

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bruxelles, le 29 juin 1972

E T U D E
du Comité économique et social
sur les
problèmes concernant le rapprochement des législations
relatives aux entraves techniques

Rapporteur : M. AMEYE

I. INTRODUCTION

A plusieurs reprises, le groupe d'étude "Entraves techniques", a décidé, de façon unanime, d'attirer l'attention de la section spécialisée pour les questions économiques du Comité et celle de la Commission et du Conseil, sur les graves inconvénients qui résultent du retard dans la réalisation du Programme Général du 28 mai 1969 relatif à l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels.

Lors de sa 86ème réunion des 13 et 14 janvier 1972, la section spécialisée pour les questions économiques a invité le groupe d'étude "Entraves techniques" à lui soumettre un schéma comportant les différents points à examiner et a désigné M. AMEYE comme Rapporteur.

Lors de sa 88ème réunion des 9 et 10 mars 1972, la section spécialisée a procédé à un échange de vues sur ce schéma et a chargé son groupe d'étude "Entraves techniques" d'élaborer une étude en la matière, sous réserve de l'autorisation du Bureau du Comité et de l'accord de la Commission.

Le Bureau du Comité, saisi de ce problème, a décidé, lors de sa réunion du 25 avril 1972, d'autoriser cette étude. L'accord de la Commission est intervenu formellement le 23 mai 1972.

Sur la base du document élaboré par la section spécialisée le Comité économique et social a adopté, lors de sa Session plénière de fin juin, l'étude afin de la transmettre au Conseil et à la Commission.

II. PROGRAMME GENERAL DU 28 MAI 1969

1. Finalités et état actuel de réalisation

La libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun constitue l'un des objectifs principaux du Traité de Rome; si les divers obstacles d'ordre tarifaire et contingentaire sont apparus clairement dès le début, ce n'est que plusieurs années après l'entrée en vigueur du Traité que les gouvernements se sont engagés dans une action plus concrète pour parer aux inconvénients dérivant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, qui constituent autant d'entraves à la mise en oeuvre d'un véritable marché commun.

En effet, le Programme Général pour l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres fut élaboré par la Commission et soumis pour avis au Comité en avril 1968. Il s'agissait à l'origine d'un Programme réparti en trois phases dont chacune s'applique à plusieurs secteurs déterminés.

Ce Programme avait principalement pour objectif de permettre aux entreprises de profiter pleinement des dimensions du marché commun, d'harmoniser les mesures de protection du consommateur en imposant aux producteurs des règles identiques en ce qui concerne la production, le conditionnement et la mise sur le marché de produits et de sauvegarder ainsi la santé publique.

Si à l'origine le Programme a été conçu pour améliorer la libre circulation des marchandises, sa réalisation apparaît de plus en plus comme l'un des facteurs essentiels d'une politique économique à finalité sociale.

Depuis son adoption par le Conseil, la réalisation du Programme Général a accumulé les retards, aucun signe ne permettant jusqu'à présent d'espérer une accélération des décisions. En effet, au mois de février 1972, le Conseil avait adopté 21 directives sur un total de 47 propositions qui lui avaient été soumises.

Si l'on considère que, d'après la liste même établie par le Conseil, le Programme Général devait comporter l'adoption de plus de 150 directives avant le 1er janvier 1971, on se rend facilement compte de l'importance du retard intervenu au niveau de la Commission et du Conseil (*).

2. Les causes du retard

Les causes du retard dans la réalisation du Programme Général du 28 mai 1969 se situent tant au niveau du Conseil qu'au niveau de la Commission et notamment dans la procédure suivie pour élaborer et adopter les propositions de directives au sein de ces deux instances communautaires.

Une des causes importantes du retard est constituée par la manière dont "sont prises les décisions au sein du Conseil".

Les Etats membres montrent une sollicitude particulière à l'égard de certains intérêts purement nationaux qu'ils cherchent à sauvegarder dans toute la mesure du possible. Les conséquences de la disparition des entraves techniques aux échanges se font, en effet, sentir non seulement sur le plan législatif mais également et surtout sur le plan économique; il est par conséquent inévitable que les gouvernements soient soucieux de ne pas compromettre certaines perspectives de développement économique sur le plan national.

(*) Pour plus de détails, voir tableau en annexe.

Si l'on considère en outre que le Conseil se penche, cas par cas, sur chaque proposition de directive et que jusqu'à présent il n'est pas possible de "globaliser" au préalable les concessions réciproques que les Etats pourraient se consentir mutuellement, on se rend compte des difficultés supplémentaires qui surgissent et qui empêchent une décision rapide de la part du Conseil.

