

Université Robert Schuman de Strasbourg
Faculté de Droit, de Sciences politiques et de Gestion

***L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE AUX CINQ NOUVEAUX
LÄNDER DE LA R.F.A.***

RECENSEMENT DES MESURES DEROGATOIRES ET TRANSITOIRES

Mémoire présenté dans le cadre du DEA de Droit des Communautés Européennes
sous la direction de Monsieur le Professeur Vlad Constantinesco

présenté par Jörg Gerkrath
en novembre 1991

SOMMAIRE

Table des matières:

Introduction.....	4
1. Chronologie des relations RDA - CEE:	4
1.1 Le protocole relatif au commerce intérieur allemand:.....	4
1.2. L'accord de commerce et de coopération CEE - RDA :.....	7
1.3. L'Union monétaire, économique et sociale entre la RFA et la RDA :.....	8
1.4. L'union douanière RDA-CEE de facto :.....	10
2. L'intégration de la RDA dans la Communauté :.....	11
2.1. Les voies de l'intégration :.....	12
2.2. L'intégration par unification :.....	14
2.3. L'application automatique du droit communautaire :.....	16
3. La particularité de la situation socio-économique dans les nouveaux Länder de la RFA:	17
3.1. Le poids du passé:	18
3.2. Le passage brutal à l'économie de marché :	19
Partie I. Des mesures dérogatoires conditionnées dans leur forme par le mode d'intégration retenu :	21
§ 1 Les dérogations sont réalisées par le seul droit dérivé :	21
A. ... dans le cadre des traités:.....	21
1. Le droit originaire n'est pas modifié:.....	21
2. La limite juridique de la décision politique du Conseil européen:	23
3. La forme de l'acte dérogatoire suit celle de l'acte de base:.....	25
B. ...dans le plus grand respect du processus décisionnel normal:	25
1. L'adoption des mesures dérogatoires par le « législateur communautaire »:	25
2. L'adoption des mesures à un rythme accéléré :	27
§ 2 Le fondement juridique des mesures dérogatoires:	31
A. Les fondements envisageables:	32
1. Les fondements spécifiques:	32
2. Les régimes généraux de dérogation et de sauvegarde:	34
3. Les articles 235 CEE et 95 CECA en tant que fondements subsidiaires:.....	37
B. La base juridique retenue:	38
1. Le fondement juridique des actes de base peut être suffisant:.....	38
2. Le principe d'égalité, fondement véritable des dérogations:	38
3. Les dérogations fondées sur l'article 8 C du traité CEE:	39
Partie II. Des mesures qui poursuivent au fond les mêmes finalités qu'un traité d'adhésion:	41
§1 ^{er} Permettre an nouveau « membre » de s'adapter aux règles communautaires :.....	41

A. Les mesures de transition accordées aux nouveaux Länder:	41
1. Considérations générales:.....	41
2. Les secteurs concernés par les mesures dérogatoires et transitoires:	42
3. Exemple d'un secteur dépourvu de mesures de transition:	50
B. Les aides communautaires à l'intégration de la RDA:	52
1. Aides financières:.....	52
2. Aides immatérielles:.....	53
§ 2 ^{ème} La sauvegarde des intérêts de la Communauté et des Etats membres:	53
A. L'intérêt communautaire:	54
1. L'acceptation de l'acquis communautaire:.....	54
2. Les mesures transitoires doivent être objectivement nécessaires:.....	54
3. Les dérogations doivent être temporaires et apporter le moins de perturbation possible au fonctionnement du Marché commun:	55
B. L'intérêt des Etats membres:.....	56
1. L'obligation de consommation locale:.....	56
2. La saisine de la Commission en cas de difficultés:	57
3. La règle de la préférence communautaire:	57
Conclusion:	58
Bibliographie:	59

Introduction

Les cinq nouveaux Länder (re)constitués sur le territoire de ce que fut la République démocratique d'Allemagne (RDA) sont entrés dans le champ d'application du droit communautaire dès leur accession à la République Fédérale d'Allemagne (RFA). Cette entrée « par la porte de service »¹ sans application de la procédure d'adhésion selon l'article 237 CEE (et les dispositions correspondantes des deux autres traités) n'était possible qu'en raison de la situation particulière que constituait la division de l'Allemagne. Une situation qui a d'ailleurs trouvée écho dans certaines dispositions des traités instituant les Communautés Européennes. Il convient donc de retracer brièvement l'histoire des relations entre l'ancienne RDA et les Communautés Européennes avant d'examiner les raisons et les implications de la procédure qui a été retenue pour son intégration dans la Communauté. Quelques indications sur la situation socio-économique qu'on rencontre sur le territoire de l'ancienne RDA permettront ensuite de mesurer les efforts qui seront nécessaires pour transformer une économie planifiée en économie de marché et l'ampleur des mesures transitoires qui s'imposent pour rendre son adaptation à la réglementation communautaire la plus harmonieuse possible.

1. Chronologie des relations RDA - CEE:

Avant l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté les relations RDA – CEE étaient régies par différents régimes allant du protocole relatif au commerce intérieur allemand (1.1.) à une union douanière de facto (1.4.) en passant par un accord de commerce et de coopération (1.2.) et l'Union monétaire, économique et sociale entre la RDA et la RFA (1.3.).

1.1 Le protocole relatif au commerce intérieur allemand:

Dès les origines des Communautés Européennes on a parlé de la RDA comme d'un « membre clandestin ». Ceci vient avant tout du fait, que la République fédérale a obtenu de ses partenaires la reconnaissance du caractère particulier du commerce interallemand.

¹ Der Spiegel No. 17/1990, p. 35

En ce qui concerne le domaine du traité CECA, c'est la « disposition particulière » du paragraphe 22 de la « convention relative aux dispositions transitoires » qui reconnaît au gouvernement de la République fédérale le droit de régler les échanges interallemands de charbon et d'acier en accord avec la Haute Autorité. Cette convention peut être considérée comme tombée en désuétude - ou du moins en « oubli officiel »² -, le gouvernement allemand n'ayant jamais sollicité l'accord de la Haute Autorité pour régler les échanges avec la RDA dans ce domaine. Le traité Euratom, lui, ne prévoit pas de disposition particulière.

