

11.180
1016. I. III. ESP
56)

COLLOQUE du 14 MARS 1986

de l'Association belge pour le droit européen

"L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes"

RAPPORT de

Marc SOHIER

LES INSTRUMENTS D'ADHESION - PRESENTATION GENERALE -

APPROCHE COMMUNAUTAIRE

N.B. Le présent rapport s'inspire très largement de la conception et du contenu d'un article de l'auteur publié récemment dans les "Cahiers de droit européen".

L'adoption le 11 juin 1985 à Luxembourg de la décision du Conseil relative à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté européenne du charbon et de l'acier, suivie de la signature le 12 juin 1985, successivement à Lisbonne le matin puis à Madrid dans la soirée, du traité relatif à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ont marqué l'aboutissement de négociations qui ont été à la fois d'une longueur exceptionnelle (1) et d'une extraordinaire complexité.

Ces actes (2), qui sont effectivement entrés en vigueur comme prévu le 1er janvier 1986 après une ratification par l'ensemble des douze Etats signataires réalisée dans un délai particulièrement bref, consacrent le troisième élargissement des Communautés européennes, faisant suite à la première adhésion conjointe du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni intervenue le 1er janvier 1973(3) et à l'adhésion de la Grèce intervenue le 1er janvier 1981(4). Ils procèdent d'une approche conceptuelle et revêtent un habillage formel semblables à ceux des instruments relatifs aux deux précédents élargissements, mais ils s'en distinguent substantiellement par la durée, la nature et les caractéristiques des "conditions d'adhésion", c'est-à-dire des mesures transitoires qui s'y trouvent prescrites.

Il paraît donc intéressant, du point de vue communautaire, de concevoir l'analyse des instruments de cette nouvelle adhésion par comparaison avec les instruments consacrant les adhésions antérieures, et en particulier avec ceux relatifs au 1er élargissement, en vue de souligner d'une part les similitudes qui s'en dégagent à certains égards, et de relever d'autre part les différences fondamentales qu'ils comportent dans la substance des solutions retenues ainsi que les motifs qui sont à l'origine de ces solutions.

(1) Les Etats candidats ont présenté leur demande d'adhésion respectivement le 28 mars 1977 (Portugal) et le 28 juillet 1977 (Espagne); après que la Commission ait rendu ses avis, les premières sessions de négociations se sont tenues le 17 octobre 1978 avec le Portugal et le 5 février 1979 avec l'Espagne.

(2) publiés au J.O.C.E. n° L 302 du 15 novembre 1985.

(3) suivant des instruments d'adhésion du 22 janvier 1972 (JOCE L 73 du 27 mars 1972), qui prévoyaient également l'adhésion de la Norvège; ce pays n'a cependant pas ratifié son adhésion, ce qui a entraîné une "adaptation" de l'Acte d'adhésion, décidée par le Conseil le 1er janvier 1973 sur la base des articles 2, 3ème alinéa, de la Décision CECA et du Traité d'adhésion (JOCE L 2 du 1er janvier 1973).

(4) suivant des instruments d'adhésion du 28 mai 1979 (JOCE L 291 du 19 novembre 1979).

I.

Les conditions de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et les négociations qui y ont abouti s'inspirent très largement des précédents de 1972 et de 1979 sur trois points majeurs :

- la structure et la forme des actes qui constituent les instruments juridiques de cette nouvelle adhésion,
- la procédure et la base commune des négociations,
- l'approche communautaire dans le domaine institutionnel.

A. - Structure des instruments d'adhésion

Il est rappelé que l'adhésion de nouveaux Etats membres aux Communautés européennes est régie respectivement par

- l'article 98 du traité instituant la CECA, qui dispose que :

"Tout Etat européen peut demander à adhérer au présent traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité et fixe, également à l'unanimité, les conditions de l'adhésion. Celle-ci prend effet du jour où l'instrument d'adhésion est reçu par le gouvernement dépositaire du traité."

- les articles 237 du traité instituant la CEE et 205 du traité instituant la CEEA, qui disposent en termes identiques que :

"Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité."

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives."

Pour concilier les exigences découlant de cette divergence des textes avec la nécessité de rassembler dans un instrument unique les conditions d'une adhésion simultanée aux trois Communautés et les adaptations des trois traités de base et des traités ultérieurs qui les ont modifiés (5), la structure générale de l'ensemble des actes formant les instruments d'adhésion, qui avait été conçue en 1972 lors du premier élargissement et répétée en 1979 à l'occasion de l'adhésion de la Grèce, a été reprise telle quelle pour l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Cette structure comporte pour l'essentiel, en plus des actes préparatoires que constituent les avis et décisions des Institutions (6) :

- deux instruments brefs et formels, à savoir : d'une part, une décision du Conseil pour l'adhésion à la CECA (qui doit être suivie d'instruments unilatéraux d'adhésion par les deux Etats adhérents), et d'autre part un traité entre les dix Etats membres et les deux Etats adhérents pour l'adhésion à la CEE et à la CEEA (qui doit être ratifié par l'ensemble des Etats contractants),
- auxquels se trouve joint un "Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités", qui forme une annexe commune à ces deux instruments formels et en fait respectivement partie intégrante selon que ses dispositions concernent la CECA ou la CEE et la CEEA; à cet acte se trouvent annexés une série de textes (annexes et protocoles), ainsi que les textes des traités communautaires originaux et de ceux qui les ont modifiés (y compris les instruments d'adhésion antérieurs) établis en langues espagnole et portugaise et qui font foi dans les mêmes conditions que ceux établis dans les langues actuelles de la Communauté.

(5) cf. sur ce point, PUISSOCHET "L'élargissement des Communautés européennes" (Editions techniques et économiques, Paris 1974), page 33.

(6) Il convient de souligner que, pour la première fois et dans le respect de la Déclaration solennelle du Conseil européen sur l'Union européenne signée à Stuttgart le 19 juin 1983, le Parlement européen a été formellement invité à émettre son opinion sur la substance des conditions d'adhésion projetées, et a adopté le 8 mai 1985 une résolution comportant son avis sur la conclusion des négociations avec l'Espagne et le Portugal.

- enfin, un "Acte final" également formel, auquel sont annexées une série de déclarations communes ou unilatérales ainsi que le texte de l'accord concernant la "procédure d'information et de consultation pour l'adoption de certaines décisions et autres mesures à prendre pendant la période précédant l'adhésion".

La structure interne de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, qualifié "Acte d'adhésion", qui constitue la partie substantielle de l'ensemble des instruments d'adhésion dans laquelle sont définies les conditions de l'adhésion et les adaptations des traités, est également semblable à celle qui avait été retenue successivement en 1972 et en 1979, à la seule différence que l'ensemble des dispositions définissant les mesures transitoires concernant respectivement l'Espagne et le Portugal se trouvent regroupées de manière séparée dans deux sections distinctes (les titres II et III de la quatrième partie) tandis que dans l'Acte d'adhésion de 1972 les mesures transitoires concernant les divers Etats adhérents étaient définies conjointement dans chacun des domaines.

Enfin, comme en 1972 et pour des motifs juridiques identiques (7), l'adhésion des deux nouveaux Etats membres est consacrée par une série unique d'instruments conjoints, et non pas par deux instruments distincts. Toutefois, en vue de prévenir le cas où l'un des deux Etats adhérents ne ratifierait pas ces instruments, ces instruments comportent une disposition semblable à celle prévue déjà en 1972 qui habilite le Conseil à arrêter les adaptations devenant indispensables pour permettre l'adhésion effective de l'autre Etat adhérent (8).

La seule originalité formelle réside dans le fait que, pour rencontrer des soucis de caractère politique, le traité relatif à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE et à la CEEA a fait l'objet de deux signatures consécutives, par les mêmes signataires, le même jour en deux lieux distincts, à Lisbonne d'abord et à Madrid ensuite.

(7) cf. PUISSOCHET, réf. cit. page 32

(8) articles 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la décision du Conseil relative à l'adhésion à la CECA et du Traité relatif à l'adhésion à la CEE et à la CEEA. Ces dispositions sont actuellement devenues sans objet, dès lors que l'Espagne et le Portugal ont tous deux ratifié leur adhésion dans le courant du mois de juillet 1985.

B.- Procédure et base commune des négociations

D'autre part, la procédure de négociation qui a été suivie avec l'Espagne et le Portugal est similaire à celle qui avait été décidée en juin 1970 et suivie successivement dans la deuxième phase des négociations ayant abouti au premier élargissement et lors des négociations relatives à l'adhésion de la Grèce, si ce n'est que cette procédure s'est déroulée cette fois de manière parallèle au sein de deux Conférences distinctes respectivement avec chacun des Etats candidats, alors que la négociation ayant abouti au premier élargissement s'était déroulée au sein d'une seule Conférence entre les Communautés européennes et l'ensemble des quatre Etats qui avaient demandé l'adhésion(9).

Suivant cette procédure, les négociations sont menées par les Communautés européennes, au sein de Conférences entre celles-ci et les pays candidats. Une attitude commune des Communautés européennes sur tous les problèmes posés par les négociations est arrêtée par le Conseil sur la base de propositions que la Commission est invitée à lui présenter et à la suite de délibérations préparées par le Comité des représentants permanents assisté d'un groupe "ad hoc" composé de représentants de chacun des Etats membres. Cette attitude commune est ensuite exposée et défendue au sein des Conférences par le Président en exercice du Conseil (ou, au niveau des Suppléants, par le Président en exercice du Comité des représentants permanents). En outre, le Conseil confie à la Commission le mandat de procéder à certains travaux de caractère technique (10) et de rechercher, par des contacts avec les

(9) Cette différence résulte du fait que les demandes d'adhésion présentées par le Danemark, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni étaient politiquement liées dans la mesure où les trois premières étaient dépendantes de l'adhésion du Royaume-Uni, tandis qu'aucun lien politique semblable n'unissait - on serait même tenté de dire : au contraire! - les candidatures présentées d'abord par la Grèce et ensuite par le Portugal et peu de temps après par l'Espagne.

(10) dont le principal réside dans l'examen systématique avec les pays candidats de tous les actes du droit communautaire dérivé en vue de déterminer les adaptations qui doivent y être apportées en raison de l'adhésion et qui se trouvent consignées dans les annexes I et II de l'Acte d'adhésion.

délégations des pays candidats, des solutions possibles à certains problèmes soulevés en cours de négociation. En fait, du côté de la Communauté, c'est le Conseil, par la voix de son Président en exercice, qui conduit les négociations avec l'assistance et la participation de la Commission.

Cette procédure, qui marque le caractère communautaire de la négociation, est inspirée par la volonté de voir affirmer l'unité de vue de ses Etats membres et d'éviter l'exposé d'éventuelles divergences d'opinions entre eux au sein des Conférences avec les pays candidats. Elle conduit à une négociation qui se déroule dans chaque domaine et pour chacun des problèmes posés en deux phases successives qui s'entrecoupent constamment : une première phase de concertation entre les Etats membres dans le cadre communautaire pour définir la position commune de la Communauté, suivie d'une deuxième phase officielle dans le cadre de la Conférence consistant à exposer et à défendre cette position commune au pays candidat. Il n'est pas exagéré de souligner que, dans le cas des négociations en vue de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les difficultés qu'a suscitées la première phase ne le cèdent en rien à celles de la deuxième phase et expliquent en grande partie la longueur exceptionnelle des négociations et la complexité des solutions qui ont été dégagées.

