

COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE
ATOMIQUE

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SÉANCE

1969 - 1970

17 NOVEMBRE 1969

DOCUMENT 130

COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE
DU CHARBON
ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE

Rapport

fait au nom de la commission juridique

concernant certaines questions fondamentales
et de procédure relatives au rapprochement des
législations dans la Communauté européenne

Rapporteur : M. Dittrich

LIBRARY
EUROPEAN
INFORMATION SERVICE
WASHINGTON, D. C.

ÉDITION DE
LANGUE FRANÇAISE

TE 11.67-70. 130

Par lettre en date du 4 août 1969, le président du Parlement européen a autorisé la commission juridique à présenter un rapport au Parlement européen sur certaines questions fondamentales et de procédure relatives au rapprochement des législations dans la Communauté européenne.

Au cours de la réunion du 19 septembre 1969, la commission juridique a nommé M. Dittrich rapporteur.

La commission juridique a examiné les questions ci-dessus mentionnées au cours de ses réunions des 11 juillet et 24 octobre 1969 et a adopté le présent rapport et la résolution qu'il contient au cours de la réunion du 24 octobre 1969.

Étaient présents: MM. Deringer, président, Dehousse et Merchiers, vice-présidents; Dittrich, rapporteur, Armengaud, Bermani, Bocrtien, Burger, Carcassonne, Illerhaus (suppléant M. Lucius), Jozcau-Marigné, Lautenschlager et Pintus.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3
B — Exposé des motifs	4
I — Introduction	4
II — Fonction et objectifs du rapprochement des législations prévu par le traité instituant la C.E.E.	5
III — Dans quelle mesure le traité constitue-t-il une base pour le rapprochement des législations?	6
IV — Critères devant présider à la mise en œuvre du rapprochement des législations	8

A

La commission juridique soumet, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, au vote du Parlement européen la proposition de résolution suivante:

Proposition de résolution concernant certaines questions fondamentales et de procédure relatives au rapprochement des législations dans la Communauté européenne

Le Parlement européen,

— vu le rapport de la commission juridique (doc. 130/69),

1. Rappelle la résolution relative à l'harmonisation des législations européennes ⁽¹⁾ qu'il a adoptée le 17 juin 1965 à la suite de l'examen du rapport élaboré par M. Weinkamm au nom de la commission juridique, et dans laquelle il charge sa commission juridique de suivre attentivement l'harmonisation des législations européennes et de lui faire rapport en temps opportun à ce sujet;

2. Rappelle en outre le discours prononcé par M. van der Groeben le 16 juin 1965⁽²⁾ à Strasbourg devant le Parlement européen sur la politique de concurrence, élément constitutif de la politique économique dans le Marché commun, dans lequel le représentant de l'exécutif faisait part de l'intention de la Commission des Communautés européennes de présenter un programme général pour le rapprochement des législations;

3. Constate à regret que ce programme général n'a pas encore été présenté à ce jour et que les travaux à réaliser à ce sujet comme aussi bien tous les travaux des Communautés européennes concernant le rapprochement des législations n'ont pas progressé conformément à ses espoirs;

4. Attend de la Commission qu'elle lui expose avec précision les motifs qui sont à l'origine de ce retard;

5. Invite la Commission à mettre tout en œuvre pour combler le retard accumulé dans le domaine du rapprochement des législations dans la Communauté européenne et à présenter le programme général maintes fois annoncé aussi tôt que possible et encore avant la fin de cette année, c'est-à-dire avant l'expiration de la période transitoire prévue par les traités;

6. Souligne de nouveau l'intérêt d'un rapprochement des législations pour le bon fonctionnement du Marché commun, une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, un rapprochement et un développement harmonieux des économies des États membres des Communautés européennes au sens du préambule du traité instituant la C.E.E.;

7. Charge sa commission juridique de suivre attentivement le développement ultérieur des travaux de la Commission concernant le rapprochement des législations et de lui présenter, dès la publication du programme général, un rapport détaillé sur les questions relatives au rapprochement des législations, qui traite de ce programme d'une manière approfondie;

8. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

⁽¹⁾ J.O. n° 119 du 3 juillet 1965, p. 2035.

