

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN  
Centre d'études européennes

---

1016. I. III. ESP  
9 c)

11.188c)

Colloque sur  
"L'élargissement des  
Communautés européennes  
à l'Espagne"

Louvain-la-Neuve, 8 déc. 1977

NOTES SUR LES ASPECTS  
JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS

par Bernard PAULIN  
Conseiller juridique  
à la Commission des  
Communautés Européennes

N.B. Les opinions exprimées dans ce rapport  
reflètent les vues personnelles de leur  
auteur et n'engagent en rien l'institution  
dont il relève.

/

## INTRODUCTION

1. Le traité de Rome instituant la CEE - de même que les deux autres traités européens - est un traité ouvert :  
cf. la dernière phrase du préambule et son article 237.
2. En principe, l'élargissement de la Communauté ne devrait donc pas poser de problèmes particuliers. Simplement nécessaire de faire de la place au nouvel Etat membre.
3. Effectivement le premier élargissement, en 1973, fut conçu en ces termes simples.  
cf. cependant le fameux triptyque : "achèvement, approfondissement et élargissement".  
Mais, de l'approfondissement, il ne fut finalement pas question.
4. On sait, par de nombreuses déclarations d'hommes politiques de la Communauté, qu'il n'en sera pas de même lors des négociations pour l'adhésion de la GR, du P et de l'E, en ce sens que la Communauté veut à la fois s'élargir et conserver ou même améliorer son efficacité.

Les deux thèmes majeurs de ces négociations :

- réduire les disparités économiques entre les adhérents et les membres de la Communauté actuelle;
- assurer, malgré le double aspect quantitatif (passage de 9 à 12) et qualitatif (accroissement des diversités internes) de l'élargissement envisagé, le bon fonctionnement des institutions.  
Ajouter que cette question du bon fonctionnement des institutions se pose en tout état de cause dans la Communauté telle qu'elle existe actuellement.

5. Ces considérations expliquent l'importance et l'actualité de ce sujet. On sait, par des dépêches d'agence, que la Commission en délibère et fera rapport au Conseil au début de l'an prochain.  
A cet égard, une précision : les opinions exprimées dans ce rapport sont purement personnelles. Détenteur d'aucun secret, je ne peux en révéler aucun. Mais un observateur attentif de la vie communautaire n'a aucune peine à identifier les problèmes qui se posent. Quant aux solutions qu'ils peuvent recevoir, elles sont forcément limitées - sauf bouleversement des traités.

6. Mon rapport constituera d'ailleurs davantage une problématique qu'une théorie qui n'intéresserait personne.

Il s'agit donc de faire l'inventaire des principaux problèmes qui se posent dans ce domaine et d'essayer d'imaginer les solutions qui pourraient leur être raisonnablement apportées.

7. Encore une précision : bien que notre table ronde soit uniquement consacrée à l'E, il n'est évidemment pas possible, dans l'optique qui est la nôtre, de considérer ce pays isolément.

Certes

- Les négociations avec les 3 nouveaux candidats resteront distinctes (déjà le cas en 1970-72);
- la date de leur adhésion respective sera probablement différente ;
- les périodes d'adaptation prévues pour chacun d'eux auront vraisemblablement un contenu et une durée variables;

Mais le problème institutionnel ne peut être limité au cas d'un seul-Etat, son intensité venant précisément de ce que 3 nouveaux Etats adhérents sont en cause.

Le seul facteur de différence qui peut intervenir dans ce domaine résulte de leur importance respective mesurée notamment en nombre d'habitants :

GR et P : comme Belgique

E, avec 33 mio d'habitants est proche des 4 grands Etats actuels.

8. Annonce du plan.

I. PRINCIPES AYANT REGI LE PREMIER ELARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTE.

L'intérêt de l'exposé n'est pas d'ordre historique. Dans l'optique qui est la nôtre (définir la problématique du nouvel élargissement), il paraît utile de rechercher comment le premier a été conçu. On s'apercevra certainement que certains problèmes se posent de la même façon. Il suffira de les mentionner. D'autres au contraire seront nouveaux ou se posent différemment. Nous y consacrerons de plus longs développements.

Ces principes peuvent être regroupés en trois rubriques principales :

A. Acceptation de l'acquis communautaire par les nouveaux Etats membres.

Acquis communautaire = dispositions du traité et du droit communautaire dans son sens le plus large.

Trois atténuations à ce principe :

1) Nécessité d'apporter aux règles existantes les adaptations techniques nécessaires pour permettre leur application aux nouveaux Etats membres.

2) Possibilité d'obtenir, par négociation, des dispositions transitoires dérogeant momentanément à la réglementation commune.

3) Applicabilité progressive de cet acquis au cours d'une période de transition.

Caractéristiques de la période de transition lors de l'élargissement de 1973 :

- brève (5 ans)
- uniforme pour les nouveaux E.M.
- homogène (valable pour tous les secteurs).