Le protocole relatif au commerce intérieur allemand, annexé au traité CEE dont il fait partie intégrante en vertu de l'article 239, a été conclu le 25.03.1957. Ce protocole « prenant en considération les conditions existant actuellement en raison de la division de l'Allemagne » exclut la commerce interallemand de l'application du traité CEE. Ce commerce n'est donc pas affecté par la constitution de l'union douanière entre les six Etats membres fondateurs de la Communauté. Au regard du droit communautaire la RDA « bien que non membre de la Communauté, n'a pas, vis à vis de la RFA, la qualité de pays tiers »³. Cette appréciation est restée inchangée depuis la conclusion du « Grundlagenvertrag » entre les deux Etats allemands le 21.12.1972 en dépit de la reconnaissance de la RDA par la RFA. Conséquence pratique du protocole: le tarif douanier extérieur commun ne s'applique pas au commerce interallemand. Les importations de RDA en RFA ne sont soumises à aucun droit de douane, droit anti-dumping ou prélèvement agricole. Les exportations de la RFA ne peuvent en revanche bénéficier de restitutions à l'exportation. Ce régime est réservé aux échanges de biens et de services entre le territoire de la RDA y compris Berlin-Est et le territoire de la RFA y compris Berlin-Ouest. C'est la notion communautaire de l'origine qui détermine si une marchandise tombe sous l'effet du protocole, la marchandise doit en suite demeurer sur le sol allemand. Le régime instauré par le protocole a favorisé le développement du commerce interallemand. Le volume des échanges c'est constamment accru pour atteindre avec 15,5 Md. de DM en 1985 quatorze fois le montant de 1955. Ce commerce n'avait cependant pas la même importance pour les deux parties de l'Allemagne: si pour la RDA la RFA est le deuxième plus important partenaire commercial, la RDA ne prend que la

² Ehlermann e.a., « Handelspartner DDR – Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen », Baden-Baden 1975, p. 215

³ Arrêt CJCE du 11.07.1990 dans l' affaire 323/88 « Sermes », Rec.1990, p. 3057

quinzième place dans le palmarès des partenaires commerciaux de la RFA. En 1985 le volume des échanges avec la RDA représentait 1,6 % des échanges extérieures de la RFA mais 8,3 % du volume des échanges extérieurs de la RDA. Ce dernier chiffre doit encore être révisé à la hausse du fait que la RDA manipulait les statistiques de ses échanges avec la RFA pour minimiser sa dépendance commerciale. Ainsi les échanges avec la RFA représenteraient 12 à 13 % des échanges extérieures de la RDA. En 1985 le commerce interallemand représentait 58,2 % des échanges de la RDA avec les Etats occidentaux.⁴ Parmi les Länder de la RFA c'est avant tout Berlin-Ouest qui importait des marchandises, notamment dans le secteur agro-alimentaire, en provenance de la RDA.

Le paragraphe 2 du protocole impose à la RFA l'obligation de veiller à ce que les échanges interallemands ne portent préjudice ni à la réalisation du Marché commun ni aux économies des autres Etats membres. Le gouvernement fédéral s'est acquitté de cette obligation par l'exercice d'un contrôle rigoureux sur les échanges à la frontière intérieure allemande. Le paragraphe 3 du protocole permet aux Etats membres de prendre « des mesures appropriées » de défense commerciale contre des détournements de trafic sous couvert du commerce interallemand en cas de défaillance des mesures de contrôle effectuées par la RFA. Le risque semble être minime, car selon la Commission⁵, seules 0,5 % des livraisons de la RDA étaient réexportées par la RFA.

La Cour de justice a été amenée à préciser certains aspects du protocole dans une série de cinq arrêts. Elle a successivement reconnu le régime à part du commerce interallemand au sein de la CEE⁶, en a défini les contours⁷ et s'est prononcé sur la clause de sauvegarde dans l'article 3 du protocole.⁸ Elle n'a pas répondu à la question qui lui a été posée dans l'affaire 314/85 « Foto Frost », à savoir si des importations indirectes de biens, fabriqués en RDA mais transitant par des pays membres de la CEE, doivent être soumis à des droits de douane. L'arrêt « Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor » a permis à la Cour de justice de préciser le régime d'exception instauré par le protocole. La demanderesse - établie en RFA - invoquait le protocole pour s'opposer à la demande de la

⁴ Chiffres fournis par H.F. Buck e.a., « Der innerdeutsche Handel », Bonn Gesamtdeutsches Institut, 1987 p. 211 ss.

⁵ Réponse écrite de la Commission, JOCE 1985, No. C-19/8

⁶ CJCE 14/74 « Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor », Rec. 1974, 899 et C 323/88 « Sermes », Rec. 1990, 3056

⁷ CJCE 23/79 « Geflügelschlachtereie Freystadt », Rec. 1979, 2789

⁸ CJCE 12/88 « Schäfer Shop », Rec. 1989, 2956

Commission de reversement d'une restitution à l'exportation qui a été payée lors de l'exportation de viande porcine originaire de la RDA à destination de la Yougoslavie. La restitution n'avait en effet pas de fondement puisque l'importation des viandes, faisant partie du commerce interallemand, n'avait pas supporté de prélèvement. L'arrêt « Sermes » du 11.07.1990 va dans le même sens. L'instauration de droits anti-dumping à l'égard d'importations de produits originaires de RDA ne s'applique pas au commerce interallemand. Cette différence de traitement à son fondement dans le protocole et « ne saurait, par conséquent, être considérée comme une discrimination ». L'arrêt « Geflügelschlachtere Freystadt » de 1979 donne à la Cour l'occasion d'indiquer les limites du régime d'exception instauré par le protocole. Une marchandise ne fait partie du commerce interallemand qu'à la condition d'être mis en pratique en RDA sans l'avoir été dans un pays tiers après avoir quitté la RFA. La clause de sauvegarde du protocole a été interprétée dans l'arrêt « Schäfer Shop » du 21.09.1989: Les mesures de sauvegarde doivent respecter le principe de proportionnalité et prendre en compte les mesures pris par la RFA pour protéger les autres Etats membres. Les Etats membres ne peuvent empêcher absolument l'entrée sur leur territoire de marchandises provenant de RFA, mais originaires de RDA.

Le processus de réunification des deux Etats allemands et le rapprochement - parallèle dans un premier temps - de la RDA à la CEE ont enlevé peu à peu sa raison d'être au protocole. Les « conditions existant actuellement en raison de la division de l'Allemagne » ont progressivement disparu. Pour tenir compte de cette évolution la Communauté a négocié très rapidement un accord de commerce et de coopération avec la RDA.

