

Communication de la Commission sur la période de transition (20 avril 1978)

Légende: En 1978, la Commission des Communautés européennes expose, dans une communication au Conseil, les grandes lignes de son programme d'action pour la mise en place d'une période transitoire différenciée permettant l'adaptation de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal à l'acquis communautaire européen.

Source: La période de transition et les conséquences institutionnelles de l'élargissement, COM (78) 190 final. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 20.04.1978.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_sur_la_période_de_transition_20_avril_1978-fr-d376d19e-6ce5-42ec-91e3-a2f459d8d8c5.html

Date de dernière mise à jour: 20/02/2014

Communication de la Commission sur la période de transition (20 avril 1978)

Première partie

Période de transition

Conception

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

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

3. Si l'on voulait, dans ces conditions, prévoir et réglementer la transition avec la rigueur du premier traité d'adhésion, on pourrait, au lieu de garantir l'intégration ordonnée des pays adhérents dans le système communautaire, aboutir au résultat opposé, à savoir le blocage de la Communauté élargie ou l'impossibilité pour les pays adhérents, et même pour certains membres actuels, de respecter les obligations communes. Il est donc préférable d'avoir recours à une formule simple qui préserve la souplesse nécessaire dans la gestion de la transition. Les développements suivants sont inspirés par cette approche pratique; ils visent à établir un cadre général de réflexion, sans préjudice des dispositions spéciales que la négociation peut rendre nécessaire eu égard aux caractéristiques propres de l'un ou l'autre des pays candidats à l'adhésion.

Période de négociation

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

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

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

positive acquise lors du premier élargissement, lorsque toute décision importante de la Communauté pouvant les affecter, faisait l'objet de consultations approfondies entre la Communauté et les pays adhérents. Ces contacts et consultations préalables ont été assurés par la Commission elle-même pour ce qui est de ses propositions et décisions. En ce qui concerne les actions du Conseil, elles ont été organisées au sein d'un Comité intérimaire, composé de représentants de la Communauté et des Etats adhérents, sur la base d'orientations communes dégagées par les Six. En outre, pendant les derniers mois précédant leur entrée, les pays adhérents ont, dans la pratique, très largement participé aux délibérations du Conseil.

6. Conformément au même précédent, les États adhérents s'engageraient à consulter préalablement la Commission sur toute mesure ou législation nationale pouvant affecter le fonctionnement de la Communauté après l'élargissement.

Période de transition proprement dite

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

8. La période de transition (dont le contenu serait à déterminer dans l'acte d'adhésion) ne peut manifestement pas être d'une durée inférieure à celle retenue lors du premier élargissement (cinq ans), en raison de la plus grande ampleur des adaptations à envisager. Son terme doit être fixé et ne peut être trop éloigné, sous peine que se perde l'incitation à la réforme et que soit compromise la cohésion de la Communauté. En outre, la durée effectivement nécessaire dépendra chaque fois, non seulement de la situation de départ du nouveau membre concerné, mais aussi de l'évolution de la situation économique européenne et internationale pendant la période de son intégration. Selon les cas, dix ans pourraient alors constituer le maximum et cinq ans le minimum pour réaliser la transition.*

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

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

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

12. Si, sur la base de constatations objectives, il apparaissait qu'il n'est pas possible d'atteindre, dans les délais fixés, l'essentiel des objectifs assignés à la première étape, sa prolongation pourrait être décidée par le

Conseil, sur proposition de la Commission. Cette décision serait acquise à la majorité qualifiée lors d'une première prolongation (d'une durée maximale à fixer), mais demanderait l'unanimité si une deuxième prolongation se révélait nécessaire. Elle devrait être prise en temps utile avant l'expiration de la première étape et entraînerait une réduction corrélative de la durée de la deuxième étape.

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

14. Outre les dispositions propres à chacune des étapes, certaines clauses seraient valables pour l'ensemble de la période. C'est ainsi que les contraintes destinées à assurer la reprise, par les nouveaux États membres, de l'acquis communautaire, devraient être qualifiées dans certains cas pour parer les risques de difficultés imprévisibles. Le même souci de précaution s'impose pour les États membres de la Communauté originaire face aux risques que l'élargissement du marché commun pourrait comporter dans certains secteurs sensibles. Le recours à une clause générale de sauvegarde devrait alors être ouvert, pendant la période de transition, dans des conditions analogues à celles définies à l'article 135 du traité d'adhésion.

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

16. Il serait donc approprié d'inscrire dans le traité d'adhésion la possibilité de recours à ces formules de dérogation et rattrapage, dans le contexte de développements nouveaux pendant la période de transition. En cas de recours à une telle clause, la décision visée devrait être arrêtée au sein des institutions communautaires, selon les procédures normales. Doit-on envisager une exception au principe fondamental de la pleine participation de tous les États membres à ces procédures de décision? Si oui, elle devrait être strictement limitée aux actes de courte durée, dont l'effet ne dépasserait pas le terme de la période de transition (exemple de la non participation au mécanisme du Fonds européen de développement lors du premier élargissement) ou à des mesures de simple gestion n'intéressant pas le ou les États adhérents. Cependant, si l'on devait prévoir des procédures juridiques ad hoc pour la prise de décision, on rencontrerait nécessairement le besoin de modifier la pondération en cas de majorité qualifiée et il faudrait tenir compte, en outre, de ce que les périodes de transition ne seraient sans doute pas les mêmes pour les trois pays adhérents. Ces complications plaident en faveur d'une approche alternative, à savoir le recours à la formule de l'abstention.

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

[...]

Il est vrai que le Traité de Rome (art. 8 CEE) a prévu une période de transition de 12 ans. Cette comparaison n'est pas contraignante. Les dispositions citées avaient un caractère expérimental. En réalité, la période a pu être raccourcie et beaucoup de clauses dictées par la prudence aux négociations des Traités de Rome n'ont finalement pas été nécessaires - et parfois sont restées inemployées.