Par ailleurs, les principes fondamentaux sur la base desquels les négociations ont été engagées avec l'Espagne et le Portugal sont identiques à ceux qui avaient déjà été retenus pour circonscrire la portée et la nature des précédentes négociations d'élargissement (11). Le premier de ces principes réside dans l'acceptation immédiate par les pays candidats des traités et de leur finalité politique (ce qui inclut les caractéristiques de l'ordre juridique communautaire, avec ses exigences de primauté, d'applicabilité directe et d'interprétation uniforme), des décisions de toutes natures intervenues depuis leur entrée en vigueur (y compris les accords conclus par la Communauté avec des pays tiers) et des options prises en vue du développement et du renforcement des Communautés, c'est-à-dire ce que l'on dénomme "l'acquis communautaire". De ce premier principe, il découle que la solution des problèmes d'adaptation qui se poseraient doit être recherchée par l'établissement de mesures transitoires de durée limitée dérogeant temporairement aux règles communautaires existantes et non par des modifications de ces règles. Il en résulte que, lorsqu'aucune mesure transitoire ou dérogation temporaire n'est prescrite dans l'Acte d'adhésion, la réglementation communautaire s'applique intégralement dans les nouveaux Etats membres dès leur adhésion.

(11) cf. Déclarations faites par le Président en exercice du Conseil lors des sessions d'ouverture des Conférences, et avis de la Commission.

Ces principes n'excluent naturellement pas qu'il soit nécessaire d'apporter des adaptations de caractère permanent à certaines dispositions des traités et des actes du droit communautaire dérivé en raison de l'adhésion des nouveaux Etats membres, ce qui est notamment le cas pour les dispositions des traités relatives aux Institutions des Communautés.

C. - Questions institutionnelles

Enfin, une troisième similitude entre l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal et les Actes relatifs aux adhésions précédentes réside dans l'approche communautaire dans le domaine institutionnel.

Comme lors des élargissements antérieurs, le Conseil a volontairement limité les adaptations de caractère institutionnel aux seules adaptations mathématiquement requises pour assurer la participation des nouveaux Etats membres aux institutions et organes des Communautés. Il a refusé d'examiner les autres adaptations complémentaires que la Commission lui avait proposées et que celle-ci considérait en effet nécessaires en vue d'améliorer les conditions de fonctionnement des institutions communautaires dans une Communauté élargie à douze Etats membres et en particulier de compenser l'alourdissement des procédures de décision qui résultera du fait que les nouvelles adhésions doublent le nombre des Etats membres de la Communauté par rapport à sa composition originale et, à la fois, en réduisent le degré d'homogénéité (12).

(12) Ces autres adaptations proposées par la Commission visaient essentiellement à assouplir le processus décisionnel en tenant compte par ailleurs du rôle spécifique qu'il apparaît logique d'attribuer aux avis du Parlement européen élu au suffrage universel direct; elles consistaient, d'une part à remplacer l'exigence de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée dans les articles 28, 51, 126 litt b) et 209 CEE, dans les articles 54 alinéa 2, 72 et 78 nono CECA, et dans les articles 7 et 183 CEEA, ainsi que dans les articles 57 par. 2, 99 et 100 CEE (sous condition que l'acte corresponde à la proposition de la Commission et que le Parlement à la majorité de ses membres ait émis un avis favorable), d'autre part à prévoir aux articles 235 CEE, 203 CEEA et 95 CECA que lorsque le contenu essentiel d'une politique nouvelle a été déterminé, le Conseil puisse décider de passer à la majorité qualifiée pour l'adoption des actes de base encore à prendre, et enfin à aménager les articles 155 quatrième tiret CEE et 124 quatrième tiret CEEA en vue d'accroître la compétence de la Commission pour la gestion et l'exécution des règles établies par le Conseil. Le refus du Conseil d'examiner ces adaptations complémentaires dans le cadre de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal a été motivé par le fait que leur examen trouvait sa place dans l'ensemble des problèmes institutionnels soumis au "Comité DOOGE" institué par le Conseil européen de Fontainebleau.

Ainsi limitées, ces adaptations méritent quelques observations sur trois points particuliers :

- la place comparative réservée aux deux nouveaux Etats membres, et en particulier à l'Espagne, dans les diverses institutions et organes des Communautés;
- le seuil de la nouvelle majorité qualifiée;
- la nouvelle règle de rotation de la présidence du Conseil.

1) On sait que la place comparative de chacun des Etats membres dans les institutions de la Communauté est fondée essentiellement sur le critère démographique, c'est-à-dire sur le chiffre de sa population (et non pas sur d'autres critères tels que le PIB, l'étendue du territoire national, etc...), et que, dans la situation actuelle de la Communauté à dix, il y a quatre catégories d'Etats membres : les quatre "grands" (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, qui ont chacun une population située aux alentours de 60 millions d'habitants), trois Etats qualifiés de "moyens" (Belgique, Grèce et Pays Bas, avec une population d'environ 10 à 14 millions d'habitants), deux plus petits Etats (Danemark et Irlande, avec une population respective de 5 millions et 3 millions et demi d'habitants) et enfin le Luxembourg (qui occupe une place à part avec environ 370.000 habitants).

Sur la base de ce même critère, il n'y a eu aucune difficulté pour situer la position du Portugal qui, avec une population d'environ 10 millions d'habitants, a été assimilée à celle de la Belgique et de la Grèce. En revanche, le cas de l'Espagne était nouveau, puisqu'avec une population d'environ 38 millions d'habitants elle ne pouvait pas entrer dans l'une des catégories existantes et qu'il a donc fallu lui trouver une position "intermédiaire supérieure" entre celle des quatre "grands" Etats membres et celle des trois Etats dits "moyens". Ces considérations ont abouti à apporter les adaptations suivantes aux dispositions régissant les institutions et organes des Communautés :

- au Parlement européen : adjonction de 60 représentants pour l'Espagne et 24 représentants pour le Portugal (ce qui porte le nombre total des représentants à 518);
- au Conseil : pondération des voix des nouveaux Etats membres pour les délibérations du Conseil : 8 pour l'Espagne
5 pour le Portugal

- à la Commission : adjonction de 3 membres supplémentaires dont une vice-présidence supplémentaire (ce qui porte le total du nombre des membres de la Commission à 17, dont 1 président et 6 vice-présidents) (13).
- à la Cour de Justice : adjonction de 2 juges et d'un avocat général supplémentaires (ce qui porte à 13 le nombre total des juges - en vue de garder un plenum formé d'un nombre impair de juges -, et à 6 le nombre des avocats généraux) (14)
- à la Cour des Comptes : adjonction de 2 membres supplémentaires
- au Comité économique et social CEE et CEEA : adjonction de 21 membres pour l'Espagne et de 12 membres pour le Portugal

(13) En vertu d'un gentlemen's agreement entre les Etats membres, il a été convenu que 2 ressortissants espagnols (dont 1 vice-président) et 1 ressortissant portugais s'ajouteront à la Commission actuelle. En outre, il a été expressément acté que la nouvelle composition de la Commission était approuvée sans préjudice des décisions qui seraient arrêtées ultérieurement au sujet d'une réduction du nombre des membres de la Commission à la suite des conclusions du "Comité DOOGE" sur les problèmes institutionnels de la Communauté.

(14) Dans la Communauté actuelle en vertu d'un gentlemen's agreement entre les Etats membres, la Cour de Justice est composée d'un juge ressortissant de chacun des Etats membres et d'un 11ème juge ressortissant, par rotation, de chacun des quatre "grands" Etats membres, ainsi que de quatre avocats généraux ressortissants de chacun des quatre "grands" Etats membres et d'un 5ème avocat général ressortissant, par rotation, des six autres Etats membres. La nouvelle composition de la Cour est accompagnée d'un accord suivant lequel l'Espagne participe avec les quatre "grands" Etats membres à la rotation pour le 13ème juge et avec l'ensemble des autres Etats membres à la rotation pour les 5ème et 6ème avocats généraux.

- au Comité consultatif de la CECA : adjonction de 12 membres supplémentaires
(15)
- au Comité scientifique et technique de la CEEA : adjonction de 5 membres supplémentaires (16)
- à la Banque européenne d'investissement :
 - . au Conseil d'administration : adjonction de 2 administrateurs pour l'Espagne et d'1 administrateur pour le Portugal, ainsi que d'1 suppléant désigné d'un commun accord par l'Espagne et le Portugal (17);
 - . au Comité de direction : adjonction d'un 6ème vice-président (18).

2) Avec l'adjonction des 8 voix pour l'Espagne et des 5 voix pour le Portugal, le nombre total des voix pondérées des Etats membres s'élève à 76 (au lieu de 63 antérieurement).

Le seuil de la nouvelle majorité qualifiée a été fixé à 54 voix (19)

La Commission avait proposé 51 voix. Le chiffre retenu est le fruit d'un compromis entre les positions des Etats membres qui soutenaient la proposition de la Commission ou étaient en faveur de 52 voix et de ceux qui exigeaient 54 ou 57 voix. Ce chiffre a pour conséquence que la nouvelle minorité de blocage est de 23 voix (au lieu de 19 dans la

-
- (15) S'agissant d'une représentation fondée essentiellement sur les quote-parts comparatives de production et de consommation de charbon et d'acier, il a été convenu que ces membres supplémentaires se répartiront à raison de 8 sièges pour l'Espagne, 3 sièges pour le Portugal, et 1 siège pour l'Italie (qui était sous-représentée dans la situation actuelle).
- (16) attribués, par gentlemen's agreement, à raison de 3 membres pour l'Espagne et 2 membres pour le Portugal.
- (17) par rotation à raison de deux termes pour l'Espagne et un terme pour le Portugal.
- (18) attribué, en vertu d'un gentlemen's agreement, par rotation à raison de deux termes pour l'Espagne et un terme pour le Portugal.
- (19) Ici aussi, il a été expressément acté que la fixation de cette nouvelle majorité qualifiée est approuvée sans préjudice des décisions qui pourraient être arrêtées à l'issue des travaux du "Comité DOOGE" sur les questions institutionnelles.

Communauté antérieure à dix). Cela signifie que, contrairement à ce qui était possible jusqu'à présent, deux "grands" Etats membres ne seront plus en mesure à eux seuls de bloquer une décision, mais qu'en revanche une nouvelle minorité de blocage pourra se dégager d'une position conjointe de trois Etats "méditerranéens" (Italie, Espagne, et Grèce ou Portugal) qui auraient des intérêts concordants. Cette dernière conséquence pourra se révéler inattendue lors de certaines décisions à prendre notamment pour le développement ultérieur et la gestion de la politique agricole commune, en particulier pour l'adaptation éventuelle des règles régissant l'organisation commune du marché des matières grasses végétales et notamment de l'huile d'olive; on peut se demander si certains Etats "nordiques", qui demandaient précisément cette adaptation mais qui par ailleurs se sont opposés à la fixation d'une majorité qualifiée de 51 ou 52 voix, ont bien mesuré le risque qu'ils encourront d'être les principales victimes du chiffre qu'ils ont obtenu!

- 3) Enfin, il est intéressant de relever la modification originale apportée, par l'article 11 de l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, à la règle de la rotation de la présidence du Conseil.

En vertu de cette disposition, la rotation suivant l'ordre alphabétique des Etats membres en vigueur jusqu'à présent est remplacée par un système de rotation qui se déroule de manière différenciée en deux cycles successifs de six ans chacun. Pendant les premières six années, la présidence reste effectivement exercée selon l'ordre alphabétique des douze Etats membres à l'intérieur duquel l'Espagne et le Portugal ont été intégrés à leur place normale (c'est-à-dire l'Espagne après la Grèce et avant la France, et le Portugal après les Pays-Bas et avant le Royaume-Uni). Mais à l'expiration de ce premier cycle, la présidence est exercée pendant les six années suivantes selon un ordre dans lequel s'opère une permutation à l'intérieur de chacune des six paires d'Etats formant la Communauté à douze (c'est à dire respectivement entre la Belgique et le Danemark, puis entre l'Allemagne et la Grèce, ensuite entre l'Espagne et la France, ensuite entre l'Irlande et l'Italie, ensuite entre le Luxembourg et les Pays-Bas, et enfin entre le Portugal et le Royaume-Uni). Ce nouveau système résulte d'une décision politique du Conseil prise dans les derniers jours précédant la signature des instruments d'adhésion; il a pour but de faire alterner dorénavant pour chaque Etat membre l'exercice de la présidence pendant le premier semestre et pendant le second semestre de l'année.