⁽²⁾ *Débats* n° 79, p. 117.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

I — Introduction

I. Ces temps derniers, le Parlement européen et notamment sa commission juridique ont suivi avec une attention particulière les problèmes du rapprochement des législations dans la Communauté européenne. C'est dans le huitième rapport général sur l'activité de la Communauté économique européenne (1^{er} avril 1964 — 31 mars 1965) que, à l'initiative du Parlement européen (1), la Commission de la C.E.E. a consacré pour la première fois une section aux progrès réalisés en matière de rapprochement des législations. En particulier, la Commission y a dressé un tableau de l'ensemble des mesures de rapprochement envisagées, proposées ou déjà réalisées, mesures réparties selon les différents domaines juridiques. Ce tableau a été complété dans les rapports généraux ultérieurs et corrigé au fur et à mesure des progrès enregistrés.

En juin 1965, la commission juridique a soumis de sa propre initiative au Parlement européen un premier rapport sur les problèmes du rapprochement des législations (2). Au cours de cette même session, M. von der Groeben, membre de la Commission de la C.E.E., a déclaré à la tribune du Parlement européen (3):

« La Commission a d'ailleurs l'intention de soumettre à cette Haute Assemblée et au Conseil un programme général pour le rapprochement des législations. Partant des objectifs de la Communauté, ce programme analysera les tâches concrètes du rapprochement des législations, les domaines qu'il couvre en l'espèce, la méthode et les instruments de rapprochement à utiliser selon les cas. A cet égard, l'accent devra être mis en particulier sur le caractère dynamique du Marché commun. Le programme examinera en outre les modalités permettant d'intensifier la coopération du Parlement européen, du Comité économique et social, des spécialistes du droit et des divers intéressés. »

La Commission n'ayant pas présenté un tel programme général, M. Deringer, président de la

commission juridique, s'est adressé à elle dans sa question écrite n° 53 du 3 juin 1966 (4), en la priant d'indiquer:

- la date à laquelle elle pensait présenter ce programme et
- la manière dont elle entendait s'assurer la coopération des milieux mentionnés par M. von der Groeben.

Le 7 avril 1967, la Commission a apporté une réponse à cette question. Cette réponse (5) indique déjà les lignes directrices du programme que la Commission a l'intention de présenter.

- La Commission y précise tout d'abord que, dans les travaux concernant le rapprochement des législations, elle est partie des dispositions du traité qui prévoient le rapprochement des législations comme un *instrument de réalisation des objectifs du Marché commun*.
- La Commission rappelle que ce principe a trouvé son expression non seulement dans les mesures antérieures destinées au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun (*article 100*), mais aussi dans une série de *programmes particuliers* à certains secteurs du rapprochement des législations (5).
- La Commission déclare ensuite qu'elle est en train d'établir un *programme général* pour le rapprochement des dispositions des États membres qui ont une incidence sur le Marché commun.

Parallèlement, la Commission fait part de son « intention de continuer à développer les enseignements déjà acquis à ce jour et de donner une vue d'ensemble des objectifs, des méthodes et des mesures de rapprochement des législations nécessaires dans les prochaines années ».

2. Depuis lors, les travaux au sein de la Commission ont manifestement marqué un temps d'arrêt.

(1) Résolution sur le septième rapport général sur l'activité de la Communauté économique européenne, *J.O.* 177 du 6 novembre 1964, p. 2814.

(2) Rapport de M. Weinkamm sur l'harmonisation des législations européennes, doc. 54/65.

(3) Discours du 16 juin 1965 sur la « Politique de concurrence dans le cadre du Marché commun ».

(4) *J.O.* n° 72 du 14 avril 1967, p. 1313.

(5) La Commission cite entre autres la décision du Conseil relative à l'harmonisation de certaines dispositions dans le domaine des transports, le mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape du 24 octobre 1962, le programme d'action de la Commission en matière de législation douanière du 31 juillet 1963, l'Initiative 64 du 30 septembre 1964 et le programme d'action en matière d'entraves techniques aux échanges du 12 novembre 1964.