Les causes du retard au niveau de la Commission sont variées. La technicité et la complexité des problèmes nécessitent d'abord de longues discussions entre les Experts nationaux et l'insuffisance de moyens matériels dont la Commission dispose pour assurer un déroulement approprié de ses travaux ne contribue certainement pas à l'amélioration de la situation. En outre, contrairement aux problèmes tarifaires, dont la discussion sur le plan international relève en principe de la compétence d'un seul Ministère, les réglementations techniques sont de la compétence de nombreux Ministères, ce qui complique davantage les efforts de coordination de la Commission.

Si l'on considère que les offices nationaux ont une certaine réticence à modifier leur méthode de travail pour accepter celles proposées par la Commission et si l'on songe au problème de certaines entreprises qui, par le biais des prescriptions et des normes occupent certains marchés, on a une idée plus précise des obstacles rencontrés par la Commission dans la réalisation de sa tâche.

III. SOLUTIONS POSSIBLES, ASPECTS ET PROBLEMES ACTUELS

a) L'importance du retard constaté dans la réalisation du Programme Général du 28 mai 1969 a incité le Comité à rechercher les moyens d'arriver à l'élimination du retard ainsi que l'adaptation au progrès technique des directives déjà adoptées.

Le Comité estime tout d'abord que ce retard pourrait être réduit par l'application d'une procédure plus simple pour l'adoption des directives au niveau du Conseil.

Le Comité se félicite de l'intention qui semble se manifester au sein du Conseil quant à la fixation d'une Session plénière extraordinaire qui serait consacrée à l'adoption d'un ensemble de propositions de la Commission, parmi lesquelles se situerait un certain nombre de propositions relevant du Programme Général du 28 mai 1969.

Toutefois, dans des domaines où la technicité est prépondérante, il apparaît que l'intérêt politique est souvent réduit.

Il serait par conséquent nécessaire d'envisager et de mettre en oeuvre, dès à présent, une procédure plus expéditive, afin d'éviter des retards ultérieurs dans la réalisation du Programme Général.

Cette procédure pourrait consister dans un mandat que le Conseil donnerait à la Commission lorsqu'un certain nombre de conditions ont été respectées, notamment en matière de consultation des organismes représentatifs intéressés. Certaines décisions pourraient ainsi être prises directement par la Commission ou, tout au moins, le Conseil ne devrait intervenir que pour ratifier la décision déjà prise par la Commission. A ce sujet, l'on pourrait penser à la reconnaissance ou à la création dans certains secteurs d'organismes scientifiques indiscutés dotés par le Conseil de certains pouvoirs sur le plan technique et scientifique; ces organismes épauleraient la Commission dans la rédaction de ses propositions et constitueraient pour le Conseil une garantie d'objectivité.

Le retard avec lequel les directives sont généralement adoptées oblige, en outre, les instances communautaires à revoir périodiquement le contenu des annexes techniques aux directives et les directives elles-mêmes. Pour éviter des retards supplémentaires découlant de la procédure actuelle, il serait opportun d'élargir les compétences des "Comités pour l'adaptation au progrès technique", prévues dans les différentes directives, et de leur confier la tâche d'adapter périodiquement les directives au progrès technique intervenu.

En outre, dans toute la mesure du possible, il faudrait globaliser les concessions réciproques demandées aux Etats membres de manière à ce que ceux-ci, réunis au sein du Conseil, puissent plus facilement assouplir leur position sur certains sujets d'intérêt particulier ce qui faciliterait la recherche d'un compromis global. Une telle procédure permettrait une information meilleure et plus efficace de l'opinion publique.

b) Les propositions de directives relatives à l'élimination des entraves techniques trouvent leur base juridique dans l'article 100 du Traité. Considérant notamment que cet article prévoit une décision unanime du Conseil, le Comité se demande si cette base juridique ne constitue pas en elle-même une cause de retard. Le Comité pense que l'on pourrait recourir à une base juridique différente qui assurerait plus de souplesse et de célérité dans la réalisation du Programme Général. A ce sujet, l'on pourrait penser à une modification de l'article 100, permettant des décisions plus rapides ou encore, une autre solution serait-elle d'explorer les possibilités de prendre appui sur l'article 101 du Traité.

c) En ce qui concerne le choix de la solution d'harmonisation normalement retenue dans les propositions de directives relatives au rapprochement des législations concernant les entraves techniques, plusieurs possibilités sont envisagées. Dans certains cas, la solution retenue est la solution dite "totale" qui consiste à remplacer les réglementations nationales par une réglementation communautaire; dans d'autres cas, la solution est celle dite "optionnelle" qui garantit l'accès, à l'ensemble du marché commun, des produits conformes à la directive tout en admettant que les industries qui s'intéressent uniquement aux marchés nationaux puissent appliquer des règles différentes.