Cette modification constitue la seule entorse au principe de la limitation des adaptations permanentes aux seules adaptations strictement requises en raison de l'adhésion des nouveaux Etats membres. En effet, elle ne s'imposait en aucune manière - et on peut même douter qu'elle soit justifiée au titre des articles 98 CECA, 237 CEE et 205 CEEA, et ne constitue pas plutôt une véritable modification des traités soumise à la procédure des articles 96 CECA, 236 CEE et 204 CEEA -, puisque déjà dans la situation de la Communauté originaire formée de six Etats membres comme de la Communauté actuelle⁽²⁰⁾ formée de dix Etats membres, ce sont toujours les mêmes Etats qui exerçaient la présidence du Conseil respectivement pendant le premier semestre et pendant le second semestre de l'année. Il se trouve toutefois que l'arrivée de l'Espagne et du Portugal et leur insertion dans le nouvel ordre alphabétique qui en résulte a pour effet que la majorité des Etats membres qui exerçaient jusqu'alors la présidence pendant le premier semestre l'auraient exercée dans la Communauté à douze pendant le second semestre et inversement, et que certains Etats membres attachent une importance particulière à cette question en raison de l'époque et de la nature des décisions que le Conseil est appelé à prendre; il suffit de rappeler à ce propos que le premier semestre est celui des décisions sur les prix agricoles, tandis que le second semestre est celui des délibérations relatives au budget de la Communauté, pour comprendre la raison de cette nouvelle formule originale en deux temps.

Par ailleurs, ce nouveau système ne prendra cours que le 1er janvier 1987,⁽²¹⁾ c'est-à-dire à l'expiration du cycle des périodes de rotation restant à courir selon l'ordre des Etats membres actuels⁽²⁰⁾ de la Communauté. Ce délai a été jugé opportun tant en raison des difficultés que présentait l'intégration de ce système à l'intérieur du cycle actuel de rotation en cours, que dans le souci d'éviter que le Portugal ne se trouve dans l'obligation, dès l'année de son adhésion, d'assumer les lourdes charges et les responsabilités de la présidence du Conseil.

* * *

(20) Les expressions "Communauté actuelle" et "Etats membres actuels" sont reprises de la terminologie de l'Acte d'adhésion; elles visent respectivement la Communauté telle qu'elle était composée avant l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et les dix Etats membres qui la formaient à cette époque.

(21) cf. article 29 de l'Acte d'adhésion.

II.

En revanche, l'Acte relatif aux conditions d'adhésion de l'Espagne et du Portugal se distingue substantiellement du premier Acte d'adhésion de 1972, et dans une moindre mesure de l'Acte d'adhésion de la Grèce de 1979 qui le préfigurait déjà partiellement à certains égards, par la nature et la durée des mesures de transition qui s'y trouvent prescrites ainsi que par l'extraordinaire complexité et l'hétérogénéité qui les caractérisent. Pour apprécier l'ampleur de ces distinctions, il suffit d'observer que l'Acte de 1972 relatif à la première adhésion conjointe du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni (et qui prévoyait en outre l'adhésion de la Norvège), et celui de 1979 relatif à l'adhésion de la Grèce, comportaient respectivement 161 et 153 articles, 11 et 12 annexes, 30 et 7 protocoles ainsi que 11 et 13 déclarations, tandis que le nouvel Acte relatif à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal comporte 403 articles, 36 annexes et 25 protocoles et est accompagné de 49 déclarations.

Les mesures transitoires prescrites pour l'adhésion de l'Espagne et du Portugal sont le fruit de compromis longuement négociés, destinés à apporter des solutions à l'accumulation des problèmes que cette nouvelle adhésion soulevait dans des conditions très différentes de celles du premier élargissement et qui ont opposé tant la Communauté actuelle aux Etats candidats que les Etats membres actuels entre eux dans la défense de leurs intérêts divergents.

A. - Les problèmes

- 1) Tout d'abord, il convient de rappeler que les négociations ayant abouti au premier élargissement se situaient à la fin des "golden sixties", à une époque de haute conjoncture économique où les Etats membres de la Communauté originaire, de même que les Etats adhérents, connaissaient une période de prospérité résultant d'un développement industriel et commercial croissant et vivaient dans la croyance de la pérennité de cette prospérité et de cette croissance, tandis que les adhésions ultérieures ont été négociées alors que sévit la crise économique consécutive aux deux chocs pétroliers, qui a entraîné les difficultés économiques marquées par les déséquilibres des balances commerciales, les problèmes de restructuration industrielle, les déficits budgétaires, la stagnation ou les faibles taux de croissance économique et l'augmentation dramatique du nombre des chômeurs. Il n'est pas douteux que cette situation exerce une influence négative sur la marge des concessions économiques acceptables et accroît l'intransigeance politique de part et d'autre; elle a conduit la Communauté comme les Etats candidats à exiger un maximum de mesures destinées à assurer une transition à la fois plus longue et plus élaborée, en fonction de la nature et de la sensibilité de chacun des problèmes soulevés par ces nouvelles adhésions.

2) D'autre part, indépendamment du lien politique qui unissait les adhésions du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni et qui ne s'est pas retrouvé dans le cas des adhésions de la Grèce puis de l'Espagne et du Portugal, les Etats candidats au premier élargissement avaient une structure économique homogène et en outre largement comparable à celle des six Etats membres originaires de la Communauté. Il s'en est suivi une relative convergence d'intérêts tant entre les Etats membres originaires qu'entre les Etats adhérents, permettant de dégager des solutions équilibrées de part et d'autre entre les avantages et les désavantages que chacun d'eux retirait de l'adhésion. L'industrie des Etats adhérents, et en particulier du principal d'entre eux, le Royaume-Uni, devait profiter de l'ouverture du marché communautaire, mais elle ne constituait cependant pas à cette époque une menace dangereuse pour l'industrie des Etats membres, qui devait au contraire profiter de l'élargissement potentiel de ses débouchés, tandis que l'agriculture de la Communauté devait tirer bénéfice de l'ouverture du marché britannique sans qu'elle ne constitue une menace sérieuse pour l'agriculture des Etats adhérents.

La nouveauté dans la récente adhésion de la Grèce et dans la nouvelle adhésion de l'Espagne et du Portugal réside dans les différences relativement profondes que la structure de leur économie et leur degré de développement industriel présentent, et à des degrés divers, tant par rapport à ceux de la Communauté à neuf qu'entre chacun d'eux.

D'une manière très générale et schématique, on peut considérer que l'industrie des Etats membres actuels est sans doute appelée à bénéficier de l'ouverture des marchés des nouveaux Etats adhérents et surtout de l'Espagne, mais que cette ouverture constitue pour l'industrie encore peu développée de ceux-ci une menace sérieuse, et en particulier pour l'industrie espagnole qui jouit actuellement d'une protection efficace résultant d'importants droits de douane et de diverses barrières non tarifaires; les conséquences de la concurrence des produits industriels espagnols ou portugais dans certains secteurs sensibles (acier, textiles, construction navale) risquent cependant d'être dommageable pour certains Etats membres actuels.

D'autre part, l'ouverture du marché communautaire aux produits agricoles des Etats adhérents et leur participation aux mécanismes de la politique agricole commune est de nature à constituer une menace sérieuse pour les agriculteurs des Etats membres "méditerranéens" (c'est-à-dire ceux qui sont déjà actuellement les moins bien protégés et réclament des mesures de soutien financier), indépendamment des conséquences budgétaires qui en résulteront pour la Communauté, tandis que les agriculteurs des Etats membres "nordiques" ne craignent pas cette menace et profiteront au contraire de l'ouverture des marchés des Etats adhérents. Il faut ajouter que la situation de départ se présentait de manière différente pour les relations commerciales de la Communauté avec l'Espagne et avec le Portugal; alors que ses relations avec l'Espagne étaient régies jusqu'à présent par un accord commercial préférentiel conclu en 1970 qui n'avait libéré les échanges qu'en partie et de manière très déséquilibrée, le Portugal, membre de l'Association européenne de libre échange (AELE), était lié par un accord de libre échange.

Il est résulté de cette hétérogénéité que les problèmes à résoudre se sont posés de manière relativement différente pour l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne et qu'en outre la recherche des solutions qui devaient leur être apportées a suscité de graves conflits d'intérêts entre les Etats membres actuels, qui ont souvent rendu très difficile et retardé la mise au point des positions communes à présenter par la Communauté à chacun des Etats adhérents dans le cadre des Conférences de négociations, et qui a parfois conduit la Communauté à devoir subordonner la définition des solutions transitoires à la réforme préalable de certaines règles communes existantes.

Si ces problèmes ont été encore facilement résolus dans le cas de l'adhésion de la Grèce (22) - et on peut d'ailleurs penser qu'ils l'ont été trop rapidement ou de manière insuffisamment attentive, si l'on considère d'une part le très grand nombre de cas où la Grèce n'a pas pris les mesures nécessaires en vue d'assurer le respect des obligations qui lui incombent, et d'autre part la série de mesures que la Communauté a été appelée à prendre en faveur de la Grèce à la suite du memorandum présenté par le gouvernement hellénique peu de temps après son adhésion -, et si le

(22) "La Grèce n'était ni aussi pauvre que le Portugal, ni aussi grande que l'Espagne" (cf. P. DAGTOGLOU "The southern enlargement of the european Community", Common Market Law Review, 21 - 1984).

cas du Portugal aurait sans doute pu être résolu plus rapidement s'il s'était présenté de manière isolée, il n'est pas douteux que c'est l'adhésion de l'Espagne qui soulevait les plus graves difficultés, compte tenu de son poids économique et en raison du fait que son industrie est essentiellement concentrée dans des secteurs en crise (tels l'acier, la construction navale, les textiles, les automobiles), que son agriculture est importante (elle va augmenter l'étendue des terres agricoles de la Communauté de 30 %, le nombre de personnes occupées dans l'agriculture de 25 % et le nombre d'entreprises agricoles de 32 %), dynamique et concurrentielle pour certains produits (en particulier le vin, les légumes, les fruits frais et l'huile d'olive, dont la participation espagnole aura pour effet d'accroître la production dans la Communauté respectivement de 24 %, de 25 %, de 48 % et de 59 %), et qu'elle a en outre le taux de chômage le plus élevé de la Communauté (20,6 % en 1984, par comparaison avec une moyenne de 10,8 % pour la Communauté actuelle).

Par ailleurs, certains problèmes qui ont surgi lors des négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal trouvent leur source dans les développements mêmes des politiques communes intervenus postérieurement au premier élargissement. On peut citer notamment le domaine de la pêche, où l'arrivée de l'importante flotte de pêche espagnole (qui représente à elle seule, en tonnage, plus de la moitié de l'ensemble des flottes des Etats membres actuels, et dont les deux tiers des captures sont réalisées en dehors des eaux espagnoles) dans les eaux communautaires était de nature à bouleverser les intérêts fondamentaux que les Etats membres, et certains d'entre eux plus particulièrement, tiraient du fragile équilibre de l'accord difficilement atteint en janvier 1983, à l'issue de délibérations longues et délicates, au sujet du régime communautaire de conservation et de répartition des ressources de pêche dans les eaux communautaires de l'atlantique, tandis que lors du premier élargissement, c'étaient les Etats membres originaires qui souhaitaient précisément avoir accès aux eaux poissonneuses des Etats adhérents alors que ce régime n'existait pas encore. Enfin, la participation des nouveaux Etats membres aux ressources disponibles des divers fonds structurels de la Communauté (FEOGA, FEDER, Fonds Social) n'a pas manqué également d'être une autre source d'intérêts conflictuels entre les Etats membres.