1.2. L'accord de commerce et de coopération CEE - RDA :

Cet accord est caractérisé d'une part par la rapidité avec laquelle il a été conclu et de l'autre par son existence éphémère. Les négociations ont été ouvertes le 29.01.1990, l'accord a été paraphé le 13.03.1990 puis signé le 08.05.1990. L'accord a été rapidement dépassé par l'évolution et ne présente plus qu'un intérêt historique depuis la réunification des deux Etats allemands. Il sera présenté de façon globale en ce lieu.

Sa conclusion n'a été rendue possible que par la reconnaissance de la CEE par les pays du COMECON en 1988. Comme les accords conclus avec la Hongrie et la Pologne en décembre 1988 cet accord non préférentiel conclu avec la RDA contient un volet commercial et un volet de coopération. Il prévoit la libéralisation progressive du commerce de la RDA avec les onze Etats membres (à l'exception de la RFA) et une coopération dans une multitude de domaines comme l'industrie, l'agriculture, l'énergie ou la protection de l'environnement. L'accord inclut tous les produits excepté certains produits textiles et les produits tombant sous le traité de la CECA. Les deux parties s'accordent la clause de la nation la plus favorisée en accord avec les dispositions du GATT. Le commerce interallemand reste expressément inaffecté et continue à être régie par le protocole relatif au commerce intérieur allemand. L'annexe IV de l'accord prévoit l'adaptation de l'accord après la réalisation de l'union économique et monétaire entre les deux Etats allemands.

1.3. L'Union monétaire, économique et sociale entre la RFA et la RDA :

Par le « traité d'Etat » conclu entre la RDA et la RFA le 18.05.1990 a été institué une Union monétaire, économique et sociale entre les deux parties. Elle est entrée en vigueur le 01.07.1990. Au regard du Grundgesetz (GG, loi fondamentale) ce traité ne revêt pas le caractère d'une convention internationale, mais celui d'un acte de coopération entre deux parties d'un seul Etat. Ceci résulte de la jurisprudence du Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Cour constitutionnelle allemande) pour lequel l'Empire allemand n'a pas cessé d'exister en tant qu'entité étatique.⁹ A défaut d'un ordre juridique commun, le seul instrument imaginable d'une telle coopération était le traité international.

Au regard du droit communautaire la situation est plus complexe encore: A première vue en semble se trouver en présence d'une convention conclue entre un Etat membre et un pays tiers. Ce caractère de pays tiers n'existait cependant qu'à l'égard des « Onze » à l'exclusion de la RFA. Qu'en est-il des compétences extérieures de la Communauté face à une telle situation? Est-ce que le fait, que ni le droit communautaire ni le droit de la RFA ne donnent à la RDA la qualité de pays tiers par rapport à la RFA, suffit pour exclure toute compétence extérieure de la Communauté dans la matière?

⁹ Arrêt du 31.07.1973, Rec. BVerfG Vo1. 36,1 p.15 ss.

Certains l'affirment¹⁰, d'autres relèvent au contraire l'obligation pour la RFA de prendre en compte les compétences de la Communauté¹¹. Ce débat ne peut être repris de façon exhaustive en ce lieu.

Par contre, est évidente l'obligation de la RFA (en tant qu'Etat membre) de respecter les obligations qui découlent pour elle de l'ensemble du droit communautaire. Le traité d'Etat tient compte de cette obligation. Son objectif déclaré est d'aligner l'ordre juridique de la RDA progressivement sur le droit communautaire, afin de permettre l'application intégrale de celui-ci après la réunification. Avec la « phase intérimaire » de l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté commence donc l'adaptation du droit de la RDA au droit communautaire dès avant la réunification formelle de l'Allemagne. La Commission a été étroitement associée au processus d'unification. Les répercussions de l'unification sur le marché commun seraient en effet telles qu'une obligation de consultation pèse sur la RFA en vertu de l'article 5 CEE. La « phase intérimaire » se caractérise aussi par les réformes que la RDA s'engage à réaliser dans des domaines couverts par le traité.

L'Union monétaire est effectuée par l'introduction du Deutsche Mark sur le territoire de la RDA et par le transfert de la souveraineté monétaire à la Bundesbank. L'Union monétaire entre les deux Etats allemands entraîne ipso facto l'intégration de la RDA dans le système monétaire européen. L'Union économique est réalisée par l'instauration d'une économie sociale de marché en RDA. Elle comporte notamment la garantie de la propriété privée, de la liberté contractuelle, de la liberté des prix et de la liberté d'entreprendre. La RDA cesse d'être un Etat à économie planifiée. Les deux parties s'engagent à contrôler les échanges interallemands auxquels le protocole relatif au commerce intérieur allemand continue de s'appliquer. L'augmentation des échanges, suite à l'ouverture de la frontière interallemande, est telle que le risque de difficultés économiques pour les « Onze » est désormais réel. Le gouvernement de la RDA reconnaît par ailleurs les principes régissant le libre commerce mondial tels qu'exprimés par le GATT.

¹⁰ K. Hailbronner, *Völker- und europarechtliche Fragen der deutschen Wiedervereinigung*, JZ 1990, p. 449, Wolff, *Schrittweise Herstellung der deutschen Einheit und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, NJW 1990, p. 2168

¹¹ E. Grabitz et A.v.Bogdandy, *Deutsche Einheit und Europäische Integration*, NJW 1990, p. 1073

L'Union sociale est constituée par élargissement du système de sécurité sociale et du régime juridique du travail de la RFA à la RDA. Les réformes entreprises en RDA avaient en outre pour but d'éviter dans la mesure du possible, toutes distorsions ou discriminations qui auraient pu être ressenties au sein du Marché commun. L'ouverture de la frontière interallemande aux marchandises, capitaux, personnes et services venant des autres Etats membres n'en était que l'aspect le plus visible. Ainsi le droit de la RDA commençait à être adapté aux règles communautaires dès avant la réunification. L'ouverture du marché est-allemand à la Communauté a provoqué en sens inverse une libéralisation des échanges communautaires avec la RDA aboutissant à une union douanière de facto.