Exceptions extrêmement limitées pour certaines règles et pour certains Etats.

B. Adaptation des institutions de la Communauté à la situation résultant de l'élargissement.

Conception générale : adaptations "mécaniques", i.e. limitées à ce qui était strictement indispensable pour permettre l'insertion des nouveaux membres dans les institutions.

1°) Composition des institutions.

- Parlement : fixation d'un contingent pour les nouveaux.
- Conseil : définition d'une nouvelle majorité qualifiée.
- Commission : augmentation du nombre de ses membres par application des critères existants.
- Cour de justice : même chose (sauf que la Cour a transformé un juge en avocat général pour avoir 9 juges et 4 avocats généraux).

2°) Fonctionnement.

Le problème ne fut pas traité.

3°) Question linguistique.

Résolue sans discussion comme une adaptation technique : adjonction de deux langues nouvelles aux quatre langues officielles existantes.

C. Dispositions internes à prendre par les nouveaux Etats membres.

Il s'agit de mesures que chaque nouvel Etat membre est amené à prendre pour garantir la bonne réception et la correcte application du droit communautaire sur son territoire et pour assurer sa participation au bon fonctionnement des institutions.

Le principe de cette obligation résulte du fait même de l'adhésion aux traités communautaires et, dans une certaine mesure, de l'article 5/CEE. Son contenu pratique est variable selon les règles constitutionnelles internes des Etats en cause, leur situation politique et leur conception du droit international.

1) L'application du droit communautaire.

a) les exigences de l'ordre juridique communautaire :

- applicabilité directe,
- primauté,
- interprétation uniforme.

b) la situation dans les anciens et les nouveaux Etats membres : pour mémoire.

Ici : la situation de l'Espagne (renvoi à l'exposé parallèle du professeur MARTINEZ CUADRADO).

2) La mise en place des structures internes appropriées pour participer à la vie des institutions et à leur bon fonctionnement.

a) obligation passive :

ne pas entraver le fonctionnement des institutions et, en particulier, s'agissant du Conseil, laisser au représentant national une marge suffisante de négociation".

Problème: droit de regard des Parlements nationaux - votes avec réserves ou "ad referendum".

b) obligation active :

se doter des structures nécessaires pour appliquer rapidement le droit communautaire :

Problèmes des directives et des dispositions financières nécessaires pour exécuter les obligations communautaires : nécessité d'une délégation du Parlement au Gouvernement.

## II. APPLICATION DE CES PRINCIPES AUX NOUVEAUX ELARGISSEMENTS ENVISAGES. LIMITES.

---

A. L'application des principes énoncés sous I - C ne devrait poser de problèmes dans aucun des trois Etats candidats et ne peut d'ailleurs souffrir de discussion. Ce qui est en cause, en effet, ici, c'est l'essence même de la construction communautaire.

B. Mais la transposition pure et simple des autres principes n'est pas de nature à permettre de résoudre les problèmes institutionnels posés par l'élargissement.

1. Je sais que la GR minimise le problème pour ce qui la concerne en doutant qu'elle ne fait que remplacer la Norvège. Thèse difficilement soutenable !

2. Déjà, en 1972, le 2e volet du fameux triptyque, "l'approfondissement" avait été négligé.

cf. déclarations THORN en 1972 à l'issue des négociations ayant conduit au premier élargissement.

Raisons de cet "oubli".

3. L'importance et la nature des problèmes économiques rendent difficilement concevables de simples modifications techniques des réglementations existantes.
4. La diversité des situations à l'intérieur de la Communauté conduit à s'interroger sur la possibilité de prévoir des réglementations beaucoup moins rigides et uniformes mais, au contraire, simples et diversifiées.
5. La différence de situation entre les nouveaux E.M. et la Communauté actuelle, et entre les nouveaux EM entre eux, met en cause la conception d'une période de transition unique, brève et homogène.
6. L'élargissement avec tous les problèmes nombreux et divers qu'il implique rend indispensable que soient prises des mesures pour garantir le bon fonctionnement des institutions et même pour l'améliorer.
7. L'élargissement fait que même des problèmes purement techniques en apparence sont difficiles à résoudre: question linguistique, par exemple.
8. La Communauté actuelle se sent vulnérable et son extension envisagée lui rappelle la fragilité des principes qui constituent sa raison d'être :

- maintien des principes démocratiques;
- sauvegarde des droits fondamentaux.

C. Effectivement, les milieux communautaires intéressés sont conscients de ce problème et de la nécessité de l'affronter :

Voir :

- L'avis de la Commission sur la Grèce (point 13);
  - Les débats du Parlement européen sur ce sujet (mars '76).
  - Les prises de position d'hommes politiques sur ce sujet :
    - Tindemans (Madrid - fév. '77)
    - Guiringaud (Paris - mars '77)
    - Friderichs (Bonn - mai '77) et "décatalogue Everling".
    - Fitzgerald (Dublin - mars '77)
- etc...

