

PARLEMENT EUROPÉEN  
DOCUMENTS DE SÉANCE  
1965-1966

---

29 AVRIL 1965

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 22

---

# Rapport

fait au nom de

la commission du marché intérieur

sur

la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil  
(doc. 146-III, 1964-1965)  
concernant une décision  
du Conseil relative à l'abolition des contrôles  
aux frontières entre les États membres

Rapporteur: M. G. Bersani

*Par lettre du 3 février 1965, le Conseil de ministres de la C.E.E. a consulté le Parlement sur la proposition de la Commission de la Communauté européenne au Conseil concernant une décision du Conseil relative à l'abolition du contrôle aux frontières entre les États membres (doc. 146-III, 1964-1965).*

*Cette proposition a été imprimée et distribuée comme document de séance 1964-1965, 146-III, et renvoyée à la commission du marché intérieur.*

*Lors de sa réunion du 18 mars 1965, la commission du marché intérieur a désigné comme rapporteur M. Bersani. Elle a approuvé à l'unanimité le présent rapport et la proposition de résolution qui y fait suite en sa réunion du 31 mars 1965.*

*Étaient présents: MM. Carboni, président, Berkhouwer, premier vice-président, Seuffert, second vice-président, Bersani, rapporteur, Alric, Bech, Bernasconi (suppléant M. Jarrot), Breyné, Darras, Fanton, Illerhaus, Leemans, Martino Edoardo, Nederhorst, Philipp, Scarascia Mugnozza, Wohlfart.*

---

## RAPPORT

### sur la proposition de la C.E.E. au Conseil (doc. 146-III, 1964-1965) concernant une décision du Conseil relative à l'abolition des contrôles aux frontières entre les États membres

Rapporteur: M. Bersani

---

*Monsieur le Président,*

#### Principes généraux

1. La proposition est fondée sur les dispositions prévues aux articles 145 et 152 du traité.

Ces articles accordent, en dernière analyse, au Conseil un droit d'initiative pour réaliser les objectifs prévus par le traité.

L'article 145 présente, en l'occurrence, un caractère général et stipule que le Conseil :

- assure la coordination des politiques économiques générales des États membres,
- dispose d'un pouvoir de décision.

2. Le Conseil a cependant jugé opportun de consulter le Parlement sur l'abolition des contrôles aux frontières entre les États membres. Cette consultation est d'un intérêt fondamental, car elle associe, comme il est souhaitable, le Parlement européen à une décision qui a une importance non seulement sur le plan commercial, mais aussi et surtout sur le plan politique.

Cette observation prend davantage de relief encore si l'on songe que le Parlement examine cette proposition en même temps que les autres propositions tendant à l'accélération de l'union douanière et à l'harmonisation des législations douanières, propositions qui ont toutes pour objectif de traduire concrètement les principes énoncés par l'exécutif dans le document intitulé « Initiative 1964 ».

Puisque le Parlement a été consulté, votre Commission estime qu'il serait bon de mentionner cette consultation dans le préambule du projet de décision où il conviendrait donc d'ajouter l'alinéa suivant : « vu l'avis du Parlement européen ».

3. L'idée fondamentale du projet de décision est de souligner l'inutilité de la suppression des seuls droits de douane et contingents si le passage aux frontières continue à être soumis à des contrôles qui ont pour effet non seulement d'accentuer et de mettre en relief la séparation des États membres, mais aussi de maintenir, suivant un principe autarcique, les « économies nationales » et par conséquent de ne pas réaliser les principes fondamentaux du traité instituant la Communauté économique européenne.

Il est vrai que les échanges intracommunautaires bénéficient déjà d'une grande liberté, aussi bien parce que les contingents tendent à disparaître que parce que l'abolition partielle des droits de douane a donné lieu à un phénomène d'interpénétration et de développement du trafic intracommunautaire réellement irréversible. Il s'agit toutefois d'une « liberté contrôlée », et qui le restera tant que les contrôles aux frontières des États membres n'auront pas été supprimés.

Cette suppression des contrôles contribuera, on peut le supposer, à accroître le caractère macroscopique du phénomène des échanges intracommunautaires et on peut même aller jusqu'à dire qu'il assurera à ces échanges un développement décisif.