1.4. L'union douanière RDA-CEE de facto :

L'article XXIV, paragraphe 8 a) du GATT définit l'union douanière comme suit: « On entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence:

- i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitués de l'union ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires;
- ii) et que les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci, sont identiques en substance ».¹²

Si tel est le résultat de l'établissement de mesures réciproques de libéralisation des échanges entre deux territoires en absence d'une convention créant l'union douanière, on est en présence d'une union douanière de facto. L'article 15 du traité d'Etat instituant une Union monétaire, économique et sociale entre la RDA et la RFA prévoit expressément que la RDA n'institue pas de prélèvements ni de restitutions à l'égard de la Communauté dans le domaine agricole sous condition de réciprocité. Dans l'article 30, la RDA s'engage à instaurer progressivement la législation douanière communautaire ainsi que le tarif douanier commun. La Communauté a positivement répondu à cette offre implicite en

¹² Cité par A. Mattera, Le Marché Unique Européen, p. 25

arrêtant des mesures de libéralisation de ses échanges avec la RDA. Elle décide de supprimer à partir du 01.07.1990 les droits de douane et les restrictions quantitatives dans les échanges de produits industriels avec la RDA¹³, les échanges de produits agricoles sont à leur tour libéralisés le 01. août 1990.¹⁴ Depuis cette date existe donc une union douanière de facto entre la RDA et la Communauté.¹⁵ Le protocole relatif au commerce intérieur allemand et le tout récent accord de commerce et de coopération deviennent du même fait sans objet et inapplicables. La mise en œuvre de l'union douanière a provoqué des difficultés dues au manque d'expérience des douaniers est-allemands et à leur manque de matériel adéquat. Quelques lacunes ont subsisté du fait notamment que la RDA ne s'est pas vu attribuer de quotas d'importation pour les marchandises de pays tiers soumis aux règles de contingentement.¹⁶

La réalisation de l'union douanière entre la CEE et la RDA qui prolonge en quelque sorte les dispositions du traité d'Etat, représente un pas de géant vers l'intégration complète de l'ancienne RDA dans la Communauté.

2. L'intégration de la RDA dans la Communauté :

Dès lors que le principe de l'unification allemande ne faisait plus de doute et que la question qui se posait n'était plus celle du « si » mais celle du « comment », l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté était programmée. L'alternative qui s'offrait à une telle intégration était en effet peu attrayante: L'exclusion d'une partie du territoire de l'Allemagne unifiée de l'application du droit communautaire aurait fait subsister une frontière intérieure à la place de celle qu'on venait d'effacer. Une telle hypothèse n'aurait pu être envisagée, que si l'unification allemande avait pris la forme d'une confédération - forme d'unification tout à fait envisageable d'un point de vue constitutionnel -.¹⁷

¹³ Règlement (CEE) no. 1794/90 du Conseil, du 28.06.1990, Règlement (CEE) no. 1795/90 du Conseil et Décision no. 1796/90/CECA de la Commission du 29.06.1990, JOCE L 166 du 29.06.1990

¹⁴ Règlement (CEE) no. 2060/90 du Conseil du 16.07.1990, JOCE L 188 du 20.07.1990, Règlement (CEE) no. 2252/90 de la Commission du 31.07.1990, JOCE L 203 du 01.08.1990

¹⁵ Bulletin CE, supplément 4/90, p. 43

¹⁶ Voire J. Sack, Anmerkungen zur Zollunion zwischen der EG und der DDR, EuZW 10/90, p. 309

¹⁷ Tomuschat, DVBl du 01.06.1990, p. 564, « Wege zur deutschen Einheit » (Leitsätze)

Le retrait de la nouvelle Allemagne des traités communautaires a pu être discuté¹⁸. Comme fondement d'un droit de retrait, on cite la déclaration de la délégation allemande faite lors des négociations des traités de Rome du 28.02.1957: « Die Bundesregierung geht von der Möglichkeit aus, dass im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfindet. » La valeur juridique d'une telle réserve de renégociation dans la forme d'une déclaration unilatérale est cependant plus que douteuse. Non seulement une réserve à un traité instituant une organisation internationale « paraît toujours inacceptable »,¹⁹ mais les traités communautaires semblent avoir implicitement écarté la possibilité d'un retrait unilatéral.²⁰ Si on exclut donc les deux possibilités susmentionnées, il reste à examiner quelles voies d'intégration pouvaient être choisies.

2.1. Les voies de l'intégration :

Replaçons-nous avant les élections de mars 1990 en RDA:

Deux voies d'intégration sont ouvertes à la RDA. La possibilité de choix n'est cependant qu'apparente. La voie d'intégration dépend du choix du déroulement chronologique: soit l'intégration dans la Communauté précède la réunification, soit elle en est la conséquence.

Dans un premier temps et surtout avant les élections législatives du 18.03.1990 en RDA, on envisage du côté des institutions communautaires comme du côté des deux gouvernements allemands que la RDA soit intégrée en tant que treizième Etat membre. Le gouvernement Modrow parle encore le 16.03.1990 d'ouvrir des discussions en vue d'une adhésion.²¹

A l'issue de ces élections, il n'y avait plus de doute sur la volonté de la population est-allemande d'obtenir la réunification le plus vite possible. Une intégration dans la Communauté aurait exigé un processus de rapprochement qui, en passant par l'accord de commerce et de coopération conclu le 08.05.1990 et la conclusion d'un accord d'association « pré-adhésion », avec le but de préparer la RDA à son entrée dans le Marché commun, aurait demandé un laps de temps important. En ce qui concerne la

¹⁸ Grabitz, Bogdandy, précité p. 1076

¹⁹ Nguyen Quoc Dinh, Droit International Public 3ème éd. Paris 1987 p. 520

²⁰ J. Boulouis, Droit institutionnel des CE 2ème éd. Paris 1990 p. 46

²¹ Agence Europe no. 5217 du 19./20.03.1990 p. 5

procédure d'adhésion proprement dite, on sait quelles lenteurs elle peut comporter même si dans ce cas la RFA aurait mis tout son poids dans les négociations pour l'accélérer. L'ouverture de négociations en vue de conclure un traité d'adhésion avec la RDA, soumis (au moins en ce qui concerne les traités de Rome) à la ratification de tous les Etats membres, aurait pu aboutir à des adaptations nocives à l'accomplissement du marché intérieur ou, du moins, à des retards, sensibles de la date de son application. Compte tenu de ces facteurs et de l'extrême urgence que prenait la réunification dans la politique intérieure en Allemagne l'idée d'une adhésion de la RDA en tant que treizième membre était rapidement écartée.