3) Enfin, à ces problèmes de caractère économique s'est ajoutée une difficulté majeure de nature politique qui trouvait sa source dans la crise interne que la Communauté traversait et le lien que plusieurs Etats membres ont fait entre le règlement des divers aspects de cette crise et le troisième élargissement et qui a certainement contribué à retarder l'issue des négociations d'adhésion.

En dépit de son objectif politique sur lequel l'ensemble des Etats membres se trouvait d'accord, ce nouvel élargissement était devenu l'un des éléments d'un énorme paquet de points de profonds désaccords qui s'étaient développés entre les dix Etats membres de la Communauté actuelle, dont la solution en constituait un préalable. Ce paquet comportait, outre l'élargissement, les éléments suivants :

- en premier lieu, le problème de la "contribution" britannique au budget de la Communauté, qui était une séquelle du premier élargissement et dont la solution exigea plus de dix ans de "renégociation";
- la réforme de toutes les politiques communautaires, et en particulier de la politique agricole commune (dont la gestion absorbe les deux tiers du budget communautaire), auquel conduisit la recherche d'une solution permanente au problème de la contribution britannique;
- l'instauration de nouvelles politiques communes destinées à compenser les avantages que certains Etats membres tiraient de la politique agricole commune;
- la nécessité d'augmenter le taux de la TVA perçue au titre des ressources propres de la Communauté pour faire face à l'insuffisance des recettes budgétaires, en particulier en vue de financer les politiques communes et dans la perspective de l'augmentation de leurs dépenses en raison de l'élargissement;
- la demande, qui s'y est encore ajoutée in extremis par la Grèce, d'un accord préalable sur la mise en oeuvre des "programmes intégrés méditerranéens" (programme de restructuration co-financé par la Communauté en faveur des régions méditerranéennes moins développées et en particulier de la Grèce).

Ce n'est que lors des Conseils européens de Fontainebleau en juin 1984 et de Dublin en décembre 1984, après plusieurs années de débats délicats, que des solutions à cet ensemble de problèmes ont pu être dégagées, qui ont enfin ouvert la voie à la clôture des négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

B. - Les solutions retenues

1) La recherche et la laborieuse mise au point des solutions destinées à résoudre les nombreux problèmes évoqués ci-dessus furent au centre des négociations d'adhésion; elles ont exigé des efforts et une imagination considérables pour surmonter les difficultés et rencontrer les préoccupations divergentes qui se sont manifestées tant entre les Etats membres actuels qu'entre la Communauté et chacun des deux Etats candidats. Les mesures transitoires, qui en constituent le résultat substantiel et se trouvent prescrites dans l'Acte d'adhésion, sont d'une telle complexité que toute tentative d'en décrire une image cohérente est vouée à l'échec. Les principales caractéristiques qui distinguent ces mesures de celles retenues lors des élargissements précédents sont les suivantes :

- Elles s'étendent sur des durées plus longues; alors que les actes d'adhésion de 1972 et de 1979 comportaient en général une durée transitoire de cinq ans, les mesures prévues par l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal s'appliquent pendant des périodes de sept à dix ans.
- Leur nature et leur durée ne sont pas uniformes dans les divers domaines; elles varient selon chaque domaine (et même, à l'intérieur de chaque domaine, selon les secteurs ou les produits), et sont assorties en outre de nombreux régimes particuliers qui constituent eux-mêmes des dérogations aux mesures généralement applicables.
- Contrairement au premier acte d'adhésion, elles ne sont pas similaires à l'égard de chacun des deux Etats adhérents; dans la plupart des domaines, elles sont différentes, dans leur nature et leur durée, pour l'Espagne et pour le Portugal.
- Elles utilisent des techniques inconnues dans les précédents actes d'adhésion, en particulier dans le domaine de l'agriculture (régime de transition par étapes pour certains produits, système de montants compensatoires à l'importation, mécanisme complémentaire aux échanges, programme spécifique de développement en faveur de l'agriculture portugaise, etc.)

- Les mesures de transition prévues dans l'Acte de 1972 étaient conçues soit de manière réciproque, soit en vue de permettre aux seuls nouveaux Etats membres de s'adapter aux conséquences de leur adhésion, tandis que, déjà dans l'Acte d'adhésion de la Grèce et de manière plus répétée dans l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, de nombreuses mesures transitoires visent en outre à compenser, à retarder ou à atténuer les conséquences dommageables que le nouvel élargissement est de nature à entraîner uniquement pour les Etats membres de la Communauté actuelle ou même seulement pour certains d'entre eux.
 - Enfin, contrairement au premier élargissement, les mesures transitoires prévues dans les relations entre la Communauté actuelle et les nouveaux Etats membres ne sont pas applicables dans les relations entre chacun des deux nouveaux Etats membres; les échanges de marchandises entre l'Espagne et le Portugal, de même que leurs relations bilatérales dans d'autres domaines sont soumis, pendant la durée d'application des mesures transitoires, à des régimes distincts qui sont eux-mêmes différents pour l'Espagne et pour le Portugal et différenciés selon les domaines et selon les produits.
- 2) De manière plus systématique, la substance des mesures transitoires prévues dans les principaux domaines peut être resumée comme suit:

a) Union douanière industrielle

Comme lors des adhésions antérieures, les droits de douane à l'importation sur les échanges de marchandises entre la Communauté actuelle et les deux nouveaux Etats membres seront progressivement supprimés. Mais la durée de cette suppression progressive, qui était de quatre ans et demi lors du premier élargissement et de cinq ans lors de l'adhésion de la Grèce, s'étendra sur une période de sept ans; en outre, le rythme de la dégressivité est légèrement

plus rapide en ce qui concerne l'Espagne. Parallèlement, les nouveaux Etats membres aligneront progressivement les droits de leur tarif douanier applicables aux pays tiers sur ceux du tarif douanier commun et du tarif unifié CECA, selon un rythme également différent pour l'Espagne et le Portugal.

D'autre part, les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent existant entre la Communauté actuelle et les deux nouveaux Etats membres devront être supprimées dès l'adhésion, à l'exception d'un nombre limité de produits considérés comme particulièrement sensibles pour la Communauté ou pour l'Espagne ou le Portugal pour lesquels des restrictions pourront être maintenues, de part ou d'autre, pendant des périodes variant de trois à quatre ans et moyennant une augmentation progressive des contingents. En outre, un aménagement progressif des monopoles nationaux présentant un caractère commercial devra intervenir dès l'adhésion, de manière à assurer la suppression des droits exclusifs d'importation et de commercialisation et la libération complète des échanges à l'issue d'une période de six ans pour l'Espagne et de sept ans pour le Portugal.

Ces principes sont toutefois assortis de régimes spéciaux, comportant des dérogations temporaires également différenciées à l'égard de l'Espagne et du Portugal, en ce qui concerne les échanges de certains produits textiles entre la Communauté actuelle et chacun des deux nouveaux Etats membres, l'importations de voitures automobiles dans chacun d'eux, la restructuration de leur sidérurgie, ainsi qu'en matière de brevets.

Enfin, des dispositions particulières, également dérogatoires, régissent les échanges entre l'Espagne et le Portugal, et les importations de produits originaires des Iles Canaries et de Ceuta et Melilla (qui sont exclus du territoire douanier de la Communauté).

b) Agriculture

Les mesures transitoires prescrites dans le domaine de l'agriculture sont celles qui se distinguent le plus substantiellement des mesures prévues lors des élargissements antérieurs et qui sont caractérisées par la plus grande complexité et la plus extraordinaire différenciation selon les secteurs et selon chacun des deux Etats adhérents. Elles comportent

= Un régime général de transition classique, applicable à l'égard de l'Espagne pour l'ensemble de tous les secteurs agricoles à l'exception des fruits et légumes frais et des matières grasses végétales, et à l'égard du Portugal pour les quelques secteurs non soumis au régime de transition par étapes et à l'exception des matières grasses végétales, qui prévoit

- au cours d'une période de sept ans: un rapprochement progressif des prix (assorti de montants compensatoires applicables dans les échanges) et des aides ou éléments similaires, la suppression progressive des droits de douane ou éléments fixes dans les échanges intra-communautaires (selon des rythmes différenciés pour chacun des deux nouveaux Etats membres et pour certains produits) et l'alignement vers le tarif douanier commun, l'élimination des obstacles aux échanges, et la reprise des préférences communautaires (autonomes ou conventionnelles);
- au cours d'une période de dix ans: la suppression des aides nationales incompatibles, la suppression de certaines restrictions quantitatives autorisées à l'égard des pays tiers, et l'application d'un mécanisme complémentaire aux échanges entre la Communauté actuelle et chacun des nouveaux Etats membres ⁽²³⁾.

(23) Le mécanisme complémentaire aux échanges fonctionne sous forme d'un système de surveillance dans les échanges afin d'éviter l'apparition de situations pouvant justifier un recours fréquent à la clause de sauvegarde. Il est à noter que pour certaines productions de type "continental" (viande bovine, produits laitiers, blé tendre panifiable) pour lesquelles le marché espagnol présente un caractère de sensibilité marquée, le fonctionnement du M.C.E. est complété par la fixation pour les 4 premières années de la transition de quantités dites "objectif" dans les échanges qui constituent des points de référence pour la gestion des échanges.

- = Un régime de transition par étapes, applicable à l'égard de l'Espagne pour le secteur des fruits et légumes frais, et à l'égard du Portugal pour un ensemble de secteurs représentant environ 85 % de la production agricole portugaise⁽²⁴⁾, qui prévoit
- au cours de la première étape (qualifiée, pour l'Espagne, de "phase de vérification de la convergence") d'une durée de quatre ans pour l'Espagne et de cinq ans (avec possibilité de réduction de cette durée) pour le Portugal, destinée à réaliser certains objectifs permettant aux secteurs espagnol et portugais en cause de s'intégrer dans le cadre de la politique agricole commune à l'issue de cette étape: le maintien de la réglementation en vigueur sous le régime national accompagnée cependant de la reprise immédiate des mécanismes et du niveau de protection communautaire (sous réserve de certaines restrictions quantitatives vis-à-vis des pays tiers pour un nombre limité de produits), d'un début de démantèlement des droits de douane intracommunautaire, du respect de certaines disciplines dans le régime interne (discipline des prix, discipline des aides et discipline de production), ainsi qu'une expérience de mise en oeuvre nationale des mécanismes des organisations communes de marchés;
 - au cours de la seconde étape, qui s'achève à l'expiration de la dixième année suivant l'adhésion: l'application du régime général de transition classique comprenant la poursuite de la suppression des droits de douane intracommunautaire, le rapprochement progressif des prix et des aides ou éléments similaires, la reprise des préférences communautaires, la suppression des aides nationales incompatibles et des restrictions quantitatives, et l'application du mécanisme complémentaire aux échanges.
- = Un régime spécial applicable au secteur des matières végétales, comportant des mesures dérogatoires particulières s'étendant sur des périodes de cinq ou dix ans.

