

B) PÉRIODE DE TRANSITION ET CONSÉQUENCES INSTITUTIONNELLES

Remarques introductives (*)

L'entrée dans la Communauté de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne comporte, comme toute nouvelle adhésion, des nécessités d'adaptation et de transition. Mais ces notions familières prennent une signification différente dans la mesure où elles s'appliquent à une Communauté qui, en doublant progressivement le nombre de ses membres, aura perdu beaucoup de son homogénéité. L'impératif de préserver et de développer la Communauté de sorte qu'elle soit en mesure d'intégrer les nouveaux États membres et de satisfaire leurs espérances, ne permet pas de concevoir, en attendant l'élargissement, un ralentissement des efforts tendant à parachever le marché commun, à progresser vers l'union économique et monétaire et à développer des politiques communes couvrant les domaines de la politique énergétique, de la politique régionale et de l'harmonisation fiscale.

C'est pourquoi les développements qui suivent ne se limitent pas à tracer un schéma simple de transition calqué sur celui qui a servi lors du premier élargissement et à énumérer les adaptations inévitables, de nature plus ou moins arithmétique. L'accent a dû être mis sur la nécessité de développer une véritable stratégie de transition susceptible d'aboutir à l'intégration des nouveaux membres, et de prévoir des adaptations tendant à faciliter le fonctionnement de la Communauté élargie.

(*) La communication de la Commission faisant l'objet du présent supplément constitue le deuxième volet des « réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement » : Supplément 1/78. Le Supplément 3/78 analyse les « aspects économiques et sectoriels » de cet élargissement.

Première partie

Période de transition

Conception

1. Lors du premier élargissement, il a été décidé que l'adaptation des pays adhérents à l'acquis communautaire s'effectuerait pendant une période de transition, pour l'essentiel unique dans tous les secteurs et soumise à des calendriers fixes et relativement courts. Par ailleurs, les pays adhérents ont été associés aux procédures de décision de la Communauté ainsi qu'à la coopération politique, dès la signature du traité d'adhésion, et ils ont participé pleinement aux travaux de toutes les institutions aussitôt après son entrée en vigueur. Cette formule de transition a été conçue en fonction de la situation largement comparable dans laquelle se trouvaient les Six et les Trois.

2. L'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne comporte des problèmes de transition de toute autre nature. Les solutions à imaginer doivent favoriser l'intégration de pays dont chacun a un niveau de développement nettement inférieur au niveau moyen de la Communauté; elles ne peuvent pas faire abstraction d'un effort complémentaire de reconversion des structures à l'intérieur de la Communauté actuelle et elles doivent être conçues de sorte que la Communauté élargie puisse se consolider et progresser sans ralentissement.

3. Si l'on voulait, dans ces conditions, prévoir et réglementer la transition avec la rigueur du premier traité d'adhésion, on pourrait, au lieu de garantir l'intégration ordonnée des pays adhérents dans le système communautaire, aboutir au résultat opposé, à savoir le blocage de la Communauté élargie ou l'impossibilité pour les pays adhérents, et même pour certains membres actuels, de respecter les obligations communes. Il est donc préférable d'avoir recours à une formule simple qui préserve la souplesse nécessaire dans la gestion de la transition. Les développe-

ments suivants sont inspirés par cette approche pratique; ils visent à établir un cadre général de réflexion, sans préjudice des dispositions spéciales que la négociation peut rendre nécessaire eu égard aux caractéristiques propres de l'un ou l'autre des pays candidats à l'adhésion.

Période de négociation

4. Vu l'ampleur des problèmes d'adaptation, il ne peut qu'y avoir avantage à les aborder dès la période de négociation, sans pour autant retarder l'adhésion des pays candidats. La Communauté pourrait aller plus loin que l'encouragement des initiatives unilatérales susceptibles de faciliter l'intégration de ces pays. Il faudrait faire en sorte que les politiques de reconversion structurelle appliquées de part et d'autre soient coordonnées sinon harmonisées dans la perspective de l'élargissement. La Communauté et les pays candidats devraient aussi, dans toute la mesure du possible, développer la complémentarité de leurs économies. Il faut éviter qu'après l'élargissement se trouvent amplifiés et aggravés les problèmes sectoriels ou régionaux que la Communauté et souvent aussi les pays candidats connaissent déjà, par exemple dans l'agriculture méditerranéenne, dans les industries sidérurgiques, du textile, de la chaussure ou dans les chantiers navals. Dans cette perspective, la Commission assurerait, pour sa part, les contacts nécessaires avec les pays candidats et se prêterait à des consultations sur des mesures importantes envisagées de part et d'autre.

Période «interimaire» entre la signature de l'acte d'adhésion et son entrée en vigueur

5. A partir de la signature de l'acte d'adhésion, les États adhérents seraient progressivement associés aux procédures communautaires et à la coopération politique, bien qu'ils ne jouissent encore d'aucun droit formel à cet effet. Il conviendrait notamment de les faire participer, d'une manière appropriée, à

l'élaboration de nouvelles politiques et à la réforme de politiques existantes. On se rappellera, à cet égard, de l'expérience positive acquise lors du premier élargissement, lorsque toute décision importante de la Communauté pouvant les affecter, faisait l'objet de consultations approfondies entre la Communauté et les pays adhérents. Ces contacts et consultations préalables ont été assurés par la Commission elle-même pour ce qui est de ses propositions et décisions. En ce qui concerne les actions du Conseil, elles ont été organisées au sein d'un Comité intérimaire, composé de représentants de la Communauté et des États adhérents, sur la base d'orientations communes dégagées par les Six. En outre, pendant les derniers mois précédant leur entrée, les pays adhérents ont, dans la pratique, très largement participé aux délibérations du Conseil. Conformément au même précédent, les États adhérents s'engageraient à consulter préalablement la Commission sur toute mesure ou législation nationale pouvant affecter le fonctionnement de la Communauté après l'élargissement.

Période de transition proprement dite

6. L'adhésion des nouveaux États membres entraînerait immédiatement leur participation à part entière à l'ensemble des institutions et organes de la Communauté et à tout le processus de décision communautaire. A cette égalité de droits devra correspondre une égalité d'obligations, sous la seule réserve des exceptions, limitées dans l'étendue comme dans la durée, qui caractérisent la période de transition.

