

Éléments constitutifs du marché intérieur

Le marché intérieur représente un territoire au sein duquel la **circulation** des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est libre, sous réserve de conditions spécifiques. Le marché intérieur a été progressivement réalisé grâce à des instruments juridiques à finalité économique que sont les règles relatives à la **concurrence** et les **politiques sectorielles** (politiques agricole, des transports, sociale, etc.) mises en œuvre conjointement par les institutions de la Communauté européenne et les États membres. La Cour de justice des CE (CJCE) joue également un rôle fondamental quant à la définition et la portée juridique des règles consacrées par les traités et le droit dérivé.

La notion de marché intérieur est plus large que celle d'*union douanière* voire de *marché commun*. Les deux dernières notions renvoient à une conception strictement économique de l'espace communautaire, conçu à la fois comme un territoire douanier unique vis-à-vis des États tiers à l'organisation et comme un ensemble économiquement homogène. Le marché intérieur, outre ces aspects économiques, comprend une dimension dont la finalité est aussi politique. Il constitue l'aboutissement des objectifs ambitieux définis par les traités de Paris et de Rome en 1951 et 1957 (CECA, CEE, CEEA), en même temps qu'il préfigure la future Union européenne. En d'autres termes, la coopération économique entre les États membres est la condition nécessaire d'une coordination

politique à venir, résumant ainsi la politique des « petits pas » imaginée par Robert Schuman et Jean Monnet aux premiers temps de la construction communautaire. Le Livre blanc sur « L'achèvement du marché intérieur » adopté par la Commission européenne en 1985 sous l'impulsion de son président Jacques Delors, détaillera les conditions relatives à la réalisation effective du marché intérieur. L'article 14 CE issu de l'Acte unique européen dispose ainsi que « la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 ».

Au 1^{er} janvier 2007 le marché domestique des 27 États membres de l'Union européenne constitue la première zone économique du monde, avec environ 485 millions d'habitants et un produit intérieur brut (PIB) avoisinant 11 000 milliards d'euros (2005).

Frontières

LA DÉFINITION Le marché intérieur se définit comme un espace « sans frontière ». L'apparition des frontières résulte de la « conjonction de l'histoire et de la géographie » (P-M. Dupuy, *Droit international public*, Dalloz, coll. « Précis », 8^e éd., 2006). En droit international la frontière représente « la ligne exacte ou les lignes exactes de rencontre des espaces où s'exercent respectivement les pouvoirs et droits souverains » des États (Cour internationale de justice 19 décembre 1978, *Affaire du Plateau continental de la mer Égée*, § 85).

L'HISTOIRE La mise en place d'un marché commun à compter de l'entrée en vigueur du traité CEE (1^{er} janvier 1958) suppose l'élimination progressive des frontières économiques. Cette disparition des frontières aux échanges entre États membres s'accompagne de l'instauration d'une **frontière extérieure commune** à l'égard des États tiers. Cette frontière extérieure délimite le territoire communautaire où s'exerce les libertés de circulation ainsi que les conditions d'entrée des personnes, des biens, des services et des capitaux en provenance d'États tiers (droits de douane, certificats, passeports, visas, etc.)

Si à l'origine la frontière extérieure représentait exclusivement le territoire douanier de la Communauté et supposait l'instauration d'un tarif douanier commun (TDC), l'émergence de nouvelles politiques, dans le domaine de la libre circulation des personnes en particulier, modifie ce caractère strictement commercial. Par exemple, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures dans le cadre du dispositif Schengen (Règlement n° 871/2004 du Conseil, du 29 avril 2004, *concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*, JO n° L 162 du 30 avril 2004), ou certains accords de coopération pour les contrôles lors du transit aérien de passagers (Action commune 96/197 JAI du Conseil du 4 mars 1996 *relative au régime de transit aéroportuaire*,

JO n° L 63 du 13 mars 1996) démontrent que cette frontière extérieure exprime désormais l'exercice par l'Union européenne, et non par les seuls États membres, de certains « pouvoirs et droits souverains » sur son territoire pour reprendre l'expression consacrée par la Cour internationale de justice. Cette logique a inspiré très largement le législateur communautaire lors de l'adoption du **réglement (CE) n° 562/2006 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes** (dit « Code frontières Schengen », *JO* n° L 105 du 13 avril 2006).

LE PROBLÈME Deux problèmes surgissent lors de la mise en œuvre du marché intérieur.