La réunification des deux Etats allemands pouvait être réalisée de deux façons selon le droit constitutionnel allemand. L'article 146 de la loi fondamentale de 1949 détermine qu'elle expire le jour où entre en vigueur une constitution librement adoptée par le peuple allemand. Ainsi est souligné le caractère provisoire du Grundgesetz. Cet article ouvre la voie pour une réunification sous le toit d'une nouvelle constitution à élaborer par une Assemblée constituante représentant tout le peuple allemand. La question de savoir si une nouvelle constitution entrainerait un changement dans l'identité juridique de l'Etat allemand est controversée. Si le nouvel Etat n'était pas identique à la RFA, il faudrait se pencher sur la question de l'appartenance du nouvel Etat aux Communautés. Une telle incertitude a pu être évitée grâce à l'existence d'une autre voie de réunification. Le Grundgesetz prévoit en effet également la possibilité pour « les autres parties de L'Allemagne » d'adhérer à la RFA sur leur demande. L'article 23 GG, qui énonce ce véritable droit d'obtenir unilatéralement l'accession à la RFA, ne prévoit pas de conditions spécifiques à ce sujet. La RDA, ou les Länder nouvellement constitués sur son territoire, pouvaient donc provoquer la réunification sur simple demande d'adhésion de leur part et sans que la RFA eût pu s'opposer à cette volonté d'adhésion.²² C'est cette dernière voie qui a été retenue. L'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté est ainsi devenue la conséquence de la réunification allemande.

²² Ch. Tomuschat, A united Germany within the EC, CMLRev. 1990, p. 417

2.2. L'intégration par unification :

La décision de principe a été prise lors de la réunion du Conseil européen à Dublin le 28.04.1990: « l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté sera effective dès que l'unification est légalement établie, (...) elle se fera sans modification des traités ».

Le procédé d'intégration de la RDA a ainsi pu faire l'effet d'un tour de magie:²³ Elle adhère à la RFA dont elle devient partie intégrante, l'identité étatique de la RFA restant inchangée, la réunification emporte l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté. Cet effet juridique résulte de l'article 227 du traité CEE (et des dispositions correspondantes des deux autres traités). Cet article définit le champ d'application du traité CEE en énumérant les Etats membres selon leurs dénominations officielles. Il en résulte que ces traités s'appliquent sur le territoire des Etats membres tel que défini par leur droit constitutionnel. Un élargissement du territoire d'un des Etats membres accroît donc ipso facto le champ d'application du droit communautaire,²⁴ Tel doit être le cas de l'unification allemande, puisque « rien dans les textes des traités des CE ne permet de mettre en doute la continuité de l'appartenance de la RFA à la Communauté ».²⁵

Avec un tel élargissement automatique du champ d'application du droit communautaire aux territoires incorporés dans un Etat membre, le principe dit de « moving treaty frontiers » trouverait application dans l'ordre juridique communautaire. L'usage des institutions communautaires semble conforter cette thèse:

Ainsi, lorsque les îles de St. Pierre-et-Miquelon ont acquis le statut de département outre mer de la République Française en 1976 il ne fut procédé à aucune révision des traités. De même lorsque l'Algérie accéda à l'indépendance en 1962, cette modification du territoire national français n'entraîna pas de modifications des traités. De ce fait l'Algérie continue à être désignée comme département français outre mer par l'article 227 CEE. Le « retrait » du Groenland et des Antilles néerlandaises du champ d'application des traités communautaires ne peut être analysé comme une pratique divergente du fait que ces deux

²³ C.W.A. Timmermans, « German unification and Community Law », CMLRev. 1990 p. 439

²⁴ Dans ce sens C.D. Ehlermann, Mitgliedschaft in der EG - Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung -, EuR 1984, p. 113

²⁵ H.J. Glaesner, « Les problèmes de droit communautaire soulevés par l'unification allemande », RMC no. 341 nov. 1990, p. 647

territoires sont passés au statut d'associés à la Communauté. Des modifications étaient donc inévitables. Le Groenland n'est cependant jamais sorti du champ de la souveraineté nationale du Danemark. Ce territoire a seulement été exclu du champ d'application du droit communautaire.²⁶ L'exemple du Groenland ne peut donc servir de précédent « à contrario » pour l'intégration de la RDA. Pour ce qui est du rattachement de la Sarre à la RFA, il ne pouvait être réalisé sans modification des traités parce que l'Allemagne voulait que la pondération des voix, telle que prévue à l'article 28 CECA, soit modifiée, compte tenu de l'augmentation du potentiel de production du charbon et de l'acier qui en résultait pour elle. En outre il fallait tenir compte des « députés sarrois » à l'assemblée de la CECA.²⁷ Mais la Sarre n'est pas sortie du champ d'application du droit communautaire à aucun moment.

Le seul exemple qui peut être cité comme précédent semble donc être celui des îles de St. Pierre-et-Miquelon. Mais peut-on raisonnablement comparer l'intégration d'un groupe d'îles à l'intégration d'un territoire d'une superficie qui, avec 108.000 km², excède celle des Etats du Benelux réunis, sur laquelle vivent seize millions d'hommes et qui de surplus constituait un Etat souverain jusqu'au 02.10.1990?²⁸ L'extension des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries effectuée par le Règlement (CEE) no. 1911/91 du Conseil (JOCE L 171/1) à la demande de l'Espagne n'est également pas comparable du fait que les îles Canaries appartenaient déjà au territoire espagnol avant l'adhésion de l'Espagne à la Communauté.

Ces « précédents » semblent donc peu concluants. L'application du principe de « moving treaty frontiers » dans l'ordre juridique communautaire est en outre pour le moins délicat. La convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités de 1978 qui codifie ce principe n'est pas encore entrée en vigueur et il n'est pas établi avec certitude qu'elle codifie en ce point une coutume internationale avec force juridique. Cette convention comporte de surplus des règles spéciales concernant le sort des traités après une unification d'Etats. L'article 31 de la convention consacre le principe de continuité des traités conclus par les Etats avant leur unification sans pour autant régler la question d'un

²⁶ J. Scherer, EG und DDR: Auf dem Weg zur Integration, BB 1990, Supplement "DDR Rechtsentwicklungen" no. 5, p. 11 et F. Weiss "Greenland's withdrawal from the EC, Eur. Law Rev. 1985 p.176

²⁷ Glaesner, précité note 25

²⁸ Dans l'affirmative: U. Everling, "Der Weg nach Deutschland ist schwierig", FAZ du 15.03.1991, p. 14

conflit de traités. Pour ce qui est des traités institutifs d'organisations internationales, leur extension est soumise à l'accord des Etats membres.