7. La période de transition (dont le contenu serait à déterminer dans l'acte d'adhésion) ne peut manifestement pas être d'une durée inférieure à celle retenue lors du premier élargissement (cinq ans), en raison de la plus grande ampleur des adaptations à envisager. Son terme doit être fixé et ne peut être trop éloigné, sous peine que se perde l'incitation à la réforme et que soit compromise la cohésion de la Communauté. En outre, la durée effectivement nécessaire dépendra chaque

fois, non seulement de la situation de départ du nouveau membre concerné, mais aussi de l'évolution de la situation économique européenne et internationale pendant la période de son intégration. Selon les cas, dix ans pourraient alors constituer le maximum et cinq ans le minimum pour réaliser la transition (1).

8. La dimension et la complexité des problèmes d'intégration à résoudre conduisent à introduire une plus grande flexibilité dans les procédures de transition par rapport au premier élargissement. On peut s'inspirer à cet égard de certaines des règles établies pour la réalisation du marché commun (article 8 du traité CEE). Il paraîtrait aussi indiqué de diviser la période de transition (dans la mesure où elle dépasserait cinq ans) en deux étapes, dont chacune correspondrait à des progrès bien définis.

9. Ce dispositif général devrait lui-même comporter une souplesse suffisante en raison des différences dans les difficultés d'adaptation propres à chaque secteur, ce qui exclut une conception uniforme de la transition. Les progrès à accomplir pendant chacune des deux étapes de la période de transition feraient l'objet de programmes de transition spécifiques par secteurs ou groupes de secteurs, dans le respect d'une interdépendance manifeste des formules à adopter. Pour chacun d'eux, il faudrait déterminer le bon dosage d'éléments d'automatisme et de flexibilité dans le processus d'intégration. Les solutions de transition à retenir ne devraient pas seulement viser l'intégration rapide et efficace des nouveaux membres, mais également tenir compte des besoins pouvant exister du côté de la Communauté originaire et sauvegarder le développement ultérieur de la Communauté.

(1) Il est vrai que le traité de Rome (article 8 du traité CEE) a prévu une période de transition de douze ans; mais cette comparaison n'est pas contraignante. Les dispositions citées avaient un caractère expérimental. En réalité, la période a pu être raccourcie et beaucoup de clauses dictées par la prudence lors des négociations des traités de Rome n'ont finalement pas été nécessaires — et parfois sont restées inemployées.

10. La première étape devrait permettre d'atteindre, dans chacun des domaines, des objectifs précis selon des calendriers définis de manière à assurer à la fin de cette étape une intégration aussi poussée que possible des pays candidats dans la Communauté. Compte tenu de l'effort d'adaptation qui leur serait demandé, il serait logique que les nouveaux États membres reçoivent dans ce laps de temps un maximum d'assistance particulière des divers instruments financiers de la Communauté; d'autre part, dans la mesure où les anciens États membres sont appelés à partager cet effort d'adaptation, les moyens nécessaires à cet effet devraient également être prévus.

11. Si, sur la base de constatations objectives, il apparaissait qu'il n'est pas possible d'atteindre, dans les délais fixés, l'essentiel des objectifs assignés à la première étape, sa prolongation pourrait être décidée par le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette décision serait acquise à la majorité qualifiée lors d'une première prolongation (d'une durée maximale à fixer), mais demanderait l'unanimité si une deuxième prolongation se révélait nécessaire. Elle devrait être prise en temps utile avant l'expiration de la première étape et entraînerait une réduction corrélative de la durée de la deuxième étape.

12. Indépendamment de l'élément de souplesse ainsi introduit dans le déroulement de la période de transition, la deuxième étape servirait à achever la transition dans les secteurs pour lesquels la complexité ou l'ampleur des adaptations rend nécessaire d'utiliser toute la période de transition pour leur intégration complète.

13. Outre les dispositions propres à chacune des étapes, certaines clauses seraient valables pour l'ensemble de la période. C'est ainsi que les contraintes destinées à assurer la reprise, par les nouveaux États membres, de l'acquis communautaire, devraient être qualifiées dans certains cas pour parer les risques de difficultés imprévisibles. Le même souci de précaution s'impose pour les États membres de la Communauté originaire face aux ris-

ques que l'élargissement du marché commun pourrait comporter dans certains secteurs sensibles. Le recours à une clause générale de sauvegarde devrait alors être ouvert, pendant la période de transition, dans des conditions analogues à celles définies à l'article 135 du traité d'adhésion.

14. Le traité d'adhésion ne devrait pas seulement régler, avec les précautions et la souplesse nécessaires, les modalités de la reprise de l'acquis communautaire, mais également contenir des dispositions visant le développement futur de la Communauté pendant la période de transition. Il est, en effet, envisageable que l'un ou l'autre des nouveaux États membres ne soit pas en mesure, pour des raisons importantes, de participer dès son adhésion à la mise en œuvre d'une nouvelle politique. Or, il faut éviter tout «standstill» de la Communauté. La réponse à ces problèmes doit être recherchée dans des clauses de dérogation ou de sauvegarde limitées dans le temps. De telles dispositions ne constitueraient pas une innovation pour la Communauté; les protocoles attachés au traité CEE fournissent de nombreux exemples à cet effet. En décidant d'une nouvelle politique et des dérogations dans ce contexte, la Communauté devrait aussi convenir de mesures spéciales permettant à l'État membre en cause de réaliser le «rattrapage». La même considération vaudrait pour le cas de modifications importantes des politiques existantes, dans la mesure où la politique visée ne serait pas encore appliquée par le nouveau pays membre.

