

Le 4 décembre 1979

EXPOSE DE M. ETIENNE DAVIGNON,
Membre de La Commission,
prononcé le 9 octobre 1979 à Bruxelles
devant la Commission juridique du
Parlement européen

Sur la politique de la
Commission en matière de
rapprochement des législations

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Je souhaite essayer, comme nous en avons convenu lors de notre dernière séance, de présenter aussi synthétiquement que possible l'approche générale qui est celle de la Commission en ce qui concerne le rapprochement des législations.

Je tâcherai d'inclure chacune de nos propositions d'action dans cette présentation d'ensemble.

J'attache à la collaboration entre la Commission et le Parlement en cette matière une importance tout à fait particulière, parce que le rapprochement des législations a pour conséquence de modifier l'environnement des droits et devoirs des citoyens de cette Communauté.

Il me paraît donc tout à fait essentiel que ses représentants y soient associés et y participent, afin qu'il ne subsiste aucune ambiguïté sur ce qu'est l'objectif politique profond de cette démarche intellectuelle et législative.

En disant ceci, j'espère faire clairement apparaître que nous ne recherchons pas tant la création d'une organisation juridique parfaite en fonction de seules exigences juridiques, que le moyen d'influer véritablement sur l'environnement juridique de la vie des citoyens de la Communauté.

La participation du Parlement est donc essentielle non seulement sur le plan technique, compte tenu de la compétence de ses membres, mais également afin de nous maintenir dans un choix de priorités privilégiant ce qui a une importance pratique, ou ce qui touche ou doit tenir compte d'un certain nombre de particularismes essentiels.

En effet, il est important de faire en sorte que la Communauté européenne ne soit pas l'uniformisation, mais l'addition d'un certain nombre de richesses et de particularités.

Pourquoi la Commission attache-t-elle à cette démarche une priorité certaine ? Parce qu'il nous semble que dans la crise que nous connaissons, la tendance est à l'éparpillement et au retour sur soi-même, au lieu d'être à la recherche d'une organisation ou de dispositions générales cohérentes.

Confrontés à des difficultés, on cherche naturellement des ajustements particuliers aptes à y faire face rapidement.

C'est cela qui nous amène à être d'autant plus attentifs à produire un effort global et général, et c'est la raison pour laquelle, que ce soit dans le domaine économique ou dans les domaines juridique et social, cet effort et cette priorité tendant vers la réalisation du marché intérieur sont pour nous un élément essentiel.

Cela signifie également que, en conséquence de cette approche, la Commission considère que chacune de ses propositions doit être justifiée en fonction du besoin de l'action considérée.

Il doit également être tenu compte de notre capacité à obtenir un résultat positif de l'organe décisionnel de la Communauté. Car si nous entrons avec le Conseil dans une discussion où il ne serait pas possible de faire apparaître de manière claire les inconvénients, les manquements et les incohérences qui subsisteraient si une action commune n'était pas mise en oeuvre, il serait également impossible de mettre en évidence les difficultés à surmonter pour parvenir aux progrès espérés. Il faut donc pouvoir démontrer à la fois ce que l'on attend du Conseil, et la réalité des gains auxquels ses efforts conduiront.

A cet endroit, je souhaiterais faire une remarque incidente : il ne sert à rien de faire des progrès nouveaux si les progrès existants au niveau communautaire ne sont pas appliqués, surveillés et mis en oeuvre. Il y a dans toute organisation en croissance une constante propension à se concentrer sur ce qu'elle peut faire de plus, sans examiner en termes réels et concrets l'état de ce qui existe et la surveillance de ce qui a été. C'est la raison pour laquelle nous avons attaché - et j'espère que le Parlement peut me soutenir dans cette option - une importance particulière à assurer le rôle qui est celui de la Commission, de veiller à la bonne exécution de ce qui a été décidé.

Cela nous a amené, par exemple, à prendre au cours de ces deux dernières années l'initiative d'une cinquantaine de procédures d'infraction concernant la libre circulation des personnes, et de trois à quatre cents autres en matière d'élimination des barrières non tarifaires.

Si nous, qui sommes les garants de ce système, ne le faisons pas, nous risquerions de n'agir que dans la mesure où quelqu'un se plaint; or lorsque personne ne le fait, les choses restent en l'état et cela me paraît très préjudiciable.

J'ajoute, parce que je crois qu'en Commission on peut parler très clairement, que si nous ne faisons pas plus encore, c'est seulement en raison de contraintes objectives : l'ensemble de ces procédures est de la responsabilité particulière de 6 fonctionnaires, et je puis vous dire que leurs journées sont longues.