(24) Article 259 de l'Acte d'adhésion

Ces diverses mesures de transition sont assorties d'une clause de sauvegarde particulière, applicable pendant toute la durée d'application des mesures transitoires (c'est-à-dire dix ans) et permettant d'arrêter des mesures restrictives destinées à remédier temporairement à d'éventuelles perturbations graves des marchés. En outre, un programme spécifique d'actions structurelles est mis en oeuvre en vue de contribuer au développement de l'agriculture portugaise.

Par ailleurs, l'Acte d'adhésion ne définit pas les mesures particulières qui seront applicables dans les échanges de produits agricoles entre l'Espagne et le Portugal; il délègue au Conseil le soin de déterminer ce régime avant l'adhésion⁽²⁵⁾.

Il convient enfin de noter que la politique agricole commune ne s'applique pas aux îles Canaries et aux territoires de Ceuta et Melilla, sous réserve de certaines dispositions de caractère socio-structurel qui pourraient leur être applicables et sans préjudice d'une éventuelle révision ultérieure de leur statut.

(25) Articles 88 et 256 de l'Acte d'adhésion

c) Pêche

C'est le domaine dans lequel les négociations d'adhésion ont été les plus difficiles, surtout avec l'Espagne, en raison de l'antagonisme des positions en présence. Compte tenu de l'importance de sa flotte de pêche (dont le tonnage correspond à plus de la moitié de l'ensemble des flottes des autres Etats membres), l'Espagne demandait une augmentation sensible de ses possibilités de captures dans les eaux communautaires, tandis que la Communauté défendait le fragile équilibre atteint en 1983, après huit années de discussions intenses à 9 et à 10, au sujet du régime communautaire de conservation et de répartition des ressources halieutiques. De son côté, le Portugal, qui a une flotte peu importante et principalement côtière et des eaux étendues dans lesquelles il craignait l'arrivée massive des navires espagnols, se satisfaisait d'un maintien du statu-quo suivant lequel aucune partie n'aurait accès aux eaux et aux ressources de l'autre.

Les mesures transitoires définies pour l'accès aux eaux et aux ressources communautaires peuvent apparaître comme étant les plus "dures" pour les Etats adhérents et en particulier pour l'Espagne, car elles s'étendent sur la période la plus longue, elles sont de nature à sauvegarder les intérêts des seuls Etats membres actuels, elles ne comportent guère d'amélioration par rapport aux droits que l'Espagne tire de l'accord de pêche bilatéral actuel, et elles ne sont assorties d'aucune progressivité en vue de l'intégration des nouveaux Etats membres dans le régime communautaire.

Les conditions dans lesquelles les navires espagnols et portugais auront accès aux eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres actuels et pourront y exercer leur activité de pêche, sont en effet réglementées de manière très restrictive. Pour l'Espagne en particulier, seuls 150 navires définis parmi ceux figurant sur une liste de base prédéterminée

de 300, et à l'exclusion des navires immatriculés aux îles Canaries et à Ceuta et Melilla, sont autorisés à y exercer leur activité de pêche, et seulement dans certaines zones limitativement énumérées et pour y effectuer des captures également limitées à certaines espèces et quantités. D'autre part, des mesures particulières sont prévues pour l'accès des navires espagnols aux ressources des eaux portugaises et des navires portugais aux ressources des eaux espagnoles. Ce régime transitoire sera applicable pendant une période de dix ans; mais, sous réserve d'une adaptation éventuelle à décider par le Conseil en fonction d'un examen de la situation à l'expiration de la septième année, les conditions d'une intégration des flottes espagnole et portugaise à l'issue de cette période ne sont pas déterminées et devront donc être définies ultérieurement.

La politique commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche s'applique dans son ensemble à l'Espagne et au Portugal, sous réserve d'un système spécial de rapprochement progressif des prix prescrit pour les sardines de l'Atlantique en dix étapes annuelles et pour les anchois espagnols en cinq étapes annuelles, ainsi que d'un régime d'indemnités compensatoires mis en place pour les producteurs de sardines de la Communauté actuelle. Des dispositions transitoires relatives au régime applicable aux échanges prévoient la suppression progressive et réciproque des droits de douane applicables aux produits de la pêche (sur une période de sept ans et suivant un rythme semblable à celui prescrit pour les produits agricoles mais asymétrique pour la Communauté à l'égard du Portugal, sauf pour les sardines pour lesquelles le rythme est différent et s'étend sur dix ans), ainsi que l'alignement progressif des droits de douane des deux nouveaux Etats membres sur ceux du tarif douanier commun au cours de la même période de sept ans. En outre, des restrictions quantitatives et un mécanisme complémentaire aux échanges sont prévus pour certains produits sensibles.

Par ailleurs, une aide pré-adhésion de 28,5 millions d'ECUs est accordée par la Communauté pour contribuer à la restructuration de la flotte de pêche espagnole, indépendamment de l'aide de 500.000 ECUs qui avait déjà été accordée au Portugal en vue de la création des organisations de producteurs dans le secteur de la pêche.

Il convient enfin de noter que les îles Canaries et Ceuta et Melilla sont exclus de la politique comme de la pêche, sauf pour certaines mesures structurelles qui pourraient être adoptées en faveur de ces territoires, et sous réserve d'une éventuelle révision de leur statut.

d) Libre circulation des travailleurs

Alors qu'aucune dérogation à l'application immédiate de l'acquis communautaire n'avait été prévue dans ce domaine lors du premier élargissement, des mesures transitoires relatives à la libre circulation des travailleurs, semblables aux solutions retenues dans les conditions d'adhésion de la Grèce, sont prescrites dans l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Pendant une période de transition de sept ans (étendue à dix ans pour le Luxembourg, compte tenu de sa situation particulière caractérisée par une forte proportion de main d'oeuvre portugaise sur son marché du travail) - et sous réserve d'un réexamen après cinq ans en vue d'une adaptation éventuelle de ces mesures -, l'immigration des ressortissants espagnols et portugais dans les autres Etats membres et des ressortissants des autres Etats membres en Espagne et au Portugal, en vue d'y exercer un travail salarié et/ou d'y accéder à un emploi salarié, pourra être soumise à autorisation préalable. Des dispositions dérogatoires temporaires sont en outre prévues pour l'accès à l'emploi des membres de la famille d'un travailleur régulièrement installés avec lui.

D'autre part, en ce qui concerne les prestations familiales pour les membres de la famille restés dans le pays d'origine, celles-ci seront versées au taux du pays de résidence jusqu'au moment de l'uniformisation des règles en vigueur actuellement dans la Communauté et au plus tard jusqu'à l'expiration d'une période de transition de trois ans.

Ces mesures n'affectent pas l'application en Espagne et au Portugal, dès leur adhésion, des autres dispositions communautaires en matière sociale, et notamment leur participation au Fonds social européen.

e) Ressources propres

Contrairement au premier élargissement (où les nouveaux Etats membres ne contribuaient aux recettes communautaires qu'à concurrence de quote-parts progressivement croissantes au cours des cinq premières années suivant leur adhésion), l'Espagne et le Portugal participeront immédiatement au système des ressources propres et aux dépenses de la Communauté, sous réserve de certaines mesures de transition. Ils verseront au budget communautaire, dès leur adhésion, les recettes provenant

- d'une part, des droits de douane et des prélèvements agricoles, à l'exclusion cependant des montants perçus à l'importation aux îles Canaries et à Ceuta et Melilla ainsi que, jusqu'à la fin de la première étape, des montants constatés pour les produits agricoles soumis au régime de transition par étapes;
- d'autre part, des droits constatés au titre des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée - ou des contributions financières fondées sur le produit national brut pour le Portugal, qui peut reporter de trois ans l'introduction du régime de la TVA -. Toutefois, suivant une formule comparable à celle adoptée dans le cas de l'adhésion de la Grèce et en vue d'éviter que les nouveaux Etats membres ne se trouvent en situation de déséquilibre financier au cours des premières années suivant leur adhésion, l'Espagne et le Portugal bénéficieront pendant une période de six ans d'une restitution forfaitaire dégressive (s'échelonnant de 87 % en 1986 à 5 % en 1991) des montants dus à ce titre.

Si l'on tient compte de ces mesures transitoires⁽²⁶⁾, ainsi que du programme spécifique de développement de 700 millions d'ECUs qui sera d'autre part mis en oeuvre pendant dix ans en faveur de ses structures agricoles et du prêt de 1.000 millions d'ECUs qui lui sera accordé au cours des années 1986 à 1991 dans le cadre du mécanisme des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des Etats membres,

(26) dont il résulte, pour le Portugal, que la quasi-totalité des prélèvements agricoles ne seront versés au budget communautaire qu'à partir de la sixième année suivant son adhésion, et que, compte tenu de la faible quote-part de son PNB dans celui de la Communauté élargie, sa contribution à ce titre sera sans doute minime.

il est certain que le Portugal figurera pendant les premières années de son adhésion parmi les bénéficiaires nets des finances communautaires.

f) Par ailleurs, l'Acte d'adhésion prescrit naturellement un grand nombre de mesures transitoires et de dérogations temporaires de caractère plus ponctuel dans d'autres domaines, qu'il n'est pas possible d'énumérer dans le cadre du présent exposé.

- 3) Les instruments d'adhésion de l'Espagne et du Portugal comportent enfin une dernière originalité, qui est de nature à intéresser les juristes. Elle réside dans la mise en vigueur anticipée de certaines dispositions de l'Acte d'adhésion, prescrite en vertu des articles 2 paragraphes 3, respectivement de la décision du Conseil relative à l'adhésion à la CECA et du traité relatif à l'adhésion à la CEE et à la CEEA.

Bien que les mesures transitoires prévues dans l'acte d'adhésion soient très détaillées, elles demeurent cependant incomplètes sur certains points qui n'ont pas pu être résolus en temps utile et qui ont dû être réglés par des mesures complémentaires à définir pendant la période dite "intérimaire" (c'est-à-dire la période qui s'écoule entre la signature des instruments d'adhésion et leur entrée en vigueur après ratification), de telle manière qu'elles puissent être applicables dès le jour de l'entrée en vigueur de l'adhésion. Indépendamment d'une série d'adaptations de caractère technique à apporter à divers actes du droit communautaire dérivé, ces mesures complémentaires se situent essentiellement dans les domaines de l'agriculture (en vue notamment de définir les droits de base pour certains produits, la liste et le rythme d'abolition des aides nationales, les conditions de mise en oeuvre d'actions structurelles en faveur du Portugal, et l'ensemble du régime transitoire des échanges des produits agricoles entre l'Espagne et le Portugal), de la pêche (en vue notamment de définir les mesures de contrôle destinées à assurer le respect des mesures transitoires prescrites), et des relations extérieures (en vue de la conclusion de protocoles visant à adapter les accords préférentiels en vigueur avec certains pays tiers).

Il s'est donc avéré nécessaire de prévoir dans l'Acte d'adhésion des dispositions conférant aux institutions de la Communauté la compétence d'arrêter ces mesures complémentaires avant l'adhésion et constituant les bases juridiques de ces mesures. Cette exigence a conduit, dans un souci de sécurité juridique - en vue d'éviter le risque que la légalité des mesures ainsi arrêtées ne puisse être contestée par un moyen tiré de l'inapplicabilité de leur base juridique avant l'entrée en vigueur des instruments d'adhésion -, à stipuler expressément dans les deux instruments formels consacrant l'adhésion que les dispositions de l'Acte d'adhésion constitutives de ces bases juridiques entrent en vigueur anticipativement dès la signature des instruments d'adhésion. Toutefois, ^{il est précisé que} la mise en vigueur des actes qui seront arrêtés par les institutions communautaires sur la base des dispositions en question est subordonnée à l'entrée en vigueur effective des instruments d'adhésion, c'est-à-dire à leur ratification.