15. Il serait donc approprié d'inscrire dans le traité d'adhésion la possibilité de recours à ces formules de dérogation et rattrapage, dans le contexte de développements nouveaux pendant la période de transition. En cas de recours à une telle clause, la décision visée devrait être arrêtée au sein des institutions communautaires, selon les procédures normales. Doit-on envisager une exception au principe fondamental de la pleine participation de tous les États membres à ces procédures de décision? Si oui, elle devrait être strictement limitée aux actes de courte durée,

dont l'effet ne dépasserait pas le terme de la période de transition (exemple de la non participation au mécanisme du Fonds européen de développement lors du premier élargissement) ou à des mesures de simple gestion n'intéressant pas le ou les États adhérents. Cependant, si l'on devait prévoir des procédures juridiques ad hoc pour la prise de décision, on rencontrerait nécessairement le besoin de modifier la pondération en cas de majorité qualifiée et il faudrait tenir compte, en outre, de ce que les périodes de transition ne seraient sans doute pas les mêmes pour les trois pays adhérents. Ces complications plaident en faveur d'une approche alternative, à savoir le recours à la formule de l'absentéisme.

16. Sous réserve des exceptions ou dérogations strictement limitées qui auraient été convenues dans les traités d'adhésion, l'expiration de la période de transition constituerait le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles communautaires et pour la mise en place de toutes les réalisations que comporterait l'élargissement de la Communauté.

Deuxième partie

Adaptations des traités entraînés par l'élargissement

17. Les adaptations institutionnelles qu'entraîne l'élargissement ont été limitées en 1970 et en 1972, pour des raisons politiques, à la seule transposition, dans les dispositions des traités, de l'accroissement du nombre des États membres. Les nouvelles adhésions doublent le nombre des États participants par rapport à la Communauté dans sa composition originariaire. Le degré d'homogénéité de la Communauté se trouvera réduit du fait des différentes structures politiques, économiques et sociales des nouveaux membres, ce qui affectera la possibilité de parvenir à des décisions communes et les appliquer correctement.

18. Les institutions de la Communauté ont été conçues pour six pays. L'expérience du passage de six à neuf membres a déjà révélé des difficultés et des insuffisances dans la capacité d'agir et de réagir en commun; la présence de douze membres soumettrait donc les institutions et les procédures de décision à des tensions considérables et exposerait la Communauté à des risques de blocage et de dilution si les conditions pratiques dans lesquelles elle fonctionne n'étaient pas améliorées. Par ailleurs, il faudra tenir compte de divers aspects pratiques qui se présenteront sur le plan administratif, tel que l'emploi des langues; les questions qui se posent à cet égard demandent encore des études; à ce stade il serait prématuré de vouloir leur apporter des réponses.

Dès lors, des adaptations plus étendues paraissent indispensables pour assurer le bon fonctionnement de la Communauté élargie. Sur le plan juridique rien ne s'oppose à ce que la notion d'adaptation des traités de Rome (articles 237 du traité CEE et 205 du traité CEEA) reçoive une application plus extensive que dans le passé, pour autant qu'un lien de cause à effet puisse être établi entre l'adaptation et l'élargissement et qu'il reste

entendu qu'une modification des principes fondamentaux des traités ne pourrait être réalisée que selon les procédures de révision prévues à cet effet. La question de l'adaptation se pose dans des termes différents pour le traité CECA, et sera étudiée de façon distincte (1).

Adaptations de nature «arithmétique»

19. En ce qui concerne les adaptations de nature «arithmétique» dans la composition et le fonctionnement des institutions qu'entraîne l'accroissement du nombre des États membres, il faudrait se laisser guider par la règle établie lors de la fusion des institutions en 1967, et confirmée lors du premier élargissement, selon laquelle tous les États membres sont présents dans toutes les institutions et dans tous les organes des Communautés. Par ailleurs, la Communauté devrait s'en tenir aux précédents et veiller à ce que les rapports de force existants entre États membres ne soient pas sensiblement modifiés. Les choix analogues faits dans le passé, lors de la création de la Communauté et du premier élargissement, ont résulté d'une combinaison de facteurs : un critère démographique a permis de classer les États membres d'après l'ordre de grandeur de leur population; des considérations politiques sont également intervenues. Le tableau de la page 12 contient les données de base relatives aux anciens États membres et aux pays candidats. Il s'ensuit, bien qu'il n'y ait pas de règle d'or, que la place à réserver à la Grèce et au Portugal devrait être voisine de celle de la Belgique et des Pays-Bas, tandis que l'Espagne devrait occuper une place intermédiaire entre ce groupe et celui des plus grands pays composé de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la France.

20. Pour la répartition des sièges au Parlement européen, lorsqu'il sera directement élu, il en résulterait, selon la méthode de calcul retenue par le Parlement lui-même (2), que l'Espagne occuperait 50 sièges, tandis que la Grèce et le Portugal éliraient 23 membres chacun. Toutefois, dans la mesure où

les Neuf, en arrêtant la clef définitive de répartition, se sont écartés de la proposition du Parlement, il convient d'apporter quelques retouches à ce résultat. C'est ainsi que la Grèce et le Portugal devraient avoir le même nombre de parlementaires européens que la Belgique (24) dont la quote-part a été également augmentée d'un siège par rapport au calcul du Parlement. Le chiffre à retenir pour l'Espagne pourrait se situer aux alentours de 58 députés, compte tenu du fait que, parmi les Neuf, les quatre «grands» se sont finalement vus attribuer 81 sièges (au lieu de respectivement 65, 66, 67 et 71, selon la méthode du Parlement) et que ce chiffre placerait l'Espagne, en corrélation avec la réalité démographique, à peu près à mi-chemin — dans la proportion 5,8/10 (pour l'Espagne) — entre les «grands» pays et le groupe intermédiaire. Au total, le nombre de parlementaires européens (516) peut paraître important, mais il ne serait pas sage de remettre en question, en vue d'une réduction globale de ce chiffre, la répartition des sièges arrêtée dans le cadre de la Communauté à neuf.

21. Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, il convient de déterminer la pondération dont les voix des nouveaux membres seraient affectées. Un calcul sur les bases retenues dans la Communauté des Neuf (article 148, paragraphe 2 du traité CEE et 118, paragraphe 2 du traité CEEA) conduit à attribuer cinq voix à la Grèce et au Portugal, c'est-à-dire la même pondération que celle de la Belgique et des Pays-Bas. Comme les quatre «grands» de la Communauté disposent chacun de 10 voix, le chiffre correspondant pour l'Espagne pourrait être huit. Le total des voix s'élèverait dès lors à 76. Le seuil de la majorité qualifiée pourrait être fixé à 51 voix. Dans les cas où les délibérations du Conseil ne doivent pas

(1) Points 23 et 47.