D. Donc nécessité d'une réflexion approfondie sur trois points :

- la structure des institutions,
- les modalités de leur fonctionnement,
- la période de transition.

### III. SOLUTIONS POSSIBLES DES PROBLEMES LIES AU NOUVEL ELARGISSEMENT.

---

Hypothèse de départ : maintien, pour l'essentiel, de la constitution actuelle de la Communauté. S'abstenir de se réfugier, pour résoudre les problèmes de l'heure <sup>7</sup> dans l'idée de l'avènement de l'Union Européenne.

A. Structure des institutions.

N.B. Examen des seuls aspects qui peuvent affecter, dans le bon sens, le fonctionnement des institutions.

- 1) Le Parlement :
  - Effectif global.
- 2) Le Conseil :
  - Durée de la présidence.
- 3) La Commission :
  - Nombre de ses membres.
- 4) La Cour de Justice :
  - Nombre de ses membres.
  - Généralisation des chambres ?

B. Fonctionnement des institutions.

Laisser de côté Parlement, Cour et Commission - Explication.

Reste le Conseil.

S'interroger, en outre, sur la conception générale admise jusqu'ici de la Communauté.

1) Le Conseil.

a) Analyse du problème.

Déjà en 1973, un observateur faisait remarquer que le passage de 6 à 9 membres allait ralentir les discussions et rendrait plus difficile la réalisation de l'unanimité.

Ces inconvénients seront évidemment accrus lors du passage de 9 à 12.

Ajouter que le Conseil est véritablement un goulot d'étranglement dans la Communauté, non seulement à cause de la pratique - qui est d'ailleurs aussi souvent la règle - de l'unanimité, mais aussi parce qu'il veut tout régler lui-même dans le détail.

b) Solutions :

ba) vote à la majorité qualifiée :

Retour à cette règle.

Évolution récente encourageante.

Modifier le traité pour introduire de nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée.

Ex. 28/CEE, 100/CEE ...

bb) Délégation au COREPER.

cf. rapport Tindemans.

Critique.

bc) Délégation à la Commission.

Usage plus large des possibilités ouvertes par l'art. 155/CEE, 4e tiret.

bd) Le Ministre des affaires européennes.

Critique.

2) La conception générale de la Communauté : "l'Europe à 2 vitesses".

- Origine de cette idée :

Déclaration du Chancelier Brandt.

Rapport Tindemans



- Application concrète :
  - l'exemple du "serpent monétaire".
- Pourquoi cette idée resurgit-elle à propos de l'élargissement ?
- Dangers de la pratique de l'Europe à 2 vitesses :
  - . possibilité d'une aggravation des différences,
  - . problèmes institutionnels :
    - création éventuelle d'organes distincts pour la gestion du noyau plus intégré.
- Existence de modalités aptes à répondre aux mêmes préoccupations que celles qui sont à l'origine de l'Europe à 2 vitesses, mais ne présentant pas les mêmes inconvénients.
  - . clause de sauvegarde permanente,
  - . admettre, dans le respect des principes fondamentaux du traité, une plus grande diversité et une plus grande flexibilité de la réglementation communautaire.

#### C. Période de transition.

##### 1) Le problème.

Schéma décidé en 1972, lors du premier élargissement.

Participation pleine et entière des nouveaux E.M. dès l'adhésion (1.1.73) - Justification : droit communautaire applicable à ces États, dès cette date, sous la seule réserve d'une progressivité d'ailleurs pré-définie.

Mais quid, à propos des trois nouveaux candidats, si une part plus réduite de l'acquis communautaire leur est applicable dès l'adhésion, si la progressivité est plus longue et si elle admet des dérogations ? D'autre part, nécessité d'un effort concerté, dès avant l'adhésion, pour réduire l'écart structurel entre la Communauté et chacun des trois candidats.

##### 2) Solutions :

###### a) Avant l'adhésion :

période préparatoire - conception générale - objet - modalités de gestion.

###### b) Après l'adhésion :

Hypothèse d'une période de transition longue et diversifiée.  
Problèmes relatifs au fonctionnement des institutions.

#### IV. BASES ET INSTRUMENTS JURIDIQUES.

---

Difficile de prendre position dans l'ignorance du détail des solutions qui seront retenues.

Simple indication des principaux problèmes qui paraissent devoir se poser. Deux sortes :

- ceux qui concernent l'aménagement de la période antérieure à l'adhésion :

action unilatérale ex 235/CEE,

action bilatérale ex 238/CEE.

- ceux qui sont relatifs aux aménagements institutionnels qui ont été évoqués plus haut et qui viseraient à améliorer le fonctionnement des institutions.

art. 236/CEE

art. 237/CEE.

Problèmes posés par l'application de l'un ou l'autre de ces articles.

#### C O N C L U S I O N S

Les problèmes institutionnels posés par l'élargissement de la Communauté de 9 à 12 sont réels, mais semblent pouvoir être assez aisément surmontés.

---