Ce domaine est l'un des plus controversés en droit international public, une analyse approfondie déborderait le cadre de ce mémoire.

Il semble plus intéressant de s'interroger sur la question de savoir si la Communauté ne dispose pas de moyens juridiques pour s'opposer à un tel élargissement du champ d'application de son ordre juridique. La doctrine allemande nie un tel droit de veto au profit des autres Etats membres.²⁹ Il n'existerait que lors de la procédure d'adhésion d'un nouvel Etat membre. Une opposition à l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté aurait-elle été contraire à l'obligation de coopération loyale de l'article 5 CEE? On peut le penser.

L'application « automatique » du droit communautaire sur le territoire de l'ancienne RDA est donc l'effet juridique de l'unification allemande.

2.3. L'application automatique du droit communautaire :

Deux questions restent à résoudre: l'extension du droit communautaire peut-elle s'effectuer sans acte juridique communautaire d'introduction et la RFA peut-elle faire valoir un droit à des mesures transitoires?

La nécessité d'étendre par voie d'acte global la validité du droit communautaire au territoire de la RDA ne semble pas exister en ce qui concerne la Communauté.³⁰

Cette extension se fait de façon presque miraculeuse en vertu de l'article 227 CEE sans même qu'il y ait besoin de recourir au principe de « moving treaty frontiers ». L'article 10 du traité concernant la réalisation de l'unité allemande, déclare que les traités communautaires ainsi que tout le droit secondaire des Communautés Européennes s'appliquent sur le territoire de la RDA dès l'unification. Son effet ne peut être que de nature déclaratoire et « inter alios », car il ne revient pas au gouvernement de la RFA d'étendre de façon unilatérale le champ d'application du droit communautaire. Une

²⁹ Hailbronner, précité p. 455

³⁰ Glaesner, précité

communication de la Commission à ce sujet, publiée dans le Journal officiel des Communautés Européennes, aurait pu être souhaitable pour plus de clarté juridique.³¹ Toujours est il que tout le droit communautaire, originaire comme secondaire, y compris l'abondante jurisprudence de la Cour, bref « l'acquis communautaire » s'applique en principe sur le territoire de la RDA depuis l'unification sans préjuger de mesures dérogatoires que les institutions communautaires pourraient accorder.

Ou bien seraient-ils obligés de les accorder? La déclaration faite par la délégation allemande lors de la conclusion des traités de Rome, dans le sens que la RFA se réservait le droit de reconsidérer ces traités au moment de l'unification allemande, a été avancée comme fondement d'un droit à des mesures transitoires. Si cette déclaration ne peut valablement fonder un tel droit, elle peut être opposée aux autres Etats membres qui invoqueraient la « clausula rebus sic stantibus » pour exiger une renégociation des traités suite à l'unification allemande.³² La RFA pourrait d'autre part invoquer l'article 5 CEE en tant qu'obligation pour les institutions communautaires de tenir compte de la situation spécifique dans laquelle se trouve l'ancienne RDA.³³

Cette situation sera décrite ci-après.

3. La particularité de la situation socio-économique dans les nouveaux Länder de la RFA:

Pour décrire la situation socio-économique actuelle dans les cinq nouveaux Länder de la RFA, on dispose encore de peu de données statistiques fiables. Les données du passé ont été « déformées et embellies », selon les propres paroles du premier ministre de la RDA M. de Maizière.

L'économie est-allemande a subi de telles transformations depuis l'ouverture du mur au 9 novembre 1989, qu'on ne peut plus apprécier sa compétitivité sur la base de la situation antérieure. Si son état actuel est quelque peu intermédiaire, elle reste marquée par le poids du passé ainsi que par le passage brutal à l'économie de marché.

³¹ D. Rauschning, R. Hach, Geltung des Rechts der EG im Gebiet der DDR nach der Wiedervereinigung, EuZW 11/90 p. 344

³² Sedemund, Deutsche Einheit und EG, EuZW 1/90 p. 12, Wolff précité no. 10, p. 2171

³³ Ch. Tomuschat, T.W.A. Timmermans CMLRev. 1990 précités

3.1. Le poids du passé:

Au 09.11.1989 l'économie de la RDA se présente comme suit:

Le niveau de vie est le plus élevé des pays de l'Europe de l'Est. Sa situation économique ne tient cependant pas la comparaison avec des pays occidentaux. L'économie de la RDA est influencée par une politique économique visant à minimiser sa dépendance par rapport à l'Occident. Le manque permanent de devises fortes n'en est qu'une raison. L'industrie est peu spécialisée. Sa productivité est estimée à environ un quart de celle de l'industrie ouest-allemande. L'isolement du marché mondial (occidental) est à l'origine du retard qu'elle a pris incontestablement dans tous les secteurs de pointe. Notamment le secteur de la construction mécanique a souffert des restrictions imposées par la liste du COCOM.

La structure industrielle de la RDA se caractérise aussi par le faible taux de PME. Le nombre d'employés est de 900 en moyenne contre 190 en RFA.³⁴ Les « Kombinate », dont la taille dépasse celle des grands groupes industriels de type occidental, ne peuvent cependant être comparés à ces derniers du fait qu'ils constituent un niveau d'organisation de l'économie planifiée. Ils regroupent en moyenne 15 à 30 entreprises (VEB; Volkseigener Betrieb). Ils dominent 85% de l'économie est-allemande. Le secteur tertiaire est peu développé. L'agriculture obéit à des finalités politiques telles que l'introduction d'un « mode de production socialiste » et des « méthodes industrielles de production ». Ceci se traduit par une forte concentration de la production agricole. Une exploitation laitière moyenne comprend par exemple 740 vaches.

L'environnement a été négligé et se trouve dans un état déplorable. La plupart des cours d'eau sont fortement pollués et de nombreuses entreprises industrielles comme agricoles devraient fermer d'après les normes occidentales. L'utilisation du lignite comme source principale d'énergie se trouve à l'origine de la pollution de l'air. Le manque de devises a empêché la RDA à importer des sources d'énergie moins polluantes. La main d'œuvre est bien formée voire surqualifiée. La population active féminine représente un taux de 91%. Ce pourcentage est énorme.