(2) La méthode de calcul du Parlement a consisté à attribuer un nombre variable de sièges par tranches de population afin de corriger la prépondérance des grands pays résultant de l'application du critère démographique (voir le projet de convention adopté par le Parlement le 14.1.1975; Bull. 1-1975, point 2501).

être prises sur proposition de la Commission, le vote favorable d'au moins huit pays devrait être exigé, ce qui correspond à la proportion des deux tiers des États membres, suivie dans la Communauté actuelle (6 sur 9) et dans la Communauté originaire (4 sur 6).

22. Dans ces conditions, les rapports de force entre États membres ne se trouveraient pas sensiblement modifiés. En effet, dans la Communauté à neuf, les quatre «grands» pays réunis ne peuvent pas emporter la majorité qualifiée (41 voix) sans s'assurer le concours d'au moins un des pays plus petits; la situation serait analogue dans la Communauté à douze, puisqu'il ne suffirait pas d'ajouter les voix de l'Espagne à celles des «quatre». La minorité de blocage ou de passage (dans le contexte budgétaire) dont le seuil proposé s'élèverait à 25 voix (!) ne pourrait pas être atteinte par deux «grands» pays agissant ensemble, mais nécessiterait en plus les voix d'un ou de plusieurs pays plus petits.

23. Les règles spéciales du traité CECA (article 28, alinéas 2 et 4) qui se réfèrent à des parts de la valeur totale de la production de charbon et d'acier de la Communauté, ne semblent pas devoir être affectées par l'élargissement dans la mesure où aucun des pays candidats ne réunit un huitième de la production (la part de l'Espagne atteint actuellement 10 à 11%), mais la majorité de huit neuvièmes requise à l'article 95, alinéas 2 et 3 du traité CECA pour certaines adaptations du traité devrait être portée à cinq sixièmes (dix douzièmes) dans une Communauté à douze; ainsi serait rétabli le quorum existant dans la Communauté à six et qui avait dû être abandonné pour des raisons arithmétiques lorsque celle-ci passa à neuf membres.

24. En ce qui concerne la future composition de la Commission, le principe directeur devrait être le même que pour les autres institutions de la Communauté, à savoir d'assurer leur fonctionnement efficace. Plusieurs formules peuvent être envisagées à cet effet: l'une d'elles, déjà mise en avant par la Commission, et retenue avec un préjugé favorable

par les ministres des affaires étrangères (réunion informelle de Leeds Castle), consisterait à prévoir un collège composé d'un seul ressortissant par État membre. Ceci conduirait cependant à une légère réduction du nombre actuel des membres de ma Commission et poserait, de ce fait, certains problèmes pratiques eu égard à la charge accrue de travail qu'implique une Communauté élargie, notamment pendant la période de transition.

25. Les adaptations que l'élargissement rendrait nécessaires dans la composition et le fonctionnement de la Cour de justice feront l'objet d'un avis de la Cour que la Commission a déjà sollicité. Sans préjuger cet avis, on constate qu'en application des critères actuels (articles 165 du traité CEE, 137 du traité CEEA et 32 du traité CECA), le nombre des juges devrait être porté à 13 (chiffre impair pour éviter l'égalité des voix).

26. La composition de la Cour des comptes serait à élargir en raison d'un membre supplémentaire par nouvel État membre.

27. Au Comité économique et social, compte tenu du poids relatif des pays candidats, douze sièges seraient réservés à la Grèce et au Portugal (comme à la Belgique et aux Pays-Bas), tandis que l'Espagne pourrait réclamer dix-huit sièges.

28. La composition du Comité consultatif CECA (article 18 du traité CECA) et du Comité scientifique et technique prévu par le traité CEEA (article 134 paragraphe 2 du traité CEEA) devrait être élargie, pour faire place aux représentants en provenance des nouveaux États membres, dans des proportions à déterminer ultérieurement.

29. La Banque européenne d'investissement ne manquera sans doute pas de faire connaître son avis sur les adaptations auxquelles il faudrait soumettre le protocole annexé au traité CEE et notamment ses articles 3, 4, 11 et 12.

(!) Nombre de voix totalisé par l'ensemble des États membres (76), diminué du seuil de la majorité qualifiée (51 voix).

Données numériques relatives à la participation des divers pays aux institutions de la Communauté

	Indicateurs de l'importance du pays			Participation aux institutions					
	Superficie (en milliers de km ²)	Population (en millions d'habitants) (3)	PNB (en milliards de dollars) (4)	Parlement européen		Pondération au Conseil (10)	Commission	Cour de justice (juges) (8)	Comité économique et social
				Actuel-lement	Élu au suffrage direct				
Allemagne	248,6	61,5	445,30	36	81	10	1	1	24
Royaume-Uni	244,0	56,0	218,50	36	81	10	1	1	24
Italie	301,3	56,2	170,80	36	81	10	1	1	24
France	547,0	52,9	346,70	36	81	10	1	1	24
Espagne (1)	504,8	36,2	104,62	—	58 (6)	8	1	1	18 (7)
Pays-Bas	41,2	13,8	89,30	14	25	5	1	1	12
Belgique	30,5	9,8	66,35	14	24	5	1	1	12
Grèce (1)	132,0	9,2	22,04	14 (5)	24	5	1	1	12
Portugal (1)	91,6	9,7	14,95	—	24	5	1	1	12
Danemark	43,1	5,7	38,90	10	16	3	1	1	9
Norvège (2)	323,9	4,0	31,30	10	—	3	1	1	9
Irlande	70,3	3,2	8,05	10	15	3	1	1	9
Luxembourg	2,6	0,4	2,20	6	6	2	1	1	6

(1) Participation aux différentes institutions comme le suggère le présent rapport. La Grèce a proposé les mêmes chiffres.

(2) Niveau de participation selon les actes d'adhésion de 1972.

(3) Source : OSCE et service de la Commission.

(4) Source : Commission.

(5) Niveau proposé par la Grèce.