En tout cas, le programme général annoncé n'a pas encore été présenté. Toutefois, selon toute apparence, la Commission poursuit ses efforts en vue de l'établissement du programme général.

Il ne serait donc pas opportun que la commission juridique soumette dès à présent un rapport détaillé sur les questions relatives au rapprochement des législations; il est certainement plus utile qu'elle procède à l'examen approfondi du programme général de l'exécutif, dès que ce programme sera disponible. Par contre, rien ne s'oppose à ce que la commission exprime dès à présent son avis sur les problèmes essentiels soulevés par le rapprochement des législations. Ce faisant, elle pourrait encore, le cas échéant, influencer les travaux préparatoires de l'exécutif.

II — Fonction et objectifs du rapprochement des législations prévu par le traité instituant la C.E.E.

3. A la question de savoir quels sont les domaines dans lesquels le mécanisme prévu par le traité de la C.E.E. commande un rapprochement des législations, on est tenté de répondre que ce rapprochement doit intervenir dans tous les cas où le traité ne contient lui-même aucune réglementation obligatoire ou ne prévoit la mise en œuvre d'aucune politique commune (tel est le cas, notamment, dans les domaines de l'agriculture, des transports et du commerce extérieur). A ce titre, les réglementations arrêtées en vue de la mise en œuvre d'une politique commune ne peuvent être considérées comme une mesure de rapprochement des législations; ainsi, par exemple, les organisations de marché qui ont été arrêtées dans le secteur de la politique agricole. Toutefois, la ligne de démarcation reste floue. Certains projets de rapprochement des législations peuvent compléter une politique commune ou, dans des cas déterminés, être indissociables de la conduite d'une politique commune. C'est ainsi par exemple que l'harmonisation des taxes sur les véhicules automobiles ne peut être considérée et entreprise qu'en tant qu'élément constitutif d'une politique commune des transports, celle des taxes sur les huiles minérales qu'en tant qu'élément constitutif d'une politique commune de l'énergie.

Dans bon nombre de cas, il peut donc être difficile de tracer la limite entre le rapprochement des législations et les autres formes d'activité législative de la Communauté. Aussi bien une délimitation nette, dont la valeur, en tout état de cause, serait plus théorique que pratique, n'est-elle pas d'un intérêt capital. Seule importe la question de savoir quels sont les projets de caractère législatif indispensables à la réalisation de l'union économique et sur la base de quelles dispositions du traité ils peuvent être mis en œuvre.

4. Dans le même ordre d'idées, il semble plus ou moins superflu de discuter de la distinction à établir entre les notions d'harmonisation (article 99), de coordination (article 56) ou de rapprochement des dispositions législatives (article 100). Si

l'on se place du point de vue terminologique, on peut sans doute affirmer que le rapprochement comporte une intervention plus poussée et d'une portée plus vaste dans la législation nationale que l'harmonisation et que, à son tour, celle-ci semble aller plus loin que la coordination. Toutefois, il n'est aucunement établi que, dans le texte du traité, chacune de ces trois notions soit toujours utilisée avec le même sens distinct. C'est ainsi qu'il est hors de doute que l'harmonisation des prescriptions en matière fiscale, par exemple, prévue par l'article 99, peut et — si l'on veut parvenir à la suppression des frontières fiscales — doit nécessairement aboutir à l'adoption, dans les États membres, de réglementations très détaillées et uniformes dans tous leurs éléments essentiels. Il s'ensuit que l'intensité et le caractère détaillé d'une mesure de législation communautaire doivent être déterminés en fonction des objectifs du traité plutôt que déduit de l'emploi des termes coordination, harmonisation ou rapprochement. En revanche, l'instrument que le traité prévoit pour les différents cas d'espèces peut permettre de délimiter les attributions communautaires dans le cadre du rapprochement des législations; c'est ainsi qu'une directive n'ouvre pas les mêmes possibilités qu'un règlement et qu'une recommandation offre des possibilités sensiblement moindres que la directive. Nous reviendrons ultérieurement sur cette question.