³⁴ Handelsblatt, "Die deutsche Wirtschaftsgemeinschaft" mars 1990 p. 43

L'exode d'une grande partie de la main d'œuvre jeune et qualifiée vers la RFA aggrave de façon dramatique la situation économique en RDA. Début 1990 on compte jusqu'à deux mille personnes qui quittent la RDA par jour !³⁵

De ce fait, il fallait hâter la réunification et la transformation de l'économie de la RDA en économie de marché.

3.2. Le passage brutal à l'économie de marché :

S'il était brutal ce passage n'en était pas moins assisté. A la différence des autres pays de l'Europe de l'Est, la RDA pouvait compter sur l'aide massive de la RFA pour sa transformation en une économie sociale de marché. L'Union monétaire, économique et sociale réalisée le 01.07.1990 entre les deux Etats allemands en est la preuve. La rapidité avec laquelle cette union a été réalisée a néanmoins contribué à créer une situation économique difficile.

De nombreuses entreprises n'ont pas survécu au choc de la concurrence occidentale. Deux problèmes sont caractéristiques de cette situation: la montée du chômage et la privatisation difficile des entreprises d'Etat. A la fin de mars 1991 on compte 789.000 chômeurs et 1,9 million de chômeurs partiels sur une population totale de 16 millions d'habitants.³⁶ La privatisation des quelques 5000 entreprises d'Etat s'avère plus difficile que prévu. L'organisme chargé de cette privatisation est la « Treuhandanstalt » (établissement fiduciaire public). Elle a beaucoup de mal à trouver des investisseurs privés prêts à reprendre ces entreprises qui sont le plus souvent peu compétitives et nécessitent la mobilisation de capitaux importants. Un autre obstacle se présente du fait du régime incertain de la propriété des biens immobiliers. Le principe du retour des biens expropriés par les nazis puis par les communistes, fixé par le traité de réunification, a pour effet de retarder sensiblement le redémarrage des investissements. La situation économique ainsi décrite supporterait mal une charge supplémentaire résultant des réglementations communautaires. Les standards communautaires ne peuvent être remplis dans de nombreux secteurs. Sans une période de transition, l'économie dans les cinq

³⁵ Pour plus d'information, voir: Document du Parlement Européen « Le Parlement Européen et l'unification allemande », octobre 1990

³⁶ Le Monde du 05.04.1991 p. 31

nouveaux Länder est incapable de se conformer à la réglementation communautaire. Ce sont précisément ces mesures de transition qui font l'objet du présent mémoire.

Elles sont d'autant plus nécessaires que le droit communautaire est automatiquement applicable depuis l'unification formelle.

L'originalité du processus d'intégration retenu pour la RDA, ainsi que la particularité de la situation socio-économique qu'on rencontre sur son territoire appellent donc des mesures transitoires qui se distinguent de celles suivant une procédure d'adhésion selon l'article 237 du traité CEE quant à leur forme (1^{ère} partie) tout en poursuivant les mêmes finalités sur le fond (2^{ème} partie).

Partie I.

Des mesures dérogatoires conditionnées dans leur forme par le mode d'intégration retenu :

L'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté par voie d'élargissement du champ d'application territorial du droit communautaire, en vertu de l'article 227 du traité CEE, exclut la négociation d'un traité d'adhésion. L'instrument juridique de mesures dérogatoires ou transitoires doit, dès lors, être trouvé dans le seul droit dérivé (§1). En vertu du principe de l'attribution des compétences, les institutions communautaires ne peuvent adopter de telles mesures sans justifier d'un fondement juridique dans les traités communautaires (§2).

§ 1 Les dérogations sont réalisées par le seul droit dérivé :

Les actes de droit dérivé accordant des dérogations ne peuvent être adoptés que dans le cadre juridique des traités communautaires (A) en respectant le processus décisionnel normal (B).

A. ... dans le cadre des traités:

La réalisation de toutes les mesures transitoires par le seul droit dérivé est consécutive à la décision de ne procéder à aucune modification des traités communautaires (1). Cette décision comporte des limites et ne résout pas tous les problèmes (2). En dernier lieu, il faut mentionner le principe du parallélisme des formes qui s'impose aux actes de droit dérivé de ce type (3).

1. Le droit originaire n'est pas modifié:

La décision d'intégrer la PDA sans révision des traités a été une décision politique. Elle a été prise par les douze chefs d'Etat et de gouvernements réunis en Conseil européen extraordinaire à Dublin le 28 avril 1990. Il faut déplorer que ni le Parlement Européen ni les Parlements nationaux des Etats membres ont pu participer à la prise de cette décision. Si cette question devait être politiquement résolue il fallait encore qu'elle ne soulève pas

d'objections juridiques. Dans le cas étudié, deux dispositions du traité CEE (et les dispositions correspondantes des deux autres traités communautaires) étaient en principe applicables:

1.1. Article 237 CEE (98 CECA, 205 Euratom):

Cet article n'a pas pu trouver application à l'intégration de la RDA dans les Communautés Européennes du fait que le 03.10.1990, à zéro heures la RDA a cessé d'exister en tant que sujet du droit international. Elle est devenue partie intégrante d'un autre Etat qui est la RFA. L'article 237 CEE n'est donc plus applicable en ce qui concerne l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté. Sans demande de la part d'un Etat (européen) il ne peut y avoir négociation, et à plus forte raison conclusion, d'un traité d'adhésion. L'application de la procédure d'adhésion n'est donc pas seulement superflue. Elle est impossible.³⁷ Reste à savoir si l'intégration de l'ancienne RDA peut être réalisée sans aucune modification des traités communautaires.

1.2. Article 236 CEE (96 CECA, 204 Euratom):

L'article 236 CEE prévoit une procédure de révision du traité à l'initiative de tout Etat membre et de la Commission. S'il n'a pas été fait usage de cette disposition, c'est à cause de l'exigence de l'unanimité que contient cet article. Il ne semble justifié d'engager la procédure de l'article 236 que dans l'hypothèse d'une révision absolument nécessaire. Les institutions communautaires ainsi que les Etats membres n'ont pas jugé nécessaire de procéder à une telle révision. Il était en plus dans l'intérêt des Etats membres d'éviter une renégociation des traités: La RFA ne voulait pas soumettre l'unification allemande à l'accord des autres Etats membres qui eux ne pouvaient que perdre dans une telle renégociation du moment où la RFA s'était engagé à accepter l'ensemble des règles des traités et notamment les dispositions institutionnelles.