Le premier est relatif à la **nature des frontières** qu'il est nécessaire de faire disparaître. Dans le cadre du marché intérieur, ce sont les frontières économiques que le droit communautaire entend progressivement éliminer, et en tout premier lieu les barrières douanières. Pour cette raison, la notion de frontières n'est pas associée immédiatement à l'exercice du pouvoir souverain des États membres sur leur territoire comme en droit international, lequel pouvoir demeure intact. Les frontières économiques résultent le plus souvent d'une délimitation physique du territoire (les frontières douanières), mais aussi et peut-être surtout de limites immatérielles, consécutives à l'adoption d'actes ou au maintien de certaines pratiques qui restreignent voire interdisent les échanges entre les États membres de la Communauté. Les frontières du marché intérieur sont consécutives aux interventions de l'État sur les courants d'échanges, représentant des **entraves** au commerce intracommunautaire. Le franchissement d'une frontière entre deux États membres au moins constitue ainsi, sauf exception, le « **fait générateur** » qui permettra de déterminer si une situation litigieuse entre dans le champ d'application du droit communautaire. Dans le cas contraire, il s'agit le plus souvent d'une **situation** considérée comme **purement interne** à un État membre et seule la réglementation nationale la régit sous le contrôle du juge national (CJCE 5 décembre 2000 *J.-P. Guimont*, aff. C-448/98).

Si les frontières physiques sont un obstacle surmontable par leur évidence, le maintien voire le rétablissement de frontières consécutives aux réglementations ou pratiques nationales entravant les échanges sont plus difficilement identifiables. Dès lors, derrière la disparition des frontières physiques se profile des frontières que le droit communautaire entend combattre en ne tenant plus compte de la barrière résultant du passage d'un État à l'autre mais des difficultés à se déplacer ou à faire déplacer une marchandise, un service ou des capitaux entre au moins deux États (CJCE 25 mars 2004 *H. Karner Industrie-Auktionen GmbH*, aff. C-71/02). Le caractère discriminatoire et les effets de l'entrave sur le commerce intracommunautaire priment ainsi sur toute autre considération. L'entrave peut survenir tant au moment du franchissement de la frontière qu'une fois celle-ci franchie. Il existe donc des frontières fluctuantes, dans l'espace et dans le temps, au sein du marché intérieur. C'est pourquoi le juge communautaire prend en compte parfois les **frontières internes** aux États, comme certaines limites maritimes, régionales voire communales (CJCE 9 septembre 2004 *Carbonati Apuani*, aff. C-72/03 en matière de taxes d'effet équivalant à des droits de douane). Ces frontières sont en effet susceptibles d'entraver les échanges au sein du marché intérieur.

Le second problème est intimement lié à la notion de « souveraineté ». Les frontières expriment en effet la volonté de l'État de contrôler son territoire et ce qui s'y trouve. Si les États membres se sont engagés conventionnellement à supprimer leurs frontières économiques, ils entendent toutefois s'assurer que les libertés de circulation ne portent pas atteinte à leur **ordre public**, notion entendue ici dans son sens le plus étendu. C'est pourquoi l'élimination des frontières dans le marché intérieur ne peut être absolue. Il en va ainsi, par exemple, de la libre circulation des personnes (CJCE 29 avril 2004 *G. Orfanopoulos*, aff. jtes C-482 et 491/01, points 62 et s.). De manière identique, certains produits dangereux ou illicites ne peuvent circuler qu'à des conditions strictes fixées par les États, comme les médicaments par exemple (CJCE 1^{er} avril 2004 *Kohlpharma GmbH et autres*, aff. C-112/02).

LA JURISPRUDENCE Seule une frontière étatique peut-elle constituer une barrière aux échanges ? La réponse de la Cour est négative. Elle a considéré à propos de l'octroi de mer imposé par la France aux marchandises à destination d'un département d'outre-mer qu'« *une taxe perçue à une frontière régionale en raison de l'introduction de produits dans une région d'un État membre constitue une entrave au moins aussi grave à la libre circulation des marchandises qu'une taxe perçue à la frontière nationale en raison de l'introduction des produits dans l'ensemble du territoire d'un État membre* » (CJCE 16 juillet 1992, *Legros*, aff. C-163/90, point 16). Ce constat se fonde sur les traités eux-mêmes puisque « *l'article 14, § 2, CE définit le marché intérieur comme « un espace sans frontières intérieures », sans que cette disposition fasse une distinction entre frontières interétatiques et intra-étatiques* » (CJCE 9 septembre 2004 *Carbonati Apuni Srl*, précité).

LA BIBLIOGRAPHIE S. Robin-Olivier et J.-S. Bergé, « Union européenne. La question des frontières », *LPA*, 2005, n° spécial 220 à 223 ; V. Cheteil, « Le code communautaire relatif au franchissement des frontières : une nouvelle étape dans la consolidation de l'acquis Schengen », *Europe*, 2006, n° 8 ; P. Marchat, « Élargissement et Constitution, quelles frontières pour quelle Europe ? », *RMCUE*, 2005, n° 486, p. 141 ; J.-L. Dewost, « L'application territoriale du droit communautaire, disparition et résurgence de la notion de frontière », in *La frontière*, Colloque de la SFDI, Pedone, 1980, p. 241.