Certes, l'application anticipée à titre provisoire de certaines dispositions de l'acte d'adhésion n'est pas en soi une nouveauté. Elle existait déjà dans les deux Actes d'adhésion antérieurs, mais elle s'y trouvait exprimée de manière implicite et était limitée dans sa portée à la formulation de certaines adaptations de caractère technique dont le contenu substantiel était en outre défini⁽²⁷⁾. Bien que la légalité des actes qui furent arrêtés sur cette base n'ait pas été formellement contestée, cette application anticipée avait cependant suscité des controverses juridiques⁽²⁸⁾. L'extension de ce mécanisme, dans l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, à la définition de mesures de caractère dérogatoire et de portée plus substantielle a justifié l'insertion dans les instruments d'adhésion d'une disposition formelle destinée à écarter toute possibilité de contestation portant sur la légalité des actes définissant ces mesures.

* * *

(27) Articles 30 et 153 de l'Acte de 1972, et articles 22 et 146 de l'Acte de 1979

(28) cf. PUISSOCHET, réf. cit., p. 437

III.

Quelles conclusions peut-on, au stade actuel, dégager des observations énoncées ci-dessus?

1.- On ne peut s'empêcher de penser que les négociateurs de l'Acte d'adhésion de 1985 ont retenu la leçon tirée de l'expérience des deux précédents élargissements en s'efforçant, par un luxe de détails et de solutions ponctuelles, d'éviter le risque d'une "renégociation" telles que celles qui ont suivi successivement chacune des adhésions antérieures.

Même si les négociations ont été effectivement plus dures - ou si l'on veut plus réalistes - et même si lors de la signature des instruments d'adhésion toutes les parties se sont déclarées satisfaites des résultats en soulignant que les compromis intervenus étaient équilibrés, rien ne permet cependant d'assurer que ce risque est éliminé, si l'on sait que, dans la phase finale des négociations, le gouvernement espagnol a été contraint de faire une série de concessions importantes et qu'il serait étonnant qu'il les ait faites sans nourrir l'espoir de pouvoir améliorer sa situation après l'adhésion.

2.- En dépit de la longue durée des négociations et de la somme des solutions très élaborées qui en ont été dégagées, de nombreux problèmes importants n'ont pas pu être résolus et demeurent ouverts. Indépendamment même des mesures complémentaires qui restaient à prendre pendant la période intérimaire, il en est d'autres qui devront être définies ultérieurement.

On peut citer, à titre d'exemple, l'adaptation des règles régissant les organisations communes de marché pour certains produits agricoles. Dans la perspective de l'adhésion, la Communauté a adapté les règles relatives aux secteurs des fruits et légumes et du vin, mais la réforme des règles régissant le marché des matières grasses végétales et en particulier de

L'huile d'olive n'a pas pu être réalisée avant l'adhésion et devra donc être décidée à terme dans le cadre de la Communauté élargie à douze; il paraît douteux que cette réforme ne suscite pas des difficultés majeures pour concilier les intérêts divergents des Etats membres "méditerranéens" et "nordiques".

De même, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal affectera directement les intérêts de certains pays tiers du bassin méditerranéen liés à la Communauté par des accords préférentiels et qui craignent, non sans raison, des pertes de débouchés pour leurs produits et donc un préjudice pour leur économie qui affecterait en retour la Communauté à l'égard de laquelle ces pays sont des partenaires commerciaux; même si le danger n'est pas imminent compte tenu des mesures transitoires prévues dans le domaine agricole, la Communauté devra sans doute faire preuve d'imagination si elle veut éviter, à moyen et long terme, ces conséquences négatives tant pour elle-même que pour ses partenaires préférentiels.

3.- Il n'est pas exclu que l'application même et la gestion des mesures transitoires prescrites par l'Acte d'adhésion de 1985 ne s'avère génératrice de difficultés qui risquent de susciter de nouveaux problèmes complexes au sein de la Communauté élargie. Ce risque se situe en particulier dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, où la nature des mesures transitoires, et parfois leur caractère imprécis ou ambigu ou leur incohérence, ne manqueront sans doute pas d'ouvrir la voie à des interprétations divergentes ou à des sources potentielles de conflits.

4.- Enfin, d'une manière plus générale, on peut se demander si ce troisième élargissement entraîne des modifications profondes de la Communauté - du point de vue institutionnel, du point de vue de ses objectifs et de ses moyens d'action, ou du point de vue de sa cohésion et de son dynamisme internes - par rapport au schéma antérieur.

L'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne change d'aucune façon les structures juridique et économique des traités originaires. Comme les actes d'adhésion relatifs aux élargissements précédents - et à l'exception des quelques adaptations de caractère purement "mathématique" apportées à la composition des institutions -, il est conçu sous la forme de dérogations temporaires qui sont destinées à devenir caduques dans un délai maximal de dix ans et qui n'affectent donc pas, sur le plan formel et à long terme, les fondements de la Communauté ni l'"acquis communautaire" que les nouveaux Etats membres déclarent accepter sans réserve.

Mais cette conception n'exclut pas que ce troisième élargissement, comme ce fut le cas pour le premier, exerce sur le développement ultérieur de la Communauté une influence non négligeable, dont il est encore difficile de mesurer l'intensité.

a) Certes, les objectifs fondamentaux visant à instaurer une véritable union économique et sociale entre les Etats membres (comportant non seulement la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux par la suppression des cloisonnements nationaux, mais aussi l'instauration de politiques communes se traduisant par des règles applicables uniformément dans l'ensemble de tous les Etats membres pour les principaux secteurs économiques), ainsi que les principes généraux à respecter pour en assurer la réalisation et même la finalité politique qui les a inspirés, ne sont pas modifiés par le nouvel acte d'adhésion et demeurent donc inchangés dans la Communauté à douze.

Mais, la présence de l'Espagne et du Portugal au sein des institutions communautaires ne manquera sans doute pas d'influencer la perception des intérêts de la Communauté, qui inspirent et doivent prévaloir dans le choix des actions communes à entreprendre ou à poursuivre et dans l'appréciation des mesures à arrêter.

- Ainsi, sur le plan interne, il n'est pas douteux que l'adhésion des deux pays de la péninsule ibérique renforce la composante méridionale de la Communauté - ou rééquilibre, selon certains, une composition de la Communauté que le premier élargissement avait eu pour effet de désorienter vers le Nord de l'Europe -, et que ce renforcement entraînera vraisemblablement une prise en compte plus systématique et plus persuasive des intérêts conjoints et des exigences particulières que les Etats membres méridionaux s'efforcent de faire prévaloir en raison des particularités de leurs structures de production.

- Sur le plan externe aussi, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal est de nature à renforcer la participation de la Communauté au développement des relations internationales. En outre, les liens privilégiés traditionnels que ces deux nouveaux Etats membres (et en particulier l'Espagne) entretiennent avec les pays de l'Amérique latine donneront une dimension additionnelle aux relations de la Communauté avec ces pays et la conduiront sans doute à développer ces relations.

b) De même, l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne modifie en rien les règles du fonctionnement institutionnel de la Communauté, ni les principes de l'ordre juridique communautaire tels qu'ils ont été définis par la jurisprudence de la Cour de Justice. Mais il n'apporte dès lors aucune solution à la dégradation progressive du mécanisme décisionnel, qui a été conçu pour la Communauté originaires formée par six Etats membres et qui aurait déjà dû être adapté lors du premier élargissement; les difficultés actuelles demeurent et seront inévitablement aggravées encore par la nouvelle augmentation du

nombre des Etats membres. Il faut d'ailleurs rappeler que cette dégradation ne résulte pas seulement des textes qui exigent l'unanimité pour l'adoption des normes communes dans certains cas d'importance croissante (par exemple, l'article 100 du traité CEE qui constitue la base juridique des directives relatives au rapprochement des législations), mais aussi et surtout du comportement des Etats membres qui s'est développé au sein du Conseil depuis la crise de 1965 et notamment du "droit de veto" dont certains Etats membres se réclament en vertu du soi-disant "compromis de Luxembourg" et qui a conduit à une pratique malsaine généralisée consistant à rechercher toujours l'unanimité dans les cas où le traité prévoit la majorité qualifiée, ce qui empêche le Conseil d'exercer les pouvoirs que les traités lui réservent.

A cet égard, toute amélioration dépend maintenant essentiellement du sort encore incertain à ce jour qui sera réservé à l' "Acte unique européen" portant révision des traités communautaires (actuellement signé par neuf Etats membres et ouvert à la signature encore attendue des trois autres), ainsi que de l'application qui en sera faite par le Conseil dans la pratique.

On sait comment, partant du projet de traité sur l'Union européenne adopté par le Parlement européen et du rapport du "Comité DOOGE" institué par le Conseil européen de Fontainebleau, la Conférence intergouvernementale convoquée par le Conseil européen de Milan en juin 1985 (avec la participation des deux nouveaux Etats membres) a abouti à cet "Acte unique", dont il est inutile de rappeler ici les péripéties qui ont accompagné son pénible accouchement. S'il n'apporte qu'une réponse partielle et insatisfaisante à l'exigence d'un renforcement institutionnel et s'il suscite la déception par rapport aux espoirs que le projet de traité du Parlement européen avait fait naître, cet Acte comporte néanmoins des améliorations formelles - même si elles sont parfois formulées de manière nébuleuse - et ouvre des perspectives de progrès non négligeables

dans la répartition des rôles entre les Institutions communautaires (accroissement minime des pouvoirs du Parlement européen, principe d'une délégation des compétences d'exécution à la Commission, remplacement de l'unanimité par la majorité qualifiée dans certains cas). Mais il ne résoud pas pour autant les difficultés nées du comportement des Etats membres au sein du Conseil car il ne limite nullement l'usage de ce triste "droit de veto" qui est à l'origine du fonctionnement défectueux actuel (29), en sorte qu'il faudra attendre de voir quel usage en aura été fait dans la pratique et dans quelle mesure on aura tiré profit de toutes ses potentialités pour apprécier la portée réelle de cette modeste réforme.

Sur ce point, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, loin d'aggraver la situation, devrait au contraire avoir un effet positif, si l'on se réfère aux positions exprimées par leur gouvernement respectif; tant dans leurs déclarations publiques que dans le cadre de la Conférence intergouvernementale à laquelle ils ont participé dès le lendemain de la signature des instruments d'adhésion, le Président du gouvernement espagnol comme le premier ministre portugais ont en effet manifesté leur volonté d'avancer dans la voie de l'intégration politique et économique de l'Europe et se sont rangés parmi les représentants des Etats membres qui souhaitent une réforme institutionnelle plus ambitieuse. Il reste naturellement à voir si cette volonté se confirmera avec autant de fermeté lorsqu'il s'agira d'être minorisé sur l'adoption de mesures contraires à leur intérêt national immédiat; s'il devait se révéler que tel n'est pas le cas, il est à craindre que le nouvel élargissement, n'ait pour effet d'accentuer encore les difficultés actuelles et ne conduise à la paralysie déjà latente de la Communauté.

1.3.1986

(29) Les premiers ministres de certains Etats membres ont publiquement déclaré que le soi-disant "compromis de Luxembourg" n'est pas affecté et demeure intouchable.

COLLOQUE DE L'ASSOCIATION BELGE POUR LE DROIT EUROPEEN SUR
L'ADHESION DE L'ESPAGNE AUX COMMUNAUTES EUROPEENNES. ASPECT
JURIDIQUE

Bruxelles, le 14 mars 1986

Problèmes juridiques choisis de droit espagnol en rapport avec
l'adhésion

Sommaire de l'exposé de Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS, Professeur
à l'Université de Granada, Juge à la Cour de justice des
Communautés européennes

INTRODUCTION: Objet et but de l'exposé

I - L'AMENAGEMENT DES MONOPOLES D'ETAT

- 1) L'article 48 de l'acte relatif aux conditions de l'adhésion.
- 2) L'aménagement du monopole des tabacs: La loi du 22 novembre 1985.
- 3) L'aménagement du monopole des pétroles: Le décret-loi du 13 décembre 1985.