4. Il y a encore une autre raison fondamentale d'apprécier le principe qui est à la base de la proposition tendant à abolir les contrôles effectués aux frontières entre les États membres.

La commission du marché intérieur et le Parlement européen ont toujours souligné l'importance psychologique de la suppression des contrôles aux frontières ; c'est l'absence de ce contrôle qui donnera au citoyen européen la sensation que quelque chose a changé par rapport à une réalité qui, pour tout dire, ne saurait être qualifiée de communautaire.

Le traité instituant la Communauté économique européenne, ainsi que les idées qu'il contient, sont parfaitement connus au « sommet », mais ils ne font pas partie de la « sensibilité commune » du citoyen des six pays membres.

Convaincue du bien-fondé de cette observation, votre commission a toujours demandé à l'exécutif de la C.E.E., au cours des années précédentes, de faire connaître dans son rapport annuel d'activité les bénéfices que le consommateur retirait de l'application du traité.

L'exécutif a repris l'idée de la commission parlementaire d'indiquer, « verticalement », chaque année les effets de l'interpénétration communautaire.

Votre commission souscrit donc pleinement au projet qui, en abolissant les contrôles aux frontières, rend les dispositions du traité « sensibles » au citoyen.

5. Le projet de décision présente à la fois des aspects positifs et négatifs. Des aspects positifs parce qu'il s'insère dans un cadre organique de réalisations dans la mesure où, comme on l'a déjà dit, il va de pair avec la mise en pratique des principes fixés dans « Initiative 1964 ». Des aspects négatifs parce qu'il présuppose que les autres décisions, celles concernant la réalisation de l'union douanière, l'uniformisation du tarif douanier extérieur, la suppression de toutes restrictions quantitatives aux échanges, l'harmonisation des législations douanières, seront déjà un fait accompli au moment de l'abolition des contrôles aux frontières

Votre commission attire l'attention de l'exécutif sur la nécessité de respecter les dates de réalisation prévues par toutes ces propositions actuellement examinées par le Parlement. Ce respect est indispensable, parce que tout retard dans la réalisation d'un des objectifs énoncés empêcherait fatalement de respecter les dates suivantes. D'autre part, les problèmes que pose la réalisation de ces objectifs étant particulièrement difficiles et complexes, il serait opportun que l'exécutif fasse une fois encore preuve de dynamisme afin de hâter tous les travaux d'étude et d'harmonisation qui sont à la base des projets de décision et qu'il incite les États à offrir, dans la mesure de leurs possibilités, toute la collaboration nécessaire pour arriver « à un langage commun » dans les différents secteurs considérés, et pour faire inclure dans les législations nationales toutes les dispositions de caractère communautaire qui ont déjà été lancées et qui sont indispensables pour que le marché commun devienne une réalité.

A notre avis, la Commission devra faire également preuve de dynamisme dans l'élaboration des vues d'ensemble et des projets particuliers qui peuvent mener à la réalisation de l'union économique.

En agissant différemment, on risque, en effet, de retarder tous les programmes d'accélération dans la mesure où les États membres pourraient être amenés à voir dans le caractère fragmentaire des décisions de la Communauté la preuve de l'absence d'une volonté communautaire quant à la réalisation des objectifs du traité.

6 Le projet de décision prévoit la suppression complète des contrôles aux frontières au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1970.

Cette suppression adviendrait donc deux ans et demi après l'abolition totale des droits de douane intracommunautaires et l'harmonisation des législations douanières prévues, dans un autre projet de décision actuellement à l'examen du Parlement, pour le 1<sup>er</sup> juillet 1967.

Il est, en effet, impossible de proposer une date plus rapprochée, une période de deux ans et demi pouvant être considérée comme un minimum pour résoudre les difficultés d'harmonisation existantes, surtout en matière de taxes sur le chiffre d'affaires. La suppression des contrôles aux frontières postule l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires et, d'autre part, une accélération générale avant la fin de la période transitoire pourrait rencontrer certaines oppositions.