5. La fonction et les objectifs du rapprochement des législations découlent en premier lieu de l'article 3, h, du traité C.E.E. L'article 3 définit les moyens de parvenir à l'établissement du Marché commun; simultanément, il précise le contenu de ce dernier. Suivant cet article, le Marché commun est essentiellement caractérisé par la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, par une politique commune dans le domaine de l'agriculture, des transports et des échanges extérieurs, par des garanties assurant que la concurrence ne soit pas faussée, ainsi que par la coordination des politiques économiques et monétaires.

Cette définition du contenu du Marché commun permet également de déterminer la fonction et les objectifs du rapprochement des législations; celui-ci doit contribuer à l'instauration du Marché commun ainsi défini dans la mesure où cet objectif n'est pas atteint soit par le traité lui-même, soit grâce à une politique commune. Le rapprochement des législations ne constitue donc pas un but en soi; ce n'est pas un objectif propre de la Communauté. Il ne s'agit donc pas de poursuivre avant tout par son intermédiaire des objectifs tels que la sécurité juridique, la clarté de la législation ou sa rationalisation. Il va sans dire que la Communauté, pour autant qu'elle procède au rapprochement des législations, doit aussi garder en vue ces derniers objectifs, que tout législateur conscient de ses responsabilités est tenu de prendre en considération. Mais la raison d'être et le but du rapprochement des législations sont uniquement d'assurer l'établissement et le fonctionnement du Marché

commun, tel qu'il est défini aux articles 2 et 3 du traité.

6. En conséquence, le rapprochement des législations doit avoir pour premier but l'abolition des entraves à la libre circulation des marchandises. Les barrières douanières à l'intérieur de la Communauté ayant été supprimées directement en application des dispositions du traité, l'objet du rapprochement des législations est l'abolition de toutes les entraves de caractère non douanier, c'est-à-dire notamment des entraves aux échanges commerciaux qui résultent des disparités existant entre les dispositions fiscales des Six, et qui séparent les réglementations nationales relatives à la production, à la vente, à l'emballage et à la présentation des marchandises. Ces entraves peuvent être divisées en deux catégories. Pour ce qui est de la première, le traité a établi des principes de caractère général que des actes législatifs communautaires doivent traduire dans la pratique; cette catégorie comprend les dispositions fiscales ainsi que l'ensemble des réglementations nationales ayant pour effet de discriminer d'une manière ou d'une autre les ressortissants d'un autre État membre. Font partie de la deuxième catégorie toutes les entraves qui ne sont pas mentionnées par le traité — fût-ce sous forme de principes généraux — mais simplement visées par les clauses générales énoncées aux articles 100 et 101. Tel est le cas notamment des dispositions concernant la fabrication, la qualité, l'emballage ainsi que le contrôle et la vente de nombreux produits (tels que les denrées alimentaires, les médicaments, certaines machines, les véhicules automobiles). Ces dispositions étant destinées à assurer la protection de la santé publique, de la sécurité du travail, de la sécurité en matière de transport, c'est-à-dire, en d'autres termes, à assurer d'une manière générale la protection du consommateur, il n'est pas possible, en règle générale, de les abolir purement et simplement. Il ne peut s'agir que d'uniformiser ces dispositions à l'échelle de la Communauté. L'expérience acquise à ce jour montre combien l'entreprise est difficile; dans certains cas, en effet, la diversité des législations des États membres découle non seulement d'une appréciation différente des données techniques, mais aussi de conceptions divergentes quant au degré de contrôle que l'on souhaite voir les pouvoirs publics exercer sur les activités économiques.

En principe, il est permis d'affirmer que, en tendant à éliminer ces diverses entraves à la libre circulation des facteurs de production, le rapprochement des législations contribue à l'établissement d'une concurrence loyale sur tout le territoire de la Communauté. En outre, cela est également le cas lorsqu'il s'agit non pas de la circulation des facteurs de production au delà des frontières, mais du rapprochement des conditions de production et de vente (par exemple dans le domaine de la législation sociale et dans celui des prescriptions relatives à la prévention des accidents).

III — Dans quelle mesure le traité constitue-t-il une base pour le rapprochement des législations?