II - LES AIDES D'ETAT

- 1) Considérations générales sur le régime des aides après l'adhésion.
- 2) Le cadre normatif des aides aux secteurs industriels en crise: La loi du 26 juillet 1984 sur la reconversion et la réindustrialisation.
- 3) Le cadre normatif des aides régionales: La loi du 23 décembre 1985 sur les aides régionales pour la correction des déséquilibres économiques inter-territoriaux.
- 4) Le problème des aides octroyées par les "communautés autonomes".

III - LE ROLE DES "COMMUNAUTES AUTONOMES" DANS LA MISE EN
OEUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

- 1) Les compétences des "communautés autonomes" en vue de la mise en oeuvre du droit communautaire.
- 2) La coopération entre le pouvoir central et les "communautés autonomes" en vue de la mise en oeuvre du droit communautaire.
- 3) La garantie de l'exécution du droit communautaire par le pouvoir central

L'ADHESION DE L'ESPAGNE A LA COMMUNAUTE
EUROPEENNE: UN APPROCHE JURIDICO-ECONOMIQUE

FRANCESC GRANELL

Professeur d'Organisation
Economique Internationale
à l'Université de Barcelone

COLLOQUE DE L'ASSOCIATION BELGE POUR LE DROIT EUROPEEN SUR L'ADHESION
DE L'ESPAGNE AUX COMMUNAUTES EUROPEENNES

BRUXELLES, 14 mars 1986.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
I. LES PROBLEMES ET BLOCAGES DU TROISIEME ELARGISSEMENT	2
II. LE CHANGEMENT D'ATTITUDE NEGOCIATRICE DE LA COMMUNAUTE A L'ACCORD DE 1970 ET AU TRAITE D'ADHESION	5
III. LA CLAUSE PORTUGAISE DE DEVELOPPEMENT ET LA CLAUSE GENERALE DE SAUVEGARDE POUR L'ESPAGNE ET LE PORTUGAL	8
IV. LES STRUCTURES ECONOMIQUES ET ADMINISTRATIVES TRADITIONNELLES ET L'APPLICATION DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE	12
V. LES AIDES COMMUNAUTAIRES ET LA TOLLERANCE DANS L'APPLICATION DE L'ACQUIS	17
BIBLIOGRAPHIE	19

I. LES PROBLEMES ET BLOCAGES DU TROISIEME ELARGISSEMENT

L'Espagne est devenue membre de la Communauté Européenne, avec Portugal, le premier janvier de 1986 après de longues négociations qui ont abouti à la signature du Traité relatif à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté Economique Européenne et à l'EURATOM du 12 juin 1982 ainsi qu'aux décisions du Conseil des Communautés Européennes relatives à l'entrée à la CECA du 11 juin 1985.

Le troisième élargissement de la Communauté Européenne s'est fait de la même façon que l'ont été le premier et le deuxième élargissement, à savoir, lors de l'entrée du Royaume Uni, de la République Irlandaise et du Royaume du Danemark, puis lors de l'entrée de la République Hellenique.

C'est ainsi que les deux nouveaux états membres ont accepté les dispositions adoptées, avant l'élargissement, par les Anciens Etats Membres, soit:

- Les tarifs douaniers communautaires dans leur ensemble et l'application progressive de ces tarifs à tous les pays tiers.
- Les principes de base des politiques communes et leurs dispositions d'application.
- Les obligations contractuelles des Communautés à l'égard des pays tiers.
- Les mécanismes institutionnels des Communautés tels qu'ils résultent des Traités, avec les seuls aménagements rendus nécessaires par la représentation des nouveaux Etats membres.

Dans le cadre des négociations d'adhésion, les solutions à certains problèmes d'adaptation ont été cherchées par l'établissement de mesures transitoires et non par des modifications de l'acquis communautaire en lui même.

L'envergure des problèmes posés par l'intégration de l'Espagne et du Portugal a fait que les négociations d'adhésion ont eu une durée assez longue puisque les demandes ont été introduites par les deux pays ibériques le 28 mars 1977 (Portugal) et le 28 juillet 1977 (Espagne) et la signature des Actes n'a eu lieu que le 12 juin 1985 pour l'entrée effective le premier janvier 1986.

Contrairement à cette expérience la Grèce a signé ce Traité d'Adhésion le 28 mai 1979 et est devenue membre de la Communauté le premier janvier 1981 tout en ayant présenté sa demande le 12 juin 1975.

La plus longue durée des négociations qui ont mené à l'adhésion et les périodes transitoires plus longues retenues dans la plupart des domaines (1) montrent bien que la troisième adhésion a rencontré plus de problèmes que la première et la deuxième.

La longue durée des négociations ne peut pas s'expliquer par la position de l'Espagne vis à vis de l'adhésion mais par les positions à la Communauté.

Dès le débat parlementaire du 27 juin 1979, tous les partis politiques espagnols s'étaient montrés favorables à l'adhésion, ce qui n'avait pas été le cas pour les autres pays candidats au cours des deux élargissements précédents, parce que dans ces états il y avait eu des mouvements politiques hostiles à la Communauté Européenne.

Les mécanismes administratifs et de négociation créés en Espagne pour le dialogue intégrateur avec la Communauté ont fonctionné avec une souplesse qui n'était pas tellement

commune dans certaines affaires administratives en Espagne étant donné le caractère interministériel des questions débattues dans la négociation d'adhésion. La création d'une "task force" s'est avérée, en ce terrain, comme une expérience à retenir en Espagne pour le traitement des affaires à caractère interministériel. (2)

Les organisations économiques espagnoles et certains groupes de pression espagnols n'ont joué, non plus, un rôle retardateur de la négociation bien que à certains moments ils ont présenté leurs peurs et leurs chagrins lors de certaines positions et exigences communautaires pendant le déroulement des négociations d'adhésion (3).

Il faut dire que ce sont plutôt les circonstances économiques de la crise européenne, et de l'europésimisme (4), la peur du choc que peuvent produire les produits espagnols dans certains marchés européens et quelques intérêts électoraux dans divers pays de la Communauté, qui ont introduit le plus d'obstacles (5) aux négociations d'adhésion et qui ont le plus motivé des retards et des blocages pendant le parcours négociateur.

L'importance des problèmes posés par l'élargissement de la Communauté vers le Sud a permis, d'autre part, d'approfondir certains aspects de l'acquis communautaire très peu adaptés aux nouvelles circonstances d'une Communauté à Douze plus vaste, avec plus de membres à l'heure d'adopter des décisions à l'unanimité et avec plus d'inégalités économiques et sociales tant à niveau national qu'au niveau régional.

II. LE CHANGEMENT D'ATTITUDE NEGOCIATRICE DE LA COMMUNAUTE A L'ACCORD DE 1970 ET AU TRAITE D'ADHESION

A la fin juin 1970 la Communauté Economique Européenne avait signé un Accord Commercial avec l'Espagne qui est entré en vigueur le premier octobre de la même année.

Il est connu qu' à cette époque-là et qu'après le Rapport Birkelbach de 1962 (6), l'Espagne non démocratique ne pouvait pas aspirer à devenir membre de la Communauté.

L'Accord de 1970 a été -malgré cette situation politique- très généreux pour l'Espagne puisque les désarmements douaniers qui ont été établis, ont eu un caractère clairement assymétrique en faveur de l'Espagne, et qu'ils ont contribué -avec l'aide d'autres facteurs- à une expansion rapide des exportations espagnoles vers la Communauté bien qu'il n'y ait pas eu de réciprocité du point de vue des importations.

L'Accord de 1970 a été largement critiqué au sein du GATT -étant donné leur inadéquation aux principes de l'article XXIV de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (7)- et a été aussi critiqué par certains pays membres de la Communauté Européenne déjà à la suite du premier élargissement de la Communauté Européenne.

Pourquoi la Communauté a endurci sa position lors de la négociation d'entrée qui-t-elle devait être une excellente occasion pour aider à la jeune démocratie espagnole a mieux se développer?.

L'endurcissement de la Communauté vis à vis de la position qui avait été maintenu lors de la négociation de l'Accord de 1970 dérive du plus grand poids que l'économie espagnole a maintenant par rapport aux principales économies communautaires et au changement de signe des échanges

commerciaux entre l'Espagne et la Communauté.

En 1970 le Produit Interieur Brut de la République Fédérale d'Allemagne -le plus grande parmi les pays membres de la Communauté- représentait 5,29 fois celui de l'Espagne.

En 1984 le rapport est descendu a 3,76 suite à un plus rapide développement de l'économie espagnole.

Entre 1960 et 1970 la ^{taux}taxe de couverture importations/ exportations entre la CEE et l'Espagne n'avait jamais dépassé le 36% pour l'Espagne et en 1984 elle est arrivée à 119 mettant en évidence l'essor des exportations espagnoles aux pays de la Communauté. Après 1977 la ^{taux}taxe n'est jamais descendu en dessous de 93%.

En même temps la structure des exportations espagnoles à la Communauté a beaucoup changé entre 1970 et 1984. En 1970 plus de 35% des exportations espagnoles vers la Communauté était constituée par des aliments et boissons. En 1984 ce pourcentage était descendu à 16%.

En même temps le pourcentage des matières premières dans le total des exportations était descendu de 16% à 4%. Par ailleurs les exportations espagnoles de manufactures machines et véhicules qu'en 1970 n'était que de 39% du total vendu par l'Espagne a la Communauté se situaient au 1984 aux alentours du 63%.

Tout celà sert à expliquer l'endurcissement de la position negociatrice de la Communauté mais ne contribue pas à confirmer certains espoirs que le rapprochement à la Communauté avait crée dans des secteurs espagnols spécialement favorables qui voyait en la Communauté le facteur decisif pour aider le développement future de l'Espagne (8).

La Communauté Européenne n'a pas été -d'ailleurs- la seule organisation internationale à changer le classement de l'Espagne aux effets économique. La Banque Mondiale, par exemple a décidé au cours de cette période de ne plus considérer l'Espagne comme bénéficiaire des prêts de développement qu'elle accorde.

Le Japon est le seul pays qui ait reconnu à l'Espagne le statut de pays en voie de développement aux effets d'application du Système Généralisé de Préférences Douanières de la CNUCED, cette position a été aussi adoptée dans une moindre mesure par la Suisse, l'Autriche et l'Australie.

La Communauté est aujourd'hui plus importante pour l'économie espagnole qu'elle ne l'était en 1970 même si parfois ce fait a été caché par la déformation statistique inhérente au bouleversement des prix pétroliers pendant la période de splendeur de l'OPEP.

Celà est bien évident du point de vue commercial et touristique bien que du point de vue des investissements étrangers et du transfert de technologie les initiatives américaines et japonaises en Espagne ont eu un résultat très positif si l'on considère les nouvelles techniques, produits et services qu'elles apportent.

III. LA CLAUSE PORTUGAISE DE DEVELOPPEMENT ET LA CLAUSE GENERALE DE SAUVEGARDE POUR L'ESPAGNE ET LE PORTUGAL

L'esprit selon lequel l'Espagne a un niveau de développement qui n'a pas besoin d'aides spéciales et qui peut même supporter certaines restrictions de la part de la Communauté a été clairement introduit dans le Traité d'Adhésion si on compare le traitement que la Communauté accorde au Portugal à celui qui est accordé à l'Espagne.

Il faut dire, bien sûr que le Portugal recevait jusqu'à présent les aides du Fonds de développement de l'AELE en sa faveur.