(6) Fondé sur la proposition de pondération au Conseil de 8 votes pour l'Espagne, c'est-à-dire intermédiaire entre les catégories de pays moyens et les grands pays selon le rapport 5:8:10. Chiffre obtenu : 58,2 si les pays disposent de 24 sièges, 58,6 dans l'hypothèse où ils en auraient 25.

(7) Niveau possible au lieu de 2 chacun, comme c'est le cas actuellement.

(8) Sous réserve de l'avis de la Cour de justice.

(9) Calcul effectué sur la même base que pour l'élection du Parlement — 19,2 sièges : ramené à l'unité inférieure de 18 pour assurer une représentation égale de trois groupes d'intérêt.

(10) Il est peu probable que les productions de charbon et d'acier de l'un quelconque des États candidats atteignent 1/8 de la valeur totale des productions de la Communauté élargie. L'élargissement n'entraînera donc aucune modification en ce qui concerne cet aspect de l'article 28 du traité CECA.

Adaptations nécessaires pour faciliter le fonctionnement de la Communauté élargie

30. Une adaptation des traités, au-delà de ces aménagements inévitables, est justifiée par la nécessité d'améliorer les conditions de fonctionnement des institutions communautaires de manière à compenser en quelque sorte l'alourdissement des processus de décision qui résultera de la présence d'un plus grand nombre d'États membres. Cette adaptation pourrait viser notamment un recours plus large au vote à la majorité dans les cas où, selon l'expérience pratique, cette solution se recommande, ainsi que l'exercice, en règle générale, des compétences de gestion et d'exécution par la Commission et l'utilisation plus judicieuse des instruments juridiques

établis par les traités, aussi bien quant au choix du type d'instrument qu'en ce qui concerne les modalités d'application.

Recours à la majorité qualifiée

31. Dans une Communauté élargie à douze membres, la capacité du Conseil d'aboutir à des décisions dans des délais acceptables pourrait être compromise. Pour pallier cette conséquence «mécanique» de l'élargissement, un recours plus fréquent au vote à la majorité paraît souhaitable, notamment dans les cas où la pratique de la Communauté à neuf a déjà permis de constater la formation de goulets d'étranglement. Bien entendu, la Commission n'entend pas ranimer une

vieille querelle sur un problème particulièrement délicat, qui a fait en son temps l'objet d'un «*agreement to disagree*» entre les États membres. Loin de le remettre en question, l'approche devrait rester celle retenue par les chefs d'État ou de gouvernement qui, lors de leur réunion au sommet de Paris, fin 1974, ont estimé qu'il convient, pour améliorer le fonctionnement du Conseil, «*de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des États membres la décision sur toute question, quelle que puisse être leur position respective à l'égard des conclusions arrêtées à Luxembourg, le 28 janvier 1966*»⁽¹⁾.

32. Le bien-fondé d'une telle démarche se trouve confirmé par la pratique qui s'est progressivement développée depuis 1975. Le recours au vote au sein du Conseil a été étendu pragmatiquement. Il y est fait de plus en plus recours lorsque n'entrent pas en ligne de compte d'importantes questions politiques qui peuvent justifier qu'un État membre insiste pour une décision unanime, même si une décision à la majorité est possible sur le plan juridique. C'est ainsi que s'est progressivement dégagé un code de conduite politique en la matière, code qui est aujourd'hui admis par l'ensemble des États membres.

33. En tenant compte de cette évolution et des implications de l'élargissement, on peut se demander si la Communauté ne gagnerait pas une précieuse marge de manœuvre par l'extension du domaine dans lequel il est possible de se référer à ce code. Un certain nombre de cas échappent aujourd'hui à une telle appréciation politique parce que le texte même des traités s'y oppose en stipulant l'unanimité, bien qu'on puisse avancer des raisons valables de leur appliquer un régime plus ouvert. En d'autres termes, il s'agit d'examiner, cas par cas, dans quelle mesure la règle de l'unanimité doit être maintenue dans toute sa rigidité, même lorsqu'elle ne paraît pas impérieusement justifiée à la lumière de l'expérience⁽²⁾. L'hypothèse de travail retenue dans les développements qui suivent se base sur la conviction qu'une approche plus souple permettrait d'éliminer

des raisons de blocages exclusivement dus aux textes, tout en laissant les intérêts essentiels des États membres protégés par le filet de sécurité politique dont personne ne conteste aujourd'hui la raison d'être.

34. L'approche choisie conduit à éliminer de l'exercice tous les cas qui touchent les principes et les fondements de la Communauté (et qui, de toutes façons ne pourraient être retenus dans les limites des articles 237 du traité CEE et 205 du traité CEEA) ou qui soulèvent des questions particulièrement délicates et difficiles sur le plan politique.

⁽¹⁾ Point 6 du communiqué; Bull. CE 12-1974, point 1104.

⁽²⁾ La règle de l'unanimité resterait donc applicable dans tous les cas, sans exceptions, où il s'agit de déterminer ou de préciser le champ d'application des traités :

- article 59, alinéa 2 du traité CEE (extension de prestations de service aux ressortissants des pays tiers);
- article 223, paragraphe 2 du traité CEE (liste de matériel de guerre);
- article 227 du traité CEE (départements d'outre-mer);
- article 235 du traité CEE et 203 du traité CEEA (lacunes des traités); ou lorsqu'il s'agit de compléter ou d'adapter les traités;
- article 138, paragraphe 3 du traité CEE, article 108, paragraphe 3 du traité CEEA (élections directes);
- article 201, alinéa 3 du traité CEE, article 173, alinéa 3 du traité CEEA (remplacement des contributions financières par des ressources propres ou des prélèvements);
- article 76 du traité CEEA (adaptation des dispositions en matière d'approvisionnement);
- article 85 du traité CEEA (contrôle de sécurité);
- article 90 du traité CEEA (régime de propriété des matières fissiles).

De même, il ne faut pas modifier la règle de l'unanimité pour les dispositions sur l'élargissement des Communautés :

- article 237, alinéa 1 du traité CEE, article 205, alinéa 1 du traité CEEA; ainsi que celles visant l'association aux Communautés de pays ou territoires extérieurs :
- article 136, alinéa 2 du traité CEE (association des pays et territoires d'outre-mer);
- article 238, alinéa 2 du traité CEE, article 206, alinéa 2 du traité CEEA (association avec les États tiers ou des organisations internationales).