A maintes reprises, le Comité économique et social a attiré l'attention des instances communautaires sur l'opportunité de fonder, dans toute la mesure du possible, les travaux de rapprochement, sur l'harmonisation "totale".

Il faut cependant être conscient des retards que l'application de cette solution entraînerait dans la réalisation du Programme Général si elle était constamment employée.

d) Quant à certains problèmes d'harmonisation qui se retrouvent souvent dans un ensemble de directives comme c'est le cas pour les règles de publicité et d'étiquetage, le Comité considère qu'ils pourraient plus facilement être résolus par le truchement de directives-cadre de caractère "horizontal".

Cette méthode éviterait notamment que les directives ne soient élaborées en ordre dispersé, mais au contraire groupé, en suivant des critères généraux applicables à différents produits ou productions de la même nature. Ainsi, comme cela a été le cas pour les véhicules automobiles, une directive-cadre devrait résoudre les problèmes généraux, un ensemble de directives "ad hoc" s'appliquant aux problèmes particuliers.

e) L'élargissement de la Communauté ne peut être considéré, au moins jusqu'à présent, comme un élément de retard dans la réalisation du Programme Général. Il pourrait toutefois le devenir, notamment à cause de la procédure envisagée pour la consultation des pays candidats.

A ce sujet, il est nécessaire que la procédure de consultation permette de respecter les intérêts des pays candidats sans toutefois alourdir ni ralentir les travaux.

f) Au cours des dernières années, le Programme Général du 28 mai 1969 a atteint une importance particulière dans la protection de l'environnement et dans l'élimination des nuisances.

Les problèmes relatifs à la protection de l'environnement ont été abordés jusqu'à présent en ordre dispersé par les Etats membres. Si l'on peut concevoir que, dans des situations exceptionnelles et pour mieux garantir la protection de l'environnement, les Etats membres optent pour des mesures particulières, il convient de souligner que ceci pourrait comporter, à moyen terme sinon déjà à court terme, de nouvelles entraves techniques qu'il serait difficile d'éliminer par la suite. Le Comité considère que le projet de Résolution du Conseil concernant un programme de réduction des pollutions et nuisances et de sauvegarde du milieu naturel, ainsi que le complément au Programme Général du 28 mai 1969 relatif à l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels, doit représenter une première tentative pour éviter les conséquences malheureuses que comporterait une telle situation.

IV. LE COMPLEMENT AU PROGRAMME GENERAL

Bien que l'ensemble des directives faisant l'objet du Programme Général du 28 mai 1969 ne soit pas encore adopté, la Commission, consciente de la rapidité avec laquelle évolue la société actuelle, vient de préparer un complément au Programme Général qui vise une série de nouveaux secteurs pour lesquels, d'après la Commission, s'impose un rapprochement des législations.

Certaines lacunes du Programme Général du 28 mai 1969 sont ainsi comblées. Le Comité se réjouit de ce qu'il puisse se prononcer sous forme d'avis sur le complément au Programme Général.

Bruxelles, le 29 juin 1972.

Le Président
du Comité économique et social

Le Secrétaire Général a.i.
du Comité économique et social

signé : J.D. KUIPERS

signé : Delfo DELFINI

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bruxelles, le 29 juin 1972

A N N E X E

à

l'étude

du Comité économique et social

sur les problèmes concernant le rapprochement

des législations relatives aux entraves techniques

ETAT DES TRAVAUX CONCERNANT LA REALISATION DU PROGRAMME GENERAL RELATIF A L'ELIMINATION
DES ENTRAVES TECHNIQUES AUX ECHANGES DE PRODUITS INDUSTRIELS

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (date et J.O.)	En cours d'examen au Conseil	
					Groupe "Quest.écon."	Représ. permanents
<u>I. VEHICULES A MOTEUR</u>						
- Réception	I	X		6.2.70 - J.O. L42 du 23.2.70		
- Niveau sonore et dispositif d'échappement	I	X		6.2.70 - J.O. L42 du 23.2.70		
- Mesures à prendre contre la pollution de l'air par le gaz provenant des moteurs à allumage commandé	II	X		20.3.70 - J.O. L76 du 6.4.70		
- Réservoirs de carburant et dispositifs de protection arrière	I	X		20.3.70 - J.O. L76 du 6.4.70		
- Emplacement et montage des plaques d'immatriculation arrière	I	X		20.3.70 - J.O. L76 du 6.4.70		
- Dispositifs de direction	II	X		8.6.70 - J.O. L133 du 18.6.70		
- Avertisseurs acoustiques	I	X		27.7.70 - J.O. L176 du 10.8.70		
- Portes des véhicules à moteur	II	X		27.7.70 - J.O. L176 du 10.8.70		
- Indicateurs de direction	I	X				X
- Suppression des parasites radio-électriques	I	X		20.6.72		
- Dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse	I	X				X
- Rétroviseurs	I	X		1.3.71 - J.O. L68 du 22.3.71		
- Essuie-glace et lave-glace	I	X				X