Je vous précise ce point parce que je crois utile, lorsque nous discuterons d'un ordre d'actions précises et concrètes, que vous connaissiez l'instrument dont nous disposons, et parce qu'il y a un lien évident entre celui-ci et l'efficacité de ce que nous pouvons faire.

Je voudrais entrer maintenant un peu plus dans le détail de la politique de la Commission en matière de rapprochement des législations, en abordant tour à tour ses deux volets :

L'environnement juridique des entreprises, et l'Europe des citoyens.

I. Le premier domaine touche à ce que j'ai appelé l'environnement juridique des entreprises

En cette matière, les deux objectifs fondamentaux qui nous guident sont l'élimination des obstacles aux activités des entreprises, et la préservation durable d'une communauté ouverte à ces entreprises.

Pour mettre en pratique ces objectifs, il y a lieu de définir un large éventail de mesures, dans des matières diverses, ayant pour objet d'assurer une sécurité juridique accompagnant le développement des activités des sociétés (A).

En outre, il est nécessaire d'harmoniser le droit des sociétés lui-même (B).

A. Les interventions d'accompagnement de l'activité des entreprises

1. Le premier élément concerne l'élimination des entraves administratives, douanières et fiscales. Cela implique aussi bien une accélération du traitement des plaintes, qu'une application restrictive de l'article 115 du Traité, c'est-à-dire des exceptions justifiables, et que l'insistance sur une application précise et effective des directive.

La formule principale choisie pour le rapprochement des législations est en effet la directive, et je crois que c'est une bonne méthode parce qu'elle consiste à fixer un cadre et des objectifs, tout en laissant à la législation nationale le soin de la mettre en oeuvre au mieux de ses particularités. Encore convient-il de surveiller la

concordance entre le texte de la directive et celui de la législation d'application, de sorte que sous couvert de mesures de mise en ordre, on ne reprenne pas dans les législations de mise en oeuvre ce que l'on avait accepté au niveau communautaire.

2. En ce qui concerne le domaine des dispositions techniques, nous nous heurtons à des problèmes très particuliers.

Il est certes logique que les différents matériels soient élaborés selon des normes préalablement établies, et il est particulièrement important qu'aussi bien les industriels que les consommateurs sachent avec précision à quel niveau de qualification les produits doivent atteindre. Ce sont là des points acquis.

Mais s'il advient qu'on la manipule en dehors de son objet véritable, on peut aisément faire d'une norme technique une pure et simple entrave technique.

Et pour ne pas mentionner d'exemples à l'intérieur de la Communauté, mon expérience des négociations avec le Japon m'a appris combien, par le biais de changements de normes d'une année sur l'autre, il était aisé de faire obstacle aux importations.

Il y a en cette matière une grande difficulté à être assuré que l'on en fait assez sans en faire trop, et cela pose une question de principe sur laquelle nous devrions avoir avec la Commission juridique une discussion approfondie.

J'ai donc décidé de faire préparer sur les normes techniques un document de caractère général que je compte transmettre à la Commission juridique et à la Commission économique et monétaire.

3. Un troisième domaine tout à fait essentiel concerne la propriété industrielle, et notamment l'instauration d'un régime communautaire des marques.

Dans la situation actuelle il n'existe que des marques nationales, et ces marques sont protégées et limitées aux pays concernés. En outre, des marques similaires ou identiques peuvent être enregistrées dans divers Etats membres au nom de titulaires différents. Il en résulte, inévitablement, des conflits et des entraves aux échanges et à la concurrence au sein même de la Communauté; au surplus, la confusion est entretenue de ce fait chez les consommateurs.

Notre intention est donc de faire, d'ici à l'été 1980, une proposition de directive destinée à rapprocher les législations nationales et une proposition de règlement pour mettre en place un système de marques communautaires, dont l'utilisation évitera beaucoup des problèmes existant à l'heure actuelle tant pour les entreprises que pour les consommateurs.

4. Dans le domaine du droit civil, nous avons pris des initiatives qui vont dans le même sens.

A cet égard, les conventions sur la reconnaissance des jugements et sur les faillites sont de bons exemples de mesures aptes à favoriser les entreprises qui cherchent à adapter leurs activités aux dimensions du marché intérieur européen, tout en donnant une sécurité à ceux qui traitent avec elles.

De la sorte, on encourage les uns à élargir leurs horizons, tout en créant pour leurs co-contractants une protection analogue à celle qu'ils trouveraient dans leur droit national.