7. La Communauté ne peut entreprendre de rapprochement des législations que dans la mesure où le traité l'y autorise. Les moyens dont dispose la Communauté dépendent donc essentiellement de l'existence dans le traité d'une base juridique. A lui seul, le principe fondamental énoncé à l'article 3, h, ne suffit pas à constituer cette base. Suivant l'article 3, l'action de la Communauté comporte, *dans les conditions prévues par le traité*, le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun. Les termes « dans les conditions prévues par le traité » montrent que les actions de la Communauté prévues à l'article 3 ne peuvent être entreprises que dans la mesure où le traité, dans d'autres dispositions, donne un contenu concret aux principes énoncés à cet article. En matière de rapprochement des législations, cette condition est réalisée soit dans différentes dispositions particulières figurant dans divers chapitres du traité (par exemple article 54, paragraphe 3, g, article 56, paragraphe 2, articles 57, 99 et 118), ou dans les clauses générales énoncées aux articles 100 et 101. Le rapprochement des dispositions législatives par la voie d'actes juridiques communautaires suppose donc, en règle générale, que soient réalisées soit les conditions d'application d'une disposition particulière du traité, soit les conditions énoncées aux articles 100 et 101. A cela s'ajoute, il est vrai, la possibilité de fonder les actes juridiques communautaires sur l'article 235 du traité.

8. Il est certain que la clause générale de l'article 100 constitue la base juridique essentielle du rapprochement des dispositions législatives. Elle prévoit en effet la possibilité de rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun. L'opinion parfois émise selon laquelle l'article 100 permettrait le rapprochement des législations dans tous les secteurs *utiles* au Marché commun est sans doute excessive. En effet, pour l'article 100, lui aussi, il est nécessaire de partir de la définition du Marché commun telle qu'elle résulte des articles 2 et 3 du traité. En d'autres termes, le rapprochement des législations par la voie d'actes juridiques communautaires ne se justifie que pour autant qu'il s'agit d'atteindre les objectifs définis à l'article 3 ou dans les dispositions particulières du traité.

9. En revanche, les États membres ont bien entendu toute latitude pour prendre les mesures de rapprochement qu'ils estiment utiles par l'intermédiaire de conventions internationales. L'article 220 prévoit expressément la conclusion de conventions de ce genre pour certains secteurs; toutefois, même pour les matières non mentionnées à l'article 220 (telles que le brevet européen ou la société commerciale européenne), les États peu-

vent, à tout moment, conclure des conventions destinées à compléter le traité.

10. Pour autant que le rapprochement des dispositions législatives est entrepris par l'intermédiaire d'actes juridiques communautaires, la forme prise en considération, dans la plupart des cas, est celle de la directive. Il est vrai que, dans certains cas, le traité prévoit aussi le recours à d'autres instruments, tels que le règlement (article 43, paragraphe 2, article 49), la recommandation (article 27) et l'avis (article 118). Dans bon nombre de cas, le traité ne détermine pas expressément la forme des mesures à prendre (cf. articles 51, 75, 99, 111, 113, 117). Dans ces cas, cependant, le contexte peut faire apparaître la nécessité d'arrêter une directive et non un règlement. En outre, dans de très nombreux cas, où le droit autorise les organes communautaires à opter entre plusieurs formes juridiques, des raisons d'ordre pratique militeront en faveur de la directive. De tout ceci il résulte que la directive doit être considérée comme l'instrument essentiel du rapprochement des législations par les organes communautaires.

Il est donc permis de se demander si et, le cas échéant, dans quelle mesure la directive s'est révélée un instrument efficace. Dans les premières années qui ont suivi la conclusion du traité, on estimait généralement qu'elle représentait un instrument idéal pour le rapprochement des législations dans une communauté économique d'inspiration fédérative. Depuis lors, des doutes ont été exprimés quant au bien-fondé de cette opinion. Il est vrai que selon l'interprétation donnée de l'article 189, paragraphe 3, par la doctrine juridique et dans la pratique judiciaire, les directives permettent également, en cas de besoin, d'arrêter des réglementations d'un contenu très détaillé. Si elles sont correctement appliquées dans les États, ces réglementations, qui réduisent sensiblement la marge d'action du législateur national, conduisent à un rapprochement poussé des dispositions de fond. Il semble toutefois que la transposition même de la directive dans la législation nationale — condition de la validité de la directive sur le plan national — soulève fréquemment des difficultés non négligeables. Il y a lieu d'inviter la Commission à donner son avis également sur cette question, dans son programme de rapprochement des législations.