L'unanimité doit être également maintenue pour toute décision concernant la structure ou la composition des institutions :

- article 10, paragraphe 1 du traité de fusion (nombre de membres de la Commission);
- article 12, alinéa 2 du traité de fusion (remplacement de membres de la Commission);
- article 165, alinéa 4 du traité CEE, article 137, alinéa 4 du traité CEEA (augmentation du nombre de juges);

35. Compte tenu de ce qui précède, un nombre limité de cas se prête à une révision des règles formelles de vote. Le raisonnement développé à cet égard s'applique en premier lieu au vaste domaine du rapprochement des législations, couvert par l'article 100 du traité CEE, où le vote à la majorité devrait devenir la règle, si l'on veut éviter l'enlèvement des travaux. On songe, à cet égard, en premier lieu à la législation douanière ainsi qu'à l'élimination des entraves techniques aux échanges. L'unanimité resterait toutefois requise lorsque la réglementation communautaire envisagée porte sur une matière qui, dans un État membre au moins, relève de dispositions législatives ou est de nature à affecter l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique. Ces critères, qui délimitent le champ d'application résiduel de la règle de l'unanimité ont des justifications différentes. L'un concerne le type de normes qui serait touchées par la mesure d'harmonisation, conformément à la logique inhérente aux articles 100, alinéa 2, 56, paragraphe 2 du traité CEE (*). L'autre vise des intérêts que les auteurs du traité CEE ont manifestement entendu privilégier (articles 36, 48, 53 et 56).

36. L'harmonisation des législations fiscales continuerait, en application du premier critère, à relever de la règle de l'unanimité. Par conséquent, l'article 99 du traité CEE ne devrait pas être amendé, en tout cas pas au stade actuel du développement de la Communauté. La même conclusion vaut lorsque l'harmonisation fiscale relève de l'article 100 (imposition directe).

37. L'adaptation de l'article 28 du traité CEE (modification ou suspension autonome des droits de douane) présenterait également un intérêt pratique. Il semble peu logique de continuer à exiger l'unanimité dans ce contexte, lorsque des décisions analogues peuvent être prises à la majorité qualifiée sur la base des articles 43 (politique agricole) ou 113 du traité CEE (politique commerciale). On pourrait songer en outre à assouplir la rédaction de cet article, permettant de faire un usage plus large des possibilités offertes

par l'article 155, 4^e tiret du traité CEE, pour les modifications ou suspensions ayant un caractère de gestion.

38. L'adaptation des traités en vue de faciliter le développement de la Communauté élargie, devrait inclure l'ouverture de la possibilité de voter à la majorité qualifiée les mesures de politique de conjoncture visées à l'article 103, paragraphe 2 du traité CEE. Dans la perspective, devenue plus proche, que des progrès soient faits dans la mise en place de l'Union économique et monétaire, il conviendrait en effet de s'inspirer de la règle en vigueur pour la mise en œuvre des autres politiques communes (articles 43, 75, 113 du traité CEE, etc.). L'intérêt de « muscler » la politique de conjoncture est encore plus grand dans l'hypothèse de l'élargissement.

— article 166, alinéa 3 du traité CEE, article 138, alinéa 3 du traité CEEA (augmentation du nombre d'avocats généraux);

— article 194, alinéa 2 du traité CEE, article 166, alinéa 2 du traité CEEA (désignation des membres du Comité économique et social).

Le régime linguistique doit être rangé, pour des raisons évidentes, dans la même rubrique :

— article 217 du traité CEE, article 120 du traité CEEA.

Il ne faudra pas non plus toucher à la règle de l'unanimité lorsqu'elle protège l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique :

— article 56, paragraphe 2 du traité CEE (application de l'exception d'ordre public en matière de droit d'établissement des non-nationaux dispositions législatives);

— article 24, paragraphe 2 et 25, paragraphe 3 du traité CEEA (régime du secret);

ou lorsqu'elle vise spécialement à protéger les droits et intérêts des ressortissants des États membres :

— article 75, paragraphe 3 du traité CEE (conséquences graves de l'application de la politique de transport commune, pour le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions);

— article 76 du traité CEE (intérêts des transporteurs des autres États membres);

— article 93, paragraphe 2 du traité CEE (aides compatibles avec le traité, par exception à la règle générale).

(*) L'article 100 prévoit la consultation supplémentaire du Parlement et du Comité économique et social, si l'exécution de la directive communautaire implique la modification de textes législatifs dans au moins un État membre; les articles 56, paragraphe 2 et 57 paragraphe 2 exigent l'unanimité pour les dispositions de caractère législatif et admettent le vote à la majorité en ce qui concerne les dispositions qui, dans chaque État membre, relèvent du domaine réglementaire ou administratif.

39. Suivant un raisonnement analogue, on pourrait envisager, dans la perspective de progrès vers l'union monétaire, que les directives en matière de change visées à l'article 70, paragraphe 1 du traité CEE (mouvement de capitaux entre les États membres et les pays tiers) soient arrêtées à la majorité.

40. Des considérations d'efficacité conduisent également à recommander que les règles financières et comptables visées aux articles 209 du traité CEE et 183 du traité CEEA (et notamment les règlements financiers) soient adoptées à la majorité qualifiée, tout comme le budget lui-même à l'établissement et à l'exécution duquel elles se réfèrent. La Communauté élargie qui devra assumer des responsabilités financières croissantes, doit être à même d'adapter ses règles de gestion à des situations et des besoins nouveaux sans risque excessif de blocage et de paralysie. Bien entendu, cela n'affecterait pas l'engagement que le Conseil a déjà pris de se concerter avec le Parlement européen pour l'adoption de ces dispositions.

41. En plus des cas relevés ci-dessus parce que le passage de la règle de l'unanimité au vote à la majorité représenterait un intérêt pratique majeur (au moins potentiel), on peut signaler d'autres articles dont l'adaptation, sans revêtir le même intérêt, contribuerait à alléger le processus décisionnel de la Communauté élargie.