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (date et J.O.)	En cours d'examen au Conseil	
					Groupe "Quest.écon."	Représ. permanents
- Champ de visibilité	I	X			X	
- Prise de courant pour l'alimentation des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse de la remorque	I	X			X	
- Indicateur de vitesse	I	X	X			
- Freinage	II	X	X	26.7.71 - J.O. L202 du 6.9.71		
- Vitres de sécurité	II		X			
- Aménagement intérieur	II	X				
- Aménagement extérieur	II		X			
- Dispositions spéciales valables pour les véhicules de transport en commun	II		X			
- Dispositions spéciales pour les véhicules de transport de marchandises	II		X			
- Pneumatiques	II		X			
- Liaison entre véhicules tracteurs et remorques et semi-remorques	II		X			
- Système d'attelage mécanique	II		X			
- Emplacement et mode de pose des plaques et inscriptions réglementaires	Hors P.G.		X			
- Dimensions et poids	Hors P.G.	X				X
- Pollution de l'air des véhicules équipés d'un moteur diesel	Hors P.G.	X				
- Dégivrage	Hors P.G.					
- Ceintures de sécurité et autres dispositifs de retenue	Hors P.G.					

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (date et J.O.)	En cours d'examen au Conseil		
					Groupe "Quest.écon."	Représ. permanents	
- Ancrages pour les ceintures de sécurité	Hors P.G.					X	
- Dispositions spéciales valables pour les taxis	Hors P.G.						
- Dispositifs de protection contre un emploi non autorisé du véhicule	Hors P.G.						
- Crochets de remorquage	Hors P.G.						
- Marche arrière	Hors P.G.	X					
- Béquille	Hors P.G.						
- Signal de détresse	Hors P.G.		X				
II. TRACTEURS ET MACHINES AGRICOLES							
- Réception	II	X				X	
- Emplacement et mode de pose des plaques et inscriptions réglementaires	Hors P.G.		X				
- Longueur, largeur et hauteur à vide	Hors P.G.		X				
- Masse d'alourdissement	Hors P.G.	X				X	
- Poids maximal en charge autorisé	II	X				X	
- Poids maximal autorisé sur chacun des essieux	Hors P.G.						
- Limites autorisées de la répartition du poids entre les essieux	Hors P.G.						
- Poids remorquable	II				X		
- Charge verticale maximale au point d'attelage	Hors P.G.						

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (date et J.O.)	En cours d'examen au Conseil	
					Groupe "Quest.écon." permanents	Représ.
- Antiparasitage	II	X			X	
- Niveau sonore admissible et silencieux	II	X			X	
- Pollution de l'air			X			
- Opacité de la fumée pour moteurs diesel	II					X
- Vitesse maximale mesurée dans la combinaison de la vitesse la plus élevée		X				
- Marche arrière	Hors P.G.					
- Protection des éléments moteurs et des parties saillantes mobiles	II	X			X	
- Direction	II	X			X	
- Freinage	II	X				
- Champ de visibilité	II	X				
- Pare-brise et autres vitres	II				X	
- Essuie-glace	II	X			X	
- Rétroviseurs	II	X			X	
- Cabine-cadre	Hors P.G.					
- Sièges	II	X	X (révision en cours)			X
- Plate-forme de chargement	II	X				
- Dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse	II	X				X
- Avertisseurs acoustiques	II	X				
- Dispositif d'attelage	II	X				X
- Prise de courant	II	X				X