D'autre part, la Commission a très récemment envoyé au Conseil sa proposition modifiée de directive sur la responsabilité du fait des produits, que nous avons discutée de manière approfondie avec la Commission juridique du Parlement dans sa composition antérieure.

J'avais à cette époque pris l'engagement que nous tiendrions votre Commission au courant de l'évolution de ce dossier au Conseil, parce qu'il me paraît important qu'une question comme celle-là, qui a bénéficié d'une excellente préparation et qui a été reconnue utile et nécessaire, ne reste pas en souffrance. Si le Conseil entend la modifier, il le peut; mais il ne paraît pas possible qu'il en repousse exagérément l'examen.

B. Le droit des sociétés

Dans la mise en oeuvre de l'environnement juridique de l'entreprise, le droit des sociétés joue un rôle essentiel sur lequel il convient de réfléchir de manière approfondie.

Je crois qu'il est difficile d'imaginer qu'une Communauté économique européenne puisse accepter de ne pas traiter d'un domaine qui concerne à la fois les investisseurs, les travailleurs, les dirigeants, les fournisseurs, les utilisateurs et les créanciers, et de le laisser soumis à des législations nationales très divergentes. Cela comporterait un déséquilibre grave de pays membre à pays membre entre les droits et les obligations de chacun, entre l'organisation interne des sociétés anonymes, entre les possibilités de coopération, de concentration et d'investissement, déséquilibre qui serait préjudiciable à la liberté d'établissement, au marché commun des capitaux et des travailleurs, bref au bon fonctionnement économique et social de la Communauté. Dans ce programme, nous nous trouvons actuellement au milieu du gué :

1. Quatre directives visant les sociétés de capitaux ont déjà été adoptées par le Conseil, et il nous appartient maintenant d'en vérifier l'exacte application.

Parmi celles-ci, la 4^{ème} directive sur les comptes annuels mérite une mention particulière, du fait des profonds changements qu'elle occasionnera dans certains pays : il faut savoir, par exemple, que la R.F.A.

compte environ 200.000 sociétés à responsabilité limitée, qui seront toutes prochainement pour la première fois tenues de publier chaque année des comptes dans une forme déterminée. Mieux que tout commentaire, ce chiffre exprime combien notre programme s'éloigne de toute rhétorique abstraite pour tenter de fournir des outils et des garanties aux entreprises comme au citoyen.

2. Deux autres directives se trouvent au stade final du processus législatif communautaire : ce sont la 7ème directive sur les comptes du groupe, qui est en discussion au Conseil, et la 8ème directive sur la qualification des contrôleurs aux comptes, sur laquelle le Parlement précédent a récemment donné un avis favorable et dont le Conseil s'occupera sous peu.

L'adoption, proche, de la 7ème directive sur les comptes consolidés, nous aura fait faire un pas vers un problème majeur : celui des groupes de sociétés. Ceux-ci se sont développés comme un fait économique et social que les systèmes juridiques nationaux ont le plus grand mal à appréhender, et le moment approche sans doute où les conditions seront réunies pour permettre à la Commission d'entreprendre une action plus large en ce domaine.

3. Enfin, est-il besoin de parler de la 5ème directive sur la structure des sociétés anonymes et la participation des travailleurs ?

Vous savez l'importance que la Commission attache à ces questions et combien elle se situe exactement dans le contexte que je tente de vous décrire, d'un équilibre entre des droits et des devoirs des citoyens d'un Etat membre à l'autre.

Les questions soulevées sont complexes, et un consensus peut ne pas intervenir aisément. La difficulté de résoudre une question n'est certes pas un critère du bon choix de celle-ci; mais je pense cependant que lorsque nous constatons à la fois la nécessité d'intervenir et le caractère délicat de cette intervention, il y a de bonnes chances pour qu'un succès marque un progrès important et utile.

Nous pensons qu'aux succès faciles il faut préférer ceux qui sont le plus significatifs, et pour lesquels il apparaît que sans une impulsion provenant de l'extérieur, les droits nationaux ne réaliseraient pas par eux-mêmes les progrès que tout le monde s'accorde à reconnaître nécessaires.

II. Je ne voudrais pas terminer sans traiter de l'Europe des citoyens, parce qu'elle est très fondamentalement l'une de nos priorités. Et, pourtant, je ne suis pas sûr qu'elle soit toujours ressentie comme telle.