7. Le projet de décision prévoit qu'il sera possible de parvenir à l'abolition des frontières fiscales, à condition que soient harmonisés :

- les taxes sur le chiffre d'affaires. Votre commission souhaite que, pour atteindre cet objectif, l'exécutif mette au point, en plus des lignes générales concernant le principe d'une taxe communautaire sur la valeur ajoutée, qui ont déjà été élaborées, les questions de détail qui permettront l'application de cette taxe et celles <sup>du taux</sup> de la fiscalité commune; de la taxe;
- les droits d'accise et les autres impôts indirects. L'harmonisation de ces impôts indirects pourrait toutefois soulever des difficultés, non pas tant à cause des recettes fiscales qu'ils assurent, que par suite des raisons qui en sont à l'origine, et qui ne relèvent pas toujours du domaine fiscal. Votre commission souhaite que, dans la mesure où ils empêchent la réalisation d'un marché commun, ces impôts puissent eux aussi être harmonisés afin de permettre l'élimination des contrôles aux frontières ;
- toutes les autres dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun ;

et que soient supprimées les entraves de nature administrative, et notamment le système des licences obligatoires.

Dans ce projet de décision, on affirme en outre que le principe du recours à la clause de sauvegarde prévu à l'article 115 du traité, devra être neutralisé par l'adoption de toutes les mesures de coordination nécessaires. Ce principe aboutirait, au fond, à donner un caractère absolu à une tendance qu'ont les organes communautaires de considérer dès à présent tout recours à la clause de sauvegarde comme exceptionnel et limité dans le temps. Il faut toutefois espérer que les mesures de coordination nécessaires seront effectivement appliquées, parce que, dans le cas contraire, on voit difficilement comment il sera possible de renoncer au principe de sauvegarde qui en fait a été introduit dans le traité pour permettre de résoudre, d'une manière équitable, les problèmes posés par la réalisation du marché commun. Il est évident que l'abandon de ce principe est une condition indispensable à la suppression des contrôles aux frontières, contrôles qui devraient être maintenus — du moins en partie — si, faute de coordination entre les relations commerciales des pays membres, on ne pouvait renoncer à la clause de sauvegarde.

8. Comme on l'a déjà dit, le projet de décision mettra les économies des six pays membres définitivement en contact. Votre commission estime qu'il sera dès lors nécessaire d'arriver — du moins à brève ou moyenne échéance — à une politique économique commune, si l'on veut éviter que les aspects positifs du marché commun ne se traduisent en désavantages et en inconvénients et que ne s'accroissent par conséquent, faute d'une coordination, les divergences que l'on note également dans le développement des diverses régions des États membres. Cette nécessité d'une politique commune est donc fondamentale si l'on veut parvenir à

l'union douanière et atteindre les autres objectifs économiques sans trahir les principes généraux du traité, qui sont certainement le fruit de préoccupations économiques, mais plus encore celui de préoccupations sociales et politiques, et qui tendent à améliorer le niveau de vie des peuples de la Communauté.

9. Pour les raisons qui précèdent, votre commission, tout en souscrivant en principe à la proposition de l'exécutif au Conseil relative à l'abolition des contrôles aux frontières entre les États membres, tient à souligner qu'il est nécessaire d'assurer :

- des réalisations globales ;
- des réalisations communautaires ;
- la coordination des délais d'application des principes fondamentaux du traité. A cette fin, il est nécessaire d'être toujours tenu au courant, à intervalles réguliers, du point de vue de l'exécutif sur les lignes générales d'action de la Communauté.

10. On peut se demander si les dates prévues par la proposition de décision pourront être respectées étant donné que l'abolition des contrôles aux frontières exige, comme il est précisé au point 1 de la proposition de décision, la réalisation préalable d'une série d'objectifs communautaires.

La commission a pris acte avec satisfaction de la déclaration faite à ce sujet par l'exécutif de la C.E.E. et suivant laquelle il lui est techniquement possible de respecter les dates recommandées pour la réalisation des objectifs visés au point 1 de la proposition de décision.