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (date et J.O.)	En cours d'examen au Conseil	
					Groupe	Représ. "Quest. écon." permanents
- Crochet avant de remorquage	Hors P.G.					
- Signal de détresse	Hors P.G.					
- Réservoirs de carburant ou de combustible	II		X		X	
<u>III. VERRE CRISTAL</u>	I	X		15.12.69-J.O. L236 du 29.12.69		
<u>IV. ENGRAIS</u>						
- Directive générale "Engrais"	III	X				
- Mode de prélèvement des échantillons et méthodes d'analyse	III		X			
- Nitrate d'ammoniaque	Hors P.G.		X			
<u>V. METAUX PRECIEUX</u>						
<u>VI. GAZODUCS</u>	II		X			
<u>VII. OLEODUCS</u>	III		X			
<u>VIII. INSTRUMENTS DE MESURAGE</u>						
- Directive-cadre	I		X	26.7.71 - J.O. L202 du 6.9.71		
- Poids cylindriques et parallélépipèdes de précision moyenne	II	X		26.7.71 - J.O. L202 du 6.9.71		
- Thermomètres médicaux	II	X				
- Compteurs de volume de gaz	III	X		26.7.71 - J.O. L202 du 6.9.71		
- Compteurs de liquide autres que l'eau	III	X		26.7.71 - J.O. L202 du 6.9.71		
					X	
						X

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (daté et J.O.)	En cours d'examen au Conseil	
					Groupe "Quest.écon."	Représ. permanents
- Jaugeage des citernes de bateaux	II	X		12.10.71-J.O. L239 du 25.10.71		
- Mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales	II	X		12.10.71-J.O. L239 du 25.10.71		
- Unités de mesure	Hors P.G.	X		18.10.71-J.O. L243 du 29.10.71		
- Dispositifs complémentaires pour compteurs de liquides autres que l'eau	Hors P.G.	X		12.10.71-J.O. L239 du 25.10.71		
- Instruments de pesage à fonctionnement non-automatique	II	X			X	
- Mesures de longueur	II	X			X	
- Poids de précision	Hors P.G.	X				
- Préemballages des liquides alimentaires et	III	X				
- "Récipients-mesures"	III	X			X	
- Compteurs d'énergie électrique	III		X			
- Compteurs d'eau	III		X			
- Instruments de pesage à fonctionnement automatique	III		X			
- Ensembles de mesurage de liquide autres que l'eau	Hors P.G.		X			
- Jaugeage des camions et wagons-citernes	III		X			
- Instruments servant à déterminer l'humidité des céréales	Hors P.G.		X			
IX. <u>TEXTILES</u>						
- Dénominations textiles	I	X		26.7.71-J.O. L185 du 16.8.71		

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (date et J.O.)	En cours d'examen au Conseil	
					Groupe "Quest.écon."	Représ. permanents
- Méthodes d'analyse binaire	I	X	X			X
- Méthodes d'analyse ternaire	I					
<u>X. MATERIEL ELECTRIQUE</u>						
- Matériel électrique à basse tension	I	X				X
- Matériel électrique utilisable en atmosphère explosive	III	X				X
- Appareils d'électroradiologie et d'électricité médicale	III		X			
- Perturbations radioélectriques	III		X			
<u>XI. SUBSTANCES ET PREPARATIONS DANGEREUSES</u>						
- Substances dangereuses	Hors P.G.	X		27.6.67 - J.O. 196 du 16.8.67 (*)		
- Solvants	III	X				
- Pesticides	III		X			
- Préparations dangereuses (explosibles)	III		X			
- Produits ménagers	III		X			
- Biodégradabilité des détergents	III	X				
<u>XII. APPAREILS A PRESSION</u>						
- Emballages aérosols	III		X			
				(*) modification de cette directive présentée en décembre 71		

Titre de la directive	Phase du P.G.	Adopté par COM	En cours d'examen à la COM	Adopté par le Conseil (date et J.O.)	En cours d'examen au Conseil	
					Groupe	Représ. permanents
XIII. APPAREILS NON ELECTRIQUES DE CHAUFFAGE, DE CUISSON ET DE PRODUCTION D'EAU CHAUDE	III		X			
XIV. APPAREILS DE LEVAGE ET ASCENSEURS	III	X				
- Moyens de levage, câbles, chaînes et crochets	III		X			
- Ascenseurs et monte-charge	III		X			
- Monte-matériaux de chantier	III		X			
- Transporteurs à bandes mobiles	Hors P.G.		X			
- Grues	III		X			
XV. CAOUTCHOUC ET MATIERES PLASTIQUES	III	X				
- Citernes en plastiques renforcés	III					
- Bateaux de plaisance	III		X			
XVI. CIMENT ET MATERIAUX DE CONSTRUCTION	III					
XVII. ECHAFAUDAGES METALLIQUES	III		X			
XVIII. MACHINES OUTILS ET OUTILLAGES SOUS-MIS A HOMOLOGATION	III					
- Meules et machines à meuler	III		X			
- Machines à bois	Hors P.G.		X			
XIX. PRODUITS COSMETIQUES	III		X			