Voir aussi... **3.** ➔ **Barrières douanières**

Harmonisation

LA DÉFINITION L'harmonisation est un procédé législatif et/ou réglementaire par lequel les institutions communautaires ou certains organes adoptent des actes de droit dérivé, des normes, des règles techniques ou des principes communs qui favorisent la libre circulation. Il existe plusieurs

modalités d'harmonisation. L'harmonisation peut consister à substituer aux législations et/ou réglementations nationales parfois incompatibles entre elles des normes élaborées au niveau communautaire, ce qui constitue une forme d'harmonisation « totale ». Mais celle-ci peut également avoir un objet plus modeste consistant à rendre compatibles les législations et réglementations nationales existantes. Dans ce cas, l'harmonisation est fondée sur le **principe de la reconnaissance mutuelle** en vertu duquel les États s'engagent à reconnaître les principes communs définis par le législateur communautaire sans pour autant renoncer à leurs propres règles nationales en la matière. C'est la solution préconisée par la Commission dans son Livre blanc en 1985 sous la terminologie « nouvelle approche ».

L'HISTOIRE Le traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) disposait expressément que la Haute Autorité prend des mesures d'harmonisation dans le domaine des transports (article 10 CECA) ou que les États du Benelux prendront les mesures nécessaires pour harmoniser leurs tarifs douaniers dans les domaines du traité (article 15 CECA). Mais c'est avec le traité instituant la CEE signé le 27 mars 1957 que les institutions vont adopter une législation importante, de nature essentiellement technique, afin de favoriser la libre circulation des produits voire des personnes. Aujourd'hui les **articles 94 et 95 CE** constituent la base juridique autorisant le Conseil de l'UE à adopter une législation qui impose des règles minimales que les États et leurs opérateurs économiques s'engagent à respecter. Progressivement, ces règles se substituent en totalité ou en partie aux législations et réglementations nationales, afin de favoriser les échanges en supprimant les obstacles qui résultent de mesures ou de pratiques nationales hétérogènes. À ce titre le premier mouvement dans l'action de la Communauté européenne s'apparente à celui de l'**unification** puisque apparaît un véritable droit commun.

LE PROBLÈME Néanmoins, cette forme d'harmonisation est à la source d'une inflation législative commu-

nautaire, certains critiquant l'excès de réglementation dans des domaines très techniques. C'est pourquoi en 1985, la Commission européenne préconise dans son Livre blanc l'adoption de directives dont le champ d'application est plus large (en fonction du domaine d'activités et non produit par produit, par exemple) et qui se contentent de consacrer des principes communs. Ces directives sont fondées sur le principe de la reconnaissance mutuelle et permettent aux produits de circuler librement sur l'ensemble du territoire communautaire s'ils remplissent les conditions fixées par lesdites directives. Chaque État membre s'engage donc à reconnaître ces principes communs et accorde sa confiance dans la soumission des autres États à ces principes (principe de la « confiance mutuelle »). La reconnaissance mutuelle emporte une présomption en faveur des marchandises, notamment, qui circulent dans la Communauté, les États devant apporter la preuve contraire s'ils estiment que ces marchandises ne respectent pas les principes posés par les directives d'harmonisation.

LA JURISPRUDENCE Depuis l'arrêt de principe du 20 février 1979 *Rewe-Zentral AG* (dit « **Cassis de Dijon** », aff. 120/78, *Rec. p.* 649, § 8), la Cour de justice contrôle les mesures ou pratiques nationales qui entravent les libertés de circulation à l'aune des dispositions d'harmonisation existantes. Sa réponse varie en fonction de ce dernier critère. Ou bien il existe déjà des principes communs et les mesures nationales sont présumées illicites notamment lorsque la législation communautaire procède à une harmonisation totale (CJCE 10 janvier 2006 *Skov AEG*, C-402/03, § 21 et s. à propos de la directive 85/374 CEE du 25 juillet 1985 en matière de responsabilité du fait des produits défectueux). Ou bien les institutions communautaires n'ont procédé à aucune harmonisation, et les mesures nationales pourront éventuellement déroger à l'interdiction d'entraver les échanges sur le fondement des dispositions des traités ou être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général dégagées par la jurisprudence de la Cour de justice (CJCE 23 février 2006 *Héritiers de M. E. A. van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, § 47, à propos des exonérations fiscales).