#### **Proposition de résolution**

**portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission de la Communauté économique européenne au Conseil concernant une décision du Conseil relative à l'abolition des contrôles aux frontières entre les États membres**

*Le Parlement européen,*

- vu la proposition de décision de la Commission de la C.E.E. au Conseil dont il a été saisi le 3 février 1965 (doc. 146-III, 1964-1965),
- vu le rapport de la commission du marché intérieur (doc. 22),

1. *Rappelle* la nécessité de parvenir le plus rapidement possible à l'abolition des contrôles aux frontières entre les États membres, également des contrôles de bagages à main, afin de pouvoir pleinement réaliser l'union douanière entre ceux-ci ;

2. *Souhaite* que les réalisations préliminaires prévues par le projet de décision soient effectuées sans retard, afin que l'abolition des contrôles aux frontières puisse devenir une réalité ;

3. *Souligne* à nouveau la nécessité de coordonner les mesures propres à assurer l'union douanière et celles que requiert la réalisation de l'union économique ;

4. *Estime* par conséquent opportun qu'aucun retard n'intervienne dans les initiatives tendant à la réalisation de l'union économique entre les États membres ;

5. *Approuve* la proposition de décision présentée par la Commission de la C.E.E. au Conseil concernant l'abolition des contrôles aux frontières entre les États membres et demande que cette proposition de décision vise l'avis du Parlement européen. \*

\* voir 3ème alinéa du par. 2 du rapport.

**Projet de décision du Conseil relative à l'abolition des contrôles aux frontières  
entre les États membres**

LE CONSEIL,

vu les dispositions du traité et notamment ses articles 145 et 152,

vu les décisions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis en son sein du . . . relatives au rythme de l'établissement de l'union douanière,

vu la décision du Conseil du . . . relative à l'harmonisation des législations douanières,

vu le projet de la Commission,

considérant que la Communauté a pour but de réaliser un marché commun présentant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur dans lequel les marchandises puissent circuler librement ;

considérant que cet objectif ne peut être atteint par la seule abolition des droits de douane et des restrictions quantitatives ;

considérant au contraire, qu'il apparaît très clairement dès la phase actuelle de réalisation de l'union douanière qu'il existe encore un grand nombre d'autres obstacles entravant les échanges de marchandises, notamment les contrôles effectués au passage des frontières ;

considérant que ces obstacles à la libre circulation des marchandises deviennent d'autant plus sensibles que de nouveaux progrès sont faits en matière de suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives ;

considérant que pour aboutir à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, il est indispensable de supprimer les obstacles résultant notamment :

- des disparités en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'accise et d'autres impôts indirects ;
- de la disparité de certaines dispositions nationales appliquées lors de l'importation ou de l'exportation des marchandises, dont le respect est généralement assuré par la douane, bien que n'étant pas de caractère douanier ;
- des divergences de politique commerciale à l'égard des pays non membres ;

DÉCIDE :

1. Toutes les mesures nécessaires devront être prises pour que les contrôles effectués à l'importation ou à l'exportation, dans les échanges entre États membres, soient supprimés au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1970.

A cette fin, notamment :

- a) La suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation dans les échanges entre les États membres, prévue à l'article 4 de la proposition de directive relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les taxes sur le chiffre d'affaires, que la Commission a soumise au Conseil, devra être réalisée au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1970.
- b) Les législations des États membres relatives aux droits d'accise et autres impôts indirects, donnant lieu à des formalités ou contrôles lors

du franchissement des frontières, seront harmonisées selon la procédure prévue au traité.

- c) Toutes autres dispositions législatives, réglementaires et administratives, nécessitant ou comportant des contrôles à l'importation ou à l'exportation dans les échanges entre États membres, devront être harmonisées, sans préjudice du rapprochement de toutes autres dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.
- d) Les mesures de coordination des relations commerciales des États membres avec les pays tiers,

nécessaires pour permettre de ne plus recourir à la clause de sauvegarde de l'article 115, devront être arrêtées avant l'achèvement de l'union tarifaire.

- e) Les entraves de nature administrative seront éliminées et notamment le système des licences obligatoires.

2. Le Conseil invite la Commission à lui présenter, dans les meilleurs délais, et sur base des dispositions spécifiques du traité, des propositions de mesures concrètes tendant à la réalisation des objectifs visés ci-dessus, sans préjudice des mesures qu'elle est habilitée à prendre elle-même.