Une des déclarations communes aux actes relatifs à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés Européennes explicite la volonté d'aider le Portugal sans qu'une déclaration positive analogue soit prévue en relation avec l'Espagne. Le texte sur le Portugal dit que (9) :

"L'adhésion de la République portugaise aux Communautés européennes se situe dans la perspective d'une modernisation de son économie et de l'augmentation de ses possibilités de croissance.

A cette fin, un programme spécifique de développement à l'agriculture défini ci-avant à l'article 263 et au protocole n° 24 s'applique immédiatement après l'adhésion et s'étale sur une durée totale de dix ans.

Un effort analogue s'impose dans le domaine industriel, afin de moderniser le secteur productif et de l'adapter aux réalités de l'économie européenne et internationale. La Communauté est disposée, dans le même esprit que pour l'agriculture, à apporter son concours aux entreprises portugaises, en les faisant bénéficier de son appui

technique et de ses instruments de crédit -aussi bien le nouvel instrument communautaire (NIC) que les opérations privées-, ainsi que par des interventions accrues de la Banque européenne d'investissement".

Il faut rappeler que toutes les périodes de transition établies pour l'application complète de l'acquis communautaire -à la suite des négociations d'adhésion- sont l'expression de la volonté d'éviter des troubles aux économies engagées à l'élargissement communautaire tout en empêchant les problèmes qu'une incorporation d'application trop rapide puisse provoquer.

C'est justement pour cela que l'Espagne a été autorisé à maintenir certaines restrictions quantitatives à l'égard des produits communautaires pendant une certaine période (article 43 et annexes III et IV de l'Acte d'adhésion) et que le libre-échange ne va se produire que dans les délais qui ont été jugés comme raisonnables au cours de la négociation par les deux parties (7 ans pour les produits industriels et 10 pour les produits agricoles).

Les restrictions que la Communauté Européenne impose aux secteurs textile et sidérurgique ainsi que certaines barrières à l'expansion des productions et des exportations agricoles et de la pêche espagnoles et qui ont dû être acceptées pendant la négociation sont dangereuses pour le rôle de dynamisation que l'adhésion devrait jouer pour l'Espagne parce que vont empêcher le libre jeu des facteurs économiques liés aux circonstances sectorielles.

Etant donné la comparaison des avantages comparatifs de l'Espagne dans ces secteurs, les limitations restrictives supposent une limitation évidente.

D'autre part, la Communauté, l'Espagne et le Portugal ont établi une clause de sauvegarde général dans les Actes d'adhésion.

~~NC V. 100~~
La philosophie de cette clause suit celle de l'article 226 du Traité CEE et des articles 135 et 130 des Actes referées au premier et deuxième élargissement.

C'est l'article 379 des Actes d'adhésion qui a établi cette clause générale contre les "difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régional".

La période initiale d'application de la clause de sauvegarde au Traité de Rome arrivait jusqu'au 31 décembre 1969 alors que dans le cas du premier et du deuxième élargissement la période d'invocation finissait le 31 décembre 1977 et le 31 décembre 1985 respectivement.

Etant donné les périodes transitoires fixés au troisième élargissement de la Communauté l'article 379 a établi que la clause de sauvegarde général peut être invoqué jusqu'au 31 décembre 1992 en général et jusqu'au 31 décembre 1995 pour les produits et secteurs pour lesquels des mesures dérogatoires d'une durée équivalente sont prévues aux termes de l'Acte d'adhésion.

Les nouveaux états membres pourront demander donc à être autorisés à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du Marché Commun.

Et, dans les mêmes conditions, un Etat Membre prourrait demander a être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde à l'égard de l'un ou des deux nouveaux Etats Membres.

Même s'il est prévu qu'il faudra choisir les mesures qui apporteront le moins de perturbations au fonctionnement du Marché Commun, la réalité du commerce international montre combien il est toujours difficile d'appliquer des mesures de ce genre.

C'est justement dans cette perspective et avant d'appliquer, déjà, l'article 379 que le Gouvernement espagnol a commencé le dialogue avec les fournisseurs communautaires des produits sidérurgiques avant la disparition du système de licences d'importation prévue pour le 1er mars 1986 étant donné que les importations d'acier ont triplé, allant de 152.500 tonnes en janvier 1985 à 475.500 tonnes en janvier 1986 et que les prix de cotisation sont entre 30% et 40% en dessous des prix intérieurs communautaires.

Cette première désorganisation du marché montre les problèmes qui peuvent se présenter dans les premiers temps de l'adhésion bien que le climat économique général soit maintenant meilleur que celui qui a présidé les négociations en raison des effets positifs que la réduction des prix du pétrole est en train d'avoir sur l'économie européenne fortement dépendante des importations énergétiques.

De ce point de vue l'effet sur le développement espagnol que peut provoquer l'incorporation à la CEE dépendra plus de la situation de la conjoncture économique européenne et mondiale que des dispositions de l'Acte d'adhésion montrant -une fois de plus- combien il est difficile d'isoler avec précision les effets qui se produisent à l'occasion de la participation à une union douanière.

IV. LES STRUCTURES ECONOMIQUES ET ADMINISTRATIVES TRADI- TIONNELLES ET L'APPLICATION DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Il est bien connu que le niveau de développement espagnol se situe à peu près à la moitié de la moyenne communautaire et que les structures économiques et administratives concordent avec ce niveau moyen.

L'Espagne a été traditionnellement un pays assez fermé aux échanges commerciaux internationaux comme le montre le rapport entre exportations et Produit National Brut qui est de 12,5% (contre 62,3% la U.E.B.L., 17,6% la France et 20,6% l'Italie) et celui des importations/PIB qui arrive à 18,4% (contre 65% le U.E.B.L., 20,2% la France et 22,8% l'Italie).

L'ouverture commerciale enregistrée après le Plan de Stabilisation de 1959 a été remarquable et l'ouverture aux flux touristiques internationaux (10) aux investissements étrangers (11) et le phénomène de l'émigration des travailleurs espagnols en Europe (12) ont beaucoup aidé à un changement évident des attitudes de la société espagnole et de la législation.

Ce changement s'est produit dans le sens de l'ouverture mais les niveaux de l'acquis légal et administratif espagnols sont encore éloignés des niveaux communautaires comme le sont aussi les indicateurs qui montrent les écarts économiques entre l'Espagne et la Communauté revenu par tête, occupation agricole, chômage, etc.

Cela veut dire que l'adoption de l'acquis communautaire dans beaucoup de domaines obligerait à introduire des changements soit législatifs pour s'adapter à l'acquis communautaire soit d'organisation, soit de pratiques administratives jusqu'à présent suivies.

Même si le Gouvernement espagnol n'a pas fait un "Livre-Blanc" étudiant les effets de l'adhésion, comme l'a fait le Gouvernement britannique, différents auteurs, et institutions espagnoles ont réalisé des analyses concernant les effets que l'intégration à la Communauté doit provoquer. Celles de l'Institut National de l'Administration Publique et des Caisses d'Epargne sont les plus actuelles (13).

Mais -comme il a été demandé par certaines organisations et personnalités économiques espagnoles- l'entrée de l'Espagne à la Communauté est l'occasion de prendre certains mesures de politique interne pour l'assainissement de l'économie, ainsi que pour la rendre plus compétitive vis à vis de la Communauté (14).

En tout cas, il faut reconnaître que l'acquis communautaire a été conçu par les pays de la Communauté en tenant compte des circonstances de leur économie.

Celles-ci ne sont pas exactement les mêmes circonstances que celles de l'Espagne, malgré que -comme a il été remarqué (15)- la plupart des problèmes économiques de l'Espagne actuelle ne sont pas très éloignés de ceux que la Communauté doit aborder.

Deux exemples peuvent nous aider à voir les difficultés qui peuvent se présenter à l'application de l'acquis communautaire étant donné les écarts entre l'économie espagnole et les économies des autres pays de la Communauté Européenne: la politique de concurrence et la protection de l'environnement.

Politique de concurrence

L'un de ces exemples est celui de la politique de concurrence domaine dans lequel, à côté des politiques nationales, il y a place pour une politique européenne de concurrence

poursuivant comme objectifs d'empêcher les entreprises d'établir des obstacles au libre-échange à l'intérieur de la Communauté, d'empêcher des pratiques nuisibles aux consommateurs ou aux firmes concurrentes ou dépendantes et d'empêcher que les aides accordées par les pouvoirs publics nationaux créent des discriminations ou des distorsions de concurrence qui fausseraient le fonctionnement correct de l'économie de marché et l'existence du Marché Commun.

Face à cette politique européenne de concurrence l'Espagne a une Loi contre les pratiques restrictives de la concurrence (Loi 110/1963 de 20 juillet) qui suit assez bien les articles 85 et 86 du Traité CEE et 65 du Traité CECA avec une clause général de prohibition, avec des exclusions (CAMPSA, RENFE, TABACALERA, etc.) et avec des pratiques admissibles par le Tribunal de Défense de la concurrence. Les exceptions s'accordent en tout cas à titre individuel.

Rien s'est fait en Espagne en ce qui concerne les accords de concurrence externe sur distribution sélective, protection territoriale des exclusivités ou discriminations en matière des prix de l'article 60.1 du Traité CECA sauf dans les cas auxquelles on pouvait constater des abus de position dominante.

Etant donné que la Cour de Justice des Communautés n'a pas accepté le recours du Gouvernement italien contre le Règlement 19/65 du Conseil relatif aux contrats de distribution exclusive il faut ici envisager des différences entre les normes espagnoles et communautaires.

Au même temps, il faudra changer le critère d'admissibilité de certains pratiques seulement cas par cas laissant place à des Règlements d'admissibilité à titre sectoriel.

Certaines des pratiques acceptées par la Loi espagnole 110/63 vont maintenant être aménagées par les compromis souscrits par l'Espagne en relation à la question des monopoles d'Etat.

Mais, quand on considère la politique de concurrence de la Communauté et que l'on voit la petite dimension relative des entreprises espagnoles, on s'aperçoit que plus que la question des pratiques par abus de position dominante, l'Espagne doit être plus intéressée dans les aspects de ce que on a appelé les actions positives de la politique de concurrence.

Il faut dire à cet égard que la Commission s'efforce de favoriser ces actions positives faisant usage de ses pouvoirs pour autoriser certaines ententes qui "contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique".

Une autre ligne d'action positive consiste à inciter les petites et moyennes entreprises à s'en servir du "Bureau de rapprochement des Entreprises" de la Direction Générale de Marché Intérieur et Affaires Industrielles de la Commission.

Si cette politique positive tient compte du fait que les entreprises européennes doivent améliorer leur dimension pour mieux s'adapter à la concurrence des entreprises américaines et japonaises il serait impossible de penser à une trop rigoureuse application des normes communautaires de concurrence sur les entreprises espagnoles qui -comme il est notoire- sont normalement plus faibles que les entreprises communautaires.

Politique de protection de l'environnement

Il y a des secteurs dans lequel l'application de l'acquis communautaire obligerait les entreprises et le Gouvernement

espagnol à faire des efforts très coûteux pour s'adapter dans les délais établis.

Un exemple à cet égard est celui de la protection de l'environnement.

Les premières estimations réalisées montrent que des investissements environ 1.500 millions d'ECUs devront se faire entre le secteur public et privé espagnol pour s'adapter au principe de pollueur-payeur et aux normes de nettoyage en vigueur ou en étude à la Communauté.

Les niveaux de pollution en Espagne sont très différents à ceux de la Communauté et la conscience de la société espagnole à cet égard est beaucoup plus récente que la communautaire étant donné le degré inférieur de développement industriel espagnol.