Ce que je constate cependant, c'est que le bilan est loin d'être négligeable, même s'il est souvent méconnu.

a) Il faut considérer tout d'abord que nombre de dispositions prises sous d'autres rubriques ont pour bénéficiaire direct le citoyen.

Il en est ainsi, par exemple, de la faillite, de la responsabilité du fait des produits ou du contrôle des comptes : dans tous les cas, le citoyen se voit conférer à l'issue de la réglementation plus de droits qu'il n'en avait auparavant.

Il est symptomatique qu'une liberté aussi essentielle que le droit de l'individu à exercer à titre indépendant une activité économique dans n'importe quel Etat membre sans que puissent lui être opposés ni sa nationalité ni son domicile professionnel dans un autre Etat membre, reconnu en 1974 par l'arrêt REYNERS, n'ait donné lieu qu'à une cinquantaine de procédures d'infraction. Pourquoi n'y en a-t-il pas plus ? Parce que les gens ne se plaignent pas de se voir priver d'un droit dont ils ne savent pas pouvoir disposer.

Par opposition à un droit aussi essentiel, mais malheureusement aussi confidentiel, que n'a-t-il pas été écrit sur les avantages ou les inconvénients du passeport communautaire.

Il y a donc là un manque d'information sur les droits existants, auquel il faudra certainement tenter de remédier, mais qu'il ne devrait pas revenir à la seule Commission de pallier.

b) Bien entendu, il demeure des obstacles à la mobilité qui ne peuvent être résolus que par des directives particulières.

Nous en avons élaboré sur le commerce, les industries manufacturières, l'artisanat, les médecins, les infirmiers, les dentistes, les vétérinaires, les avocats, les courtiers d'assurance, le tourisme et le transport.

Restent sur la table du Conseil les propositions relatives aux sages-femmes, aux auxiliaires de transport, aux agents commerciaux, aux architectes, aux experts-comptables, aux conseillers fiscaux et aux coiffeurs.

Mais toutes ces mesures ponctuelles courent le risque de n'être pas perçues comme un véritable droit dont il est possible de se prévaloir, si elles ne sont pas entourées d'un contexte général favorable à un développement des droits du citoyen.

c) Enfin, nous avons aussi à faire en sorte que l'Europe des citoyens dépasse le seul contexte économique.

C'est la raison pour laquelle nous avons mis sur la table du Conseil une proposition sur laquelle votre Commission aura à donner son avis, visant à reconnaître à tout ressortissant de la Communauté, et simplement en regard de cette seule qualité, un droit de séjour dans toute la Communauté, pour autant qu'il ait 18 ans et qu'il justifie disposer du minimum de moyens de subsistance exigé par la législation du pays d'accueil.

Je crois qu'il s'agit d'une proposition très utile, parce que porteuse d'une valeur politique importante, mais dont le contenu est également concret, pratique et démontrable.

J'espère beaucoup que votre Commission, malgré son ordre du jour chargé, pourra s'en saisir rapidement.

Je n'entends pas, Monsieur le Président, développer ici le détail des travaux auxquels la Commission a participé sur tout ce que l'on a appelé les droits spéciaux ou les droits fondamentaux. Qu'il me suffise pour l'instant de me référer aux prolongements - auxquels la Commission travaille - des résolutions votées par le Parlement à l'initiative de M. SCELBA d'une part et BAYERL d'autre part, qui contiennent une série d'éléments allant des droits fondamentaux à certains droits spéciaux.

J'ai ainsi tenté de vous présenter, sous des rubriques citées sans aucun ordre de priorité ou d'importance, ce qui sera l'essentiel du programme d'action de la Commission pour les prochains mois.

Mais je voudrais terminer comme j'ai commencé, en replaçant ce programme dans un contexte plus général. Nous avons peut-être trop souvent tendance à isoler les mérites de chacune des actions ponctuelles entreprises, et la conséquence en est une occultation du programme permanent de croissance de la réalité juridique de la Communauté pour l'ensemble de ceux qui y vivent.

Dans la mesure où il pourrait se faire que les avis de votre Commission au Parlement puissent replacer chaque proposition particulière dans son cadre général, je crois que la croissance continue des droits individuels ou des droits des différents agents juridiques serait mieux mise en évidence. Nous lutterions alors plus efficacement contre cette tendance un peu hautaine et parfois dédaigneuse qui consiste à croire que nos actions sont des travaux techniques et ponctuels, alors qu'ils m'apparaissent avoir une substance politique tout à fait essentielle, dans la mesure même où ils sont destinés à améliorer la situation de chaque citoyen.