42. L'introduction du vote à la majorité dans l'article 51 du traité CEE répondrait à un souci de simplification et de plus grande homogénéité des règles sur la libre circulation des travailleurs migrants, dont le principe est posé à l'article 48 du traité CEE et que le Conseil, statuant à la majorité simple selon l'article 49, est chargé de réaliser progressivement. La disposition spécifique en cause vise en effet à faciliter la mise en œuvre de ce principe dans le secteur de la sécurité sociale.

43. Suivant le raisonnement déjà développé dans le contexte de l'article 100 du traité CEE (1), l'application de la règle de l'unani-

mité dans les matières intéressant le droit d'établissement visées par l'article 57, paragraphe 2 du traité CEE devrait être limitée aux décisions de nature à affecter soit les dispositions de nature législative soit l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique.

44. Le vote à la majorité pourrait également être envisagé lorsqu'il s'agit de déterminer les missions nouvelles à confier au Fonds social (article 126, lettre b du traité CEE), étant donné que ces missions doivent se situer dans le cadre du mandat défini à l'article 123 du traité CEE.

45. Suivant les mêmes critères, les adaptations à recommander au titre du traité CEEA se limitent aux cas des articles 7, paragraphe 1 (programmes pluriannuels), 47 et 48 (entreprises communes) et 69, paragraphe 1 (fixation des prix en matière d'approvisionnement). Ces textes correspondent dans leur substance, aux dispositions du traité CEE visant la gestion des politiques communes, dispositions qui, dans l'ensemble, prévoient le recours au vote à la majorité (articles 43, 75 et 113 du traité CEE). Il ne devrait donc pas y avoir d'objection de principe d'abandonner l'existence formelle de l'unanimité dans ces cas.

46. A la lumière de l'expérience, seule la réforme de l'article 7, paragraphe 1 du traité CEEA revêt un intérêt pratique majeur, étant donné que cette disposition vise une des principales décisions à prendre pour la mise en œuvre d'une politique commune de recherche nucléaire, à savoir l'adoption périodique des programmes pluriannuels. Dans le passé, ce processus décisionnel a souvent été particulièrement lent et lourd, du fait de l'exigence de l'unanimité, et au détriment de la mission d'Euratom. Aux débuts de l'ère atomique et de l'action communautaire dans ce domaine, cela pouvait s'expliquer que les États membres insistent sur l'unanimité. A présent, une attitude plus flexible se justifie

(1) Point 35.

et s'impose même, dans l'intérêt du fonctionnement d'une Communauté de l'énergie atomique élargie. Dans la mesure où l'orientation générale de la politique de recherche d'Euratom n'est plus contestée aujourd'hui, il semble raisonnable, par analogie avec ce qui est prévu pour les autres politiques communes dans le traité CEE, de décider à la majorité les programmes qui donnent un contenu concret à cette politique de recherche. A cette considération s'ajoute l'argument budgétaire : compte tenu notamment des innovations intervenues en matière de décisions budgétaires et des pouvoirs reconnus maintenant au Parlement en ce domaine, les décisions à prendre sur la base de l'article 7, paragraphe 1 du traité CEEA, ont perdu une partie de leur importance antérieure.

47. La question des adaptations ne se pose pas dans les mêmes termes pour le traité CECA dont le système est différent de celui des traités CEE et CEEA. Il s'agit d'un « traité-règles » ou « traité-loi » ; les règles qui déterminent l'activité de la CECA sont stipulées dans le traité lui-même. Les institutions de la CECA se limitent à les appliquer et n'édicte guère de règles supplémentaires. Mis à part le cas de l'article 78 septimo du traité CECA (adoption des règles financières et comptables) qui devrait être amendé tout comme les articles 209 du traité CEE et 183 du traité CEEA (1), ce n'est que dans les rares cas où la Commission doit rechercher un avis conforme du Conseil dont l'adoption exige l'unanimité qu'il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de transformer cette unanimité en majorité qualifiée. Cependant, l'article 98 du traité CECA ne permet peut-être pas d'aller aussi loin que les articles 237 du traité CEE et 205 du traité CEEA, dans la mesure où il réserve au Conseil seul, sans intervention des parlements nationaux, le pouvoir de fixer les conditions d'adhésion. Cela ne veut pourtant pas dire que ces conditions d'adhésion ne pourraient pas comporter des aménagements limités, justifiés par des motifs analogues à ceux qui permettent d'apporter des adaptations aux dispositions des traités CEE et CEEA, au-delà des simples aménagements de nature arithmétique.

C'est ainsi qu'on pourrait introduire dans le traité CECA la règle (stipulée dans les traités CEE et CEEA) que l'abstention ne fait pas obstacle à l'unanimité (article 28, alinéa 3 du traité CECA).

Adaptations « ratione materiae »

48. Le traité CEE, dans son article 84, paragraphe 2, couvre la navigation maritime et aérienne d'une manière spéciale, pour ne pas dire unique. Néanmoins, tenant compte du développement de la jurisprudence, certains pas ont été faits en vue d'une action commune dans ces secteurs. Déjà l'élargissement à neuf États membres a donné plus d'importance à ces secteurs, importance qui sera renforcée à nouveau par l'élargissement à douze. L'arrivée de la Grèce augmentera de plus d'un tiers la flotte maritime naviguant sous pavillon communautaire, tandis que le secteur aérien communautaire sera considérablement agrandi par l'apport de la circulation, des aéroports et des lignes aériennes espagnoles, grecques et portugaises. Dans ces conditions, il convient d'adapter le traité pour faciliter le développement de la politique commune des transports dans les domaines de la navigation maritime et aérienne, compte tenu des caractéristiques propres de ces secteurs. Cette adaptation devrait aussi inclure l'ouverture de la possibilité de voter à la majorité qualifiée, comme c'est le cas dans le contexte des autres politiques communes.