11. Outre le rapprochement législatif par voie de législation communautaire, la conclusion de conventions interétatiques demeurera un instrument de rapprochement très important; il existe, en effet, des matières dont la réglementation uniforme, pour souhaitable qu'elle soit, ne saurait faire l'objet de directives ou de règlements bien que, de l'avis du Parlement européen, l'article 235 du traité instituant la C.E.E. pourrait trouver une application plus fréquente. De plus, il y a lieu de considérer qu'une convention interétatique peut, le cas échéant, avoir des effets qui ne sauraient

être atteints par voie de directive. On distingue quatre catégories de conventions possibles entre les États membres:

- les conventions qui ont pour objet de résoudre des conflits de lois;
- les conventions qui, en complétant les législations nationales, tendent à combler les lacunes existant entre ces dernières sur le plan du droit matériel,
- les conventions destinées à mettre en vigueur des lois nationales uniformes,
- les conventions destinées à créer un droit matériel communautaire applicable à l'ensemble du territoire des États membres.

Les conventions, plus particulièrement celles destinées à introduire des lois nationales uniformes, comportent toutes leurs problèmes en ce qui concerne d'une part le droit des parlements nationaux de déposer des amendements et d'autre part une interprétation uniforme.

Les conventions destinées à créer un droit matériel communautaire applicable à l'ensemble du territoire des États membres permettent de surmonter le principe de la territorialité, ce qui ne saurait être le fait d'une directive, même lorsque celle-ci a pour effet d'instituer des lois nationales parfaitement concordantes quant à leur contenu. La possibilité de surmonter le principe de la territorialité revêt une importance particulière par exemple en matière de législation européenne des brevets, de législation européenne des marques de fabrique, de transfert du siège d'une société dans un autre État membre, la personnalité juridique de la société étant maintenue, et enfin de fusion de sociétés dont les sièges sont situés dans différents États membres.

Si la conclusion de conventions interétatiques représente un instrument moins facile à manier que ne le sont les directives — les conventions étant subordonnées dans tous les États membres à la ratification parlementaire —, elle permet cependant, le cas échéant, d'obtenir des effets juridiques que le recours aux directives ne peut provoquer et auxquels on ne saurait renoncer, dans l'intérêt de la création d'une zone économique unifiée.

12. La conclusion de conventions entre les États membres par les représentants de ces États au sein du Conseil des Communautés européennes mérite de retenir particulièrement l'attention. En effet, cette procédure donne dans une certaine mesure à la Commission des Communautés européennes, qui est responsable devant le Parlement européen, la possibilité d'intervenir et de prendre des initiatives. Il va sans dire que des conventions ainsi conclues doivent être ratifiées par les parlements nationaux lorsqu'elles créent pour ces États des obligations qui dépassent celles imparties par les traités de Rome et de Paris.

IV — Critères devant présider à la mise en œuvre du rapprochement des législations

13. Le rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne est une entreprise colossale qui, avec la meilleure volonté de tous les intéressés, s'étendra sur de nombreuses années. C'est pourquoi il est essentiel que les services compétents soient clairement informés des critères et éléments d'appréciation pratiques qui doivent les guider dans leur action visant à rapprocher les législations.

14. Parmi les problèmes à résoudre, le premier concerne la sélection des matières devant faire l'objet du rapprochement. A cet égard, il convient simplement d'exiger d'une manière générale que toute mesure de rapprochement législatif soit examinée quant à l'importance et à l'urgence qu'elle revêt. Il est des divergences entre les législations nationales qui n'ont pas pour effet d'entraver sensiblement la libre circulation des facteurs de production et, partant, la création d'un marché intérieur; pour le moment, ces divergences peuvent être laissées hors du champ d'action des mesures de rapprochement législatif, les organes communautaires concentrant de préférence leurs efforts sur les domaines dans lesquels les divergences entre les législations ont pour effet de fausser la concurrence et d'entraver la circulation au delà des frontières nationales de manière sensible, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Seul l'examen de chaque cas d'espèce permet de dire si tel est le cas.