Les mesures dérogatoires ont ainsi été transférées du niveau du droit originaire au niveau du droit dérivé. Ce transfert ne semble pas poser problème en ce qui concerne le droit matériel. En concordance avec la pratique communautaire (voir supra), on peut constater qu'un élargissement territorial peut être réalisé sans modification du droit originaire

³⁷ U. Everling FAZ du 15.03.1990, précité

matériel. Il n'en va pas de même pour les dispositions institutionnelles des traités communautaires.

2. La limite juridique de la décision politique du Conseil européen:

La question d'une modification des traités se pose différemment pour le droit matériel et le droit institutionnel communautaire. La Commission estime que l'application du droit matériel originaire est possible sans modification.

Cette opinion peut être appuyée par le fait que la RDA avait déjà supprimé ses frontières tarifaires avec la Communauté avant la réunification formelle. Elle a également ouvert ses frontières à la libre circulation des marchandises, services, capitaux et personnes en provenance de la Communauté. Le principe de non discrimination a donc été respecté. Une demande de dérogation aux quatre libertés fondamentales ou aux règles de concurrence de la Communauté aurait en plus provoqué de sérieuses perturbations du marché commun, difficilement acceptable par les autres Etats membres. L'application des règles matérielles des traités peut être considérée comme assurée, à moins que la pratique ne révèle le contraire dans des domaines spécifiques.

Les dérogations accordées par le droit dérivé ne peuvent en aucun cas modifier les dispositions des traités communautaires. Les institutions communautaires se sont enfermées dans un cadre très contraignant.

La question d'une révision des traités pourrait se poser de façon incontournable si les dispositions institutionnelles devaient être modifiées. Ceci deviendrait inévitable suite à une demande de la RFA. En dehors d'une telle demande la nécessité d'une révision pourrait résulter du principe démocratique.

Le gouvernement allemand a déclaré à plusieurs reprises qu'il ne souhaitait pas demander un accroissement du nombre de ces commissaires ou une modification de la pondération des voix au Conseil des ministres. La question se pose différemment pour le nombre de députés allemands au Parlement Européen. La représentation appropriée des seize millions habitants des cinq nouveaux Länder devrait être réglée, selon le gouvernement

allemand, lors des élections au Parlement Européen en 1994.³⁸ Le Parlement Européen souhaite que ce problème de représentation soit réglé dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'Union Politique se tenant actuellement à Rome. En attendant, il a invité 18 représentants des cinq nouveaux Länder avec statut d'observateur. Cette solution « exceptionnelle et provisoire » est fondée sur un nouvel article de son règlement intérieur. Ce nouvel article 36 du règlement intérieur a été adopté par une très large majorité le 24.10.1990. Il permet au Parlement Européen « sur proposition de son président (d')inviter le Bundestag de nommer des observateurs provenant du territoire de l'ancienne RDA et élus dans le cadre d'élections démocratiques ».

Les observateurs est-allemands participent aux travaux du Parlement Européen sans droit de vote et sans être éligible.³⁹

La question de la représentativité du Parlement Européen pendant la période allant de la réunification jusqu'aux élections de 1994 se pose cependant toujours. Même si le gouvernement allemand n'a pas l'intention d'exiger une plus grande représentation au Parlement Européen la distribution actuelle des sièges peut difficilement rester inchangée si le Parlement Européen se voyait attribuer des pouvoirs plus importants dans le cadre de l'Union Politique. « Democracy is based on equality, and equality demands equal representation according to the principle "one person - one vote - one value" ». ⁴⁰ Dans une résolution du 10.10.1991 le Parlement Européen s'est déclaré « convaincu qu'il est indispensable d'accroître de 18 unités le nombre de membres allemands » et a invité les Etats membres et le Conseil de présenter « un projet approprié de modification » à l'article 2 de l'acte portant élection du Parlement Européen au suffrage universel direct.⁴¹ Si une telle modification intervenait au cours de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique il faudrait également se pencher sur les autres équilibres, à savoir le nombre des Commissaires et la pondération des voix au sein du Conseil, bien que le Parlement Européen considère dans sa résolution qu'ils ne devraient pas être modifiés. Dans ce contexte, le recours à l'article 236 pourrait devenir inévitable. Il en serait de même s'il fallait remodeler le système de ressources propres de la Communauté. Ceci

³⁸ Dans ce sens réponse de M. Delors aux questions écrites no. 676 et 1181/90, JOCE C 328 1990

³⁹ Agence Europe no. 5333 du 21.09.1990, p. 4

⁴⁰ Ch. Tomuschat, CMLRev. 1990, précité

⁴¹ Le texte de la résolution figure dans l'Agence Europe no. 5586 du 11.10.1991 p.7

pourrait s'avérer nécessaire du fait que l'application du système communautaire de la TVA ne puisse devenir rapidement opérationnelle dans les cinq nouveaux Länder. Dans ce cas, il faudrait déroger à la décision du Conseil du 7 mai 1985 qui, ratifiée par tous les Etats membres, a acquis force de traité et fait donc partie du droit originaire des Communautés Européennes. En dehors de ces hypothèses, toutes les dérogations doivent (et peuvent) être réalisées par le droit dérivé en respectant le principe du parallélisme des formes.

3. La forme de l'acte dérogatoire suit celle de l'acte de base:

Les traités communautaires prévoient une nomenclature des actes juridiques qu'ils distinguent selon leurs effets juridiques. Ils sont énumérés par l'article 189 CEE (14 CECA, 161 Euratom). Les institutions communautaires sont habilitées à arrêter les actes énumérés « pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité ». Ce qui signifie que le Conseil des ministres et la Commission ne sont pas libres du choix de la forme de l'acte. S'ils ne le sont pas lors de l'adoption de l'acte de base, ils le sont encore moins pour l'adoption de mesures dérogatoires. En vertu du principe juridique du parallélisme des formes, ils sont tenus d'arrêter la mesure dérogatoire dans la même forme juridique que l'acte de base.

B. ...dans le plus grand respect du processus décisionnel normal:

L'adoption des mesures dérogatoires doit évidemment respecