres, dans le domaine notamment de la circulation des produits, peut avoir pour effet, compte tenu de l'interdépendance des domaines économiques, d'aboutir à certaines contradictions voire à certaines incompatibilités dans l'élaboration comme dans l'application des normes communautaires ou nationales.

Pour éviter de tels conflits, le recours à des mesures préventives s'avère donc nécessaire.

A cet égard, il convient d'insister sur les deux principales dispositions qui paraissent de nature à prévenir les conflits :

i) *La première de ces mesures* concerne - nous l'avons vu - l'exercice du pouvoir normatif communautaire.

Il est évident que la déclaration n°4 de l'Acte final -précitée- se justifie. Car, si l'on permettait à la Communauté de modifier -en tous domaines- les dispositions législatives préexistantes des États, cette modification conduirait fatalement à des contradictions ou à des incompatibilités dans les ordres juridiques internes.

Les dispositions législatives d'un État s'articulent, en effet, sur d'autres dispositions et l'interdépendance des normes étatiques est telle que la modification sommaire de l'une d'entre elles risquerait de rendre incohérent tout le domaine qui était préalablement réglementé.

(16) Si les articles 8 A et 100 A avaient pour effet de dessaisir les États membres, cet effet porterait à la vérité, sur tous les domaines, à l'exception toutefois du domaine fiscal, du domaine relatif à la circulation des personnes et de celui relatif aux droits des travailleurs (cf. Art. 100 A - § 2).

(17) V. à cet égard la directive de la Commission 70/50 C.E.E. et sa théorie concernant le problème des "réglementations indistinctement applicables" et les commentaires de M. Matera, op. cit. p. 254 et suivants.

Dès lors, seuls, les États peuvent valablement modifier avec nuances l'équilibre normatif de leur ordre interne.

Dans l'hypothèse de lois préexistantes, le recours à la directive -tel qu'il est prévu dans la déclaration n°4 de l'Acte final- est donc le seul moyen préventif de nature à éviter, par l'utilisation de mesures nationales spécifiques et adaptées, les conséquences fâcheuses de la concurrence entre les compétences normatives de la Communauté et des États.

En d'autres termes, dans cette hypothèse, les États membres entendent mettre un terme à ladite concurrence pour faire prévaloir pleinement leurs compétences normatives propres.

ii) *La seconde mesure préventive* qui doit être utilisée systématiquement -et qui est effectivement utilisée- résulte de la Directive n°83/189 du 28 Mars 1983. (18).

Cette directive prévoit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. Elle impose la notification préalable à la Commission des projets de législation, réglementation ou norme nationale qui énoncent des spécifications techniques pour les produits de fabrication industrielle.

Elle permet à la Commission d'étudier la conformité des projets notifiés avec la réglementation communautaire avant leur entrée en vigueur et d'éventuellement bloquer un certain temps tous projets de règles techniques obligatoires qui ne seraient pas conformes au droit européen.

La directive de 1983 constitue donc une mesure préventive efficace qui fonctionne depuis 1984 et qui a déjà permis à la Commission d'éviter de nombreuses entraves à la libre circulation des produits dans plusieurs centaines de cas et de proposer aussi de nombreuses règles d'harmonisation.

Dès lors, nous le voyons, l'exercice des compétences normatives concurrentes de la Communauté et des États, fait désormais l'objet, pour les unes comme pour les autres, de mesures préventives de nature à éviter les conflits :

- la déclaration n°4 de l'Article Final limite dans ce but l'exercice des compétences normatives de la Communauté ;
- la directive de 1983 limite aussi, et pour les mêmes raisons, l'exercice des compétences normatives des États dans le domaine de la circulation des produits.

10 - En définitive, nous le voyons, l'analyse des compétences respectives de la Communauté et des États révèle que l'objectif d'intégration de l'Europe dans la perspective du marché intérieur -et principalement de la libre circulation des produits- impose la souplesse et la diversité et que cette diversité s'exprime, non seulement par la concurrence des pouvoirs mais encore par l'aménagement de certaines mesures préventives de nature à éviter les conflits.

La technique d'intégration prévue par l'Acte Unique est donc essentiellement pragmatique et procède, avant tout, d'un souci d'efficacité.

(18) J.O.C.E. n° L. 109 du 26/04/1983, p. 8.

Cette constatation qui concerne la répartition des compétences, se trouve confirmée par l'existence d'une approche similaire dans la mise en œuvre des normes qui découlent de l'exercice de ces compétences.

A cet égard, en effet, la nécessaire diversité qui résulte de cette approche, se caractérise aussi par la concurrence et par la relative portée des normes en vigueur.

II - LA CONCURRENCE DES NORMES

11 - La recherche d'une certaine souplesse d'intégration révèle, dans le domaine de la circulation des produits, une grande diversité des normes applicables dont la coexistence ne s'exprime pas toujours en termes de hiérarchie mais souvent en termes de concurrence.

Cela est vrai non seulement en ce qui concerne les rapports entre les normes communautaires et les normes nationales (A), mais encore en ce qui concerne les rapports qui résultent de la confrontation des diverses normes nationales (B).

A - LA CONCURRENCE ENTRE LES NORMES COMMUNAUTAIRES ET LES NORMES NATIONALES

12 - L'harmonisation totale des normes et règles techniques des États pose un certain nombre de problèmes économiques. En particulier, il est difficilement concevable que, dans un secteur donné, la production d'un État membre, qui est conforme aux normes et règles techniques de cet État, puisse à court terme s'adapter à une réglementation ou une normalisation européenne nouvelle.

C'est la raison pour laquelle, dans le but d'éviter les problèmes économiques et les inconvénients pratiques de l'harmonisation totale, la Communauté utilise depuis quelques années une méthode plus souple : celle de l'harmonisation optionnelle.

Cette méthode consiste, pour la Communauté, à édicter des règles communautaires facultatives qui coexistent avec les dispositions nationales en vigueur.

Les utilisateurs ont alors le choix de se conformer aux unes ou aux autres. Les produits fabriqués conformément aux dispositions nationales d'un État membre sont légalement mis en marché sur le territoire de cet État. Il en est de même pour les produits fabriqués conformément aux dispositions communautaires, lesquels bénéficient, en outre, de la libre circulation dans tout le marché commun.

La méthode de l'harmonisation optionnelle se caractérise donc par sa souplesse et son pragmatisme.

Elle débouche, encore une fois, sur la concurrence entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux.

En effet dans cette méthode d'intégration, les normes communautaires ne prévalent pas sur les normes nationales. Il n'y a pas de primauté du droit communautaire mais une concurrence effective entre les normes européennes et les normes nationales qui coexistent sur un pied d'égalité.

La recherche de la souplesse et de l'efficacité, nous le voyons, aboutit de nouveau, et nécessairement, à la diversité.

13 - La méthode de l'harmonisation optionnelle risque de se généraliser à l'avenir compte tenu de la "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique et de normalisation.

Depuis la jurisprudence "Cassis de Dijon", nous l'avons vu, la Communauté utilise une "nouvelle approche".

Cette "nouvelle approche" préconise une harmonisation limitée, par voie de directive sur le fondement de l'article 100 A, aux seules "exigences essentielles" d'intérêt général (19).

L'utilisation d'une telle méthode est beaucoup plus souple que l'harmonisation totale. Elle "permet à la directive communautaire de ne procéder qu'à une harmonisation des principes de base et de renvoyer pour le surplus à des règles et normes techniques émanant d'institutions spécialisées, généralement le C.E.N. / C.E.N.E.L.E.C." (Comité européen de normalisation/de normalisation électrotechnique).

"La nouvelle approche a ainsi le mérite de concentrer le travail des instances politiques sur les exigences principales en matière de santé et de sécurité, en confiant à des instances spécialisées le soin de définir les spécifications techniques et de les adapter au progrès technologiques" (20).

En principe, les "normes" harmonisées par ces institutions spécialisées n'auront pas un caractère contraignant. Il s'agira, pour la plupart des produits, de simples "spécifications techniques" mises à la disposition des producteurs sans toutefois leur être imposées.

Comme dans l'harmonisation optionnelle, ces spécifications techniques définies au niveau communautaire auront ainsi un caractère facultatif.

Par sa souplesse, la "nouvelle approche" permet, nous le voyons, de réaliser un équilibre entre une harmonisation communautaire des règles essentielles et une certaine liberté pour les producteurs qui pourront réaliser une gamme de produits aussi large que possible plutôt que de se conformer à un type normalisé "d'europroduit".

Là encore, cette recherche de la souplesse et de l'efficacité conduit à la diversité. Et, là encore, cette nécessaire diversité bouleverse le schéma juridique traditionnel.

La norme communautaire, en effet, coexiste avec la norme nationale, sur un pied d'égalité et la solution théorique, fondée sur la hiérarchie des normes et sur la primauté du droit européen, n'est plus de mise dans une approche pragmatique et souple de la réglementation juridique.

Cette constatation, qui concerne les rapports entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux, se trouve, en partie, confirmée dans le domaine de la confrontation entre les divers ordres juridiques internes.

En ce domaine, on assiste aussi à une relative concurrence des normes en vigueur.

(19) En application de la jurisprudence "Cassis de Dijon", cette harmonisation limitée est suffisante pour permettre la libre circulation des produits car les États membres ne peuvent entraver cette circulation qu'au nom "d'exigences essentielles".

Dès lors, si lesdites exigences sont satisfaites sur tout le territoire européen, aucun État ne peut s'opposer à la libre circulation.

(20) D. Waelbroeck, op. cit., p. 255 et 256.

B - LA CONCURRENCE ENTRE LES NORMES NATIONALES DES DIVERS ÉTATS MEMBRES

14 - Le nouvel article 100 B du Traité de Rome, tel qu'il résulte de l'Acte Unique Européen, permet à la Communauté d'imposer, à la majorité qualifiée, la reconnaissance réciproque des normes étatiques énumérées à partir d'un recensement établi par la Commission.

Cela signifie qu'en application de cet article 100 B, les normes d'un État membre devront être admises par les autres États membres dans la perspective de la libre circulation.

Il en résulte, tout d'abord, que la législation d'un État membre n'aura, dans ses rapports avec les autres législations étatiques, qu'une portée relative : les normes de cet État ne s'imposeront qu'en ce qui concerne la production et la première mise en marché dans son propre territoire. Mais ces normes n'auront aucune portée sur la circulation et la mise en marché des produits importés en provenance d'autres États membres.

L'ordre juridique communautaire, découlant de la mise en oeuvre de l'article 100 B, aura donc un premier effet sur les ordres juridiques internes : les règlements de police nationaux ne seront plus ni d'application générale ni d'application exclusive. Ils auront une portée relative sur le territoire national car ils ne concerneront qu'une partie des produits vendus sur ce territoire.

Les règles applicables aux produits importés émanant des autres États membres entreront ainsi en concurrence et, sur un pied d'égalité, avec les règlements de police du pays importateur.

Inversement l'ordre juridique communautaire découlant de la mise en oeuvre de l'article 100 B aura pour effet d'étendre la juridiction des ordres internes.

Car les règlements de police d'un État membre concernant la fabrication et le commerce d'un produit, auront une portée internationale relative en cas d'exportation dudit produit sur le territoire d'un autre État membre : l'État importateur devra, en effet, admettre la législation de l'État exportateur.

Cette portée et cette extra-territorialité relatives des dispositions nationales vis-à-vis des autres législations, se justifient, encore une fois, par la recherche de la souplesse et de l'efficacité. Et, encore une fois, cette diversité s'exprime, nous le voyons, par la concurrence des normes ; une concurrence contraire aux règles traditionnelles du Droit.

CONCLUSION

En matière de circulation des produits, l'intégration de l'Europe impose nécessairement la diversification des règles applicables et, par voie de conséquences, l'abandon des règles traditionnelles du Droit.

Dès lors, les ordres juridiques communautaire et nationaux auront tendance à se concurrencer sur un seul et même territoire.

Paradoxalement, la juxtaposition de multiples règles applicables et l'interpénétration d'ordres juridiques distincts auront pour effet de conférer plus d'efficacité à l'établissement d'un marché unique, c'est-à-dire à l'unité de l'Europe. De même, -et tout aussi paradoxalement- la pluralité des normes imposées, loin d'être contraignante pour les acteurs économiques, aura pour effet de leur permettre d'agir plus librement.