15. De même, seul un examen de cas en cas permettra de déterminer dans quelle mesure une réglementation communautaire doit porter sur les détails. Dans ce domaine également, la règle veut que l'on ne recherche pas le perfectionnisme en tant que tel, mais qu'on se limite à ce qui est réellement indispensable. Cette tâche doit toutefois être accomplie de manière intégrale et sans restrictions d'aucune sorte. Dans un très grand nombre de cas, cela signifiera que les dispositions communautaires devront régler une matière déterminée jusqu'aux moindres détails, si l'on veut atteindre l'objectif du rapprochement des législations.

16. Enfin, compte tenu de l'étendue des tâches qui attendent la Communauté, il est absolument indispensable d'entreprendre les travaux de rapprochement des législations suivant une méthode claire et rationnelle. Jusqu'à une époque récente, cette méthode n'était guère perceptible; la Communauté a accompli un important progrès en ce sens, le Conseil ayant adopté la proposition de la Commission relative à un programme général destiné à supprimer les entraves techniques à la circulation intracommunautaire des marchandises. L'adoption d'une ligne directrice claire est indispensable dans tous les domaines touchés par le rapprochement des législations, les États membres et,

en particulier, les législateurs nationaux devant pouvoir discerner clairement la direction et le rythme à imprimer à ce rapprochement. En effet, il semble que les critiques constantes auxquelles est soumise la méthode de la Commission soient fondées, cette méthode consistant à réaliser des projets de rapprochement qui concernent un seul domaine par petites tranches, échelonnées sur une assez longue période. C'est ainsi qu'il résulte du programme général de la Commission mentionné plus haut que le seul rapprochement des dispositions relatives à la construction de véhicules automobiles (à l'exclusion des machines et des tracteurs agricoles) a fait l'objet ou fera l'objet de 23 propositions de directive. Il est permis de supposer que dans la plupart des États membres, et vraisemblablement dans tous, les dispositions relatives à la construction de véhicules automobiles figurent dans une seule loi ou dans un seul texte de règlement. On ne peut guère exiger de la part des instances nationales compétentes qu'elles modifient 23 fois les textes en question. Sans doute ces difficultés sont-elles en partie compensées par le fait que, dans l'idée de la Commission, l'ensemble des directives concernant la construction de véhicules automobiles doit être adopté dans un délai relativement restreint, à savoir en l'espace d'un an. On peut néanmoins se demander s'il n'aurait pas été plus opportun et plus rationnel de rapprocher par une seule directive toutes les dispositions relatives à la construction de véhicules automobiles. La même observation s'applique à bon nombre d'autres matières. De surcroît, la présentation du programme général de rapprochement des législations s'impose avec une urgence croissante. En effet, il ne suffit pas d'avoir un aperçu des projets existant dans certains domaines particuliers, mais il est indispensable d'obtenir — et cela dans les meilleurs délais — une vue complète du déroulement des travaux consacrés au rapprochement des législations.

17. En élaborant ce rapport, la commission se proposait uniquement de traiter certaines questions fondamentales et de procédure relatives au rapprochement des législations dans la Communauté européenne qui lui semblaient particulièrement importantes. Elle se réserve de présenter au Parlement européen un rapport portant davantage sur les détails dès que la Commission des Communautés européennes aura achevé et lui aura transmis le programme général pour le rapprochement des législations.

Votre commission espère et souhaite que la Commission des Communautés européennes pourra encore élaborer le programme général en tenant compte de l'opinion exprimée dans ce rapport quant à la fonction, aux objectifs, aux bases juridiques du rapprochement des législations et aux critères à appliquer pour sa mise en œuvre, ce qui permettra d'obtenir une vue plus uniforme sur ces questions fondamentales pour le rapprochement des législations.