Exercice de compétence de gestion et d'exécution

49. Il a été déploré, à maintes reprises, que l'appareil du Conseil, surchargé par des questions secondaires, ne puisse se concentrer sur les affaires essentielles, et préparer de la sorte encore mieux les délibérations du Conseil lui-même. Malgré l'intérêt pratique de confé-

(1) Point 40.

rer à la Commission les compétences de gestion et d'exécution dans la mise en œuvre des règlements communautaires, le Conseil ne fait pas assez usage de cette possibilité offerte par les articles 155, 4^e tiret, du traité CEE et 125, 4^e tiret du traité CEEA. Dans certains cas, en se réservant le pouvoir d'arrêter des mesures individuelles d'exécution, notamment lorsque celles-ci ont des implications budgétaires, le Conseil, d'un point de vue strictement juridique, empiète même sur des compétences que les traités attribuent à la Commission. Celle-ci a récemment adressé une communication au Conseil européen indiquant les domaines où il serait approprié de lui confier systématiquement les compétences de gestion et d'exécution (1).

50. Dans une Communauté élargie, il sera encore plus nécessaire de décharger le Conseil et ses organes de la préparation des questions techniques d'application, et d'avoir recours à des procédures de décision qui garantissent souplesse et rapidité — ce qui a été le cas, comme l'expérience l'a prouvé largement lorsque la décision revient à la Commission, assistée de plus en plus souvent de comités de gestion et de réglementation. La formule la plus simple consisterait à aménager les articles 155, 4^e tiret du traité CEE et 124, 4^e tiret du traité CEEA, de manière à stipuler que la Commission exerce les compétences de gestion et d'exécution, à moins que le Conseil en décide autrement. Une telle modification ferait entrer dans l'ordre juridique communautaire une méthode d'action dont le bien-fondé a été reconnu dans de nombreuses déclarations officielles dans le passé (la plus importante étant celle des chefs d'État et de gouvernement, lors du sommet de décembre 1974 (2)). Le Conseil garderait la faculté de se réserver la décision, dans des cas qu'il jugerait politiquement sensibles. Il pourrait également prévoir, en ce qui concerne la mise en œuvre, l'intervention de comités de représentants des États membres, suivant les procédures habituelles, ainsi que la possibilité que le Conseil soit saisi dans les cas controversés. Les formules éprouvées, auxquelles il est fait actuellement recours, resteraient d'usage.

Choix des instruments juridiques

51. La plupart des articles des traités CEE et CEEA stipulent que leur mise en œuvre peut être effectuée par le moyen de l'un ou l'autre des instruments juridiques prévus aux articles 189 du traité CEE et 161 du traité CEEA (et notamment le règlement, la directive ou la décision) ou ne comportent aucune précision à cet égard, ce qui aboutit au même résultat. Quelques autres, au contraire, prescrivent l'emploi exclusif d'un seul instrument. C'est le cas de l'article 100 du traité CEE selon lequel l'harmonisation des réglementations nationales qui ont une incidence sur le fonctionnement du marché commun ne peut se faire que par voie de directive (3). Or, ces directives peuvent parfois être si détaillées que les autorités nationales (et notamment les parlements quand la mise en œuvre leur en incombe) n'ont pratiquement plus aucune liberté d'appréciation, ce qui est générateur ou de désintérêt ou de réactions négatives, et entraîne fréquemment des retards, parfois considérables, dans la transposition de ces actes, sans parler des difficultés liées au contrôle de la conformité des actes nationaux à de telles directives communautaires. Il serait donc approprié d'aménager des dispositions comme celles de l'article 100 du traité CEE, en vue de laisser au législateur communautaire le choix de l'instrument juridique (règlement ou directive) à utiliser dans chaque cas particulier.

52. L'ordre juridique de la Communauté est caractérisé par le principe de l'unicité du droit dérivé. Ce principe est clairement énoncé à l'article 189, alinéa 2 du traité CEE aux termes duquel le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

(1) Bull. CE 11-1977, point 2.3-23.

(2) Point 8 du communiqué; Bull. CE 12-1974, point 1104.

(3) Voir également les articles du traité CEE 56, 57 (coordination en matière de droit d'établissement), 70 (coordination en matière de change) et 99 (harmonisation fiscale).

Le principe de l'unicité n'implique pas l'uniformité du droit communautaire. Bien au contraire, selon la jurisprudence de la Cour de justice, le principe de la non-discrimination lie les organes de la Communauté en tant que principe général de droit. Il en résulte qu'il faut traiter selon ses caractéristiques propres ce qui est essentiellement différent. C'est par rapport aux principes et finalités du traité qu'il faut distinguer entre les différences essentielles et celles qui ne le sont pas. Ceci signifie notamment que l'unicité du marché commun ne doit pas être compromise, que — dans le cadre de l'harmonisation des législations — les différences existant entre les États membres ne peuvent être accentuées, et qu'il faut mettre fin à l'application différée ou différenciée du droit communautaire dès que la situation le permet.

Compte tenu de la plus grande hétérogénéité de la Communauté élargie, il se pose la question de l'opportunité de préciser, dans le traité même, les critères et limites des différenciations compatibles avec les principes et finalités de la Communauté.

Parlement européen

53. La présente analyse a permis de dégager quelques adaptations des traités susceptibles d'améliorer, après l'élargissement, le fonctionnement des institutions de la Communauté et notamment le processus décisionnel; les propositions avancées seraient incomplètes sans référence aux conséquences qui pourraient en résulter pour le rôle du Parlement européen.

Sur le plan formel, il faut constater que les adaptations au titre des articles 237 du traité CEE et 205 du traité CEEA auxquelles ce rapport est consacré, ne permettent pas de modifier les textes des traités visant le rôle du Parlement. Une modification de l'équilibre des institutions relèverait en effet des articles 236 du traité CEE et 204 du traité CEEA. Toutefois, dans la pratique, on pourrait envisager, sans toucher aux textes, d'étendre la procédure de concertation déjà

établie entre le Parlement, le Conseil et la Commission, au-delà de son champ d'application actuel, à savoir les actes communautaires de portée générale ayant des incidences financières notables⁽¹⁾. Rien ne s'opposerait, si les institutions intéressées se mettaient d'accord entre elles, d'appliquer cette procédure de concertation à d'autres domaines législatifs.

(¹) La procédure de concertation adoptée en mars 1975 dans une déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission prévoit une commission de concertation qui permet des négociations directes entre le Conseil et des représentants du Parlement, en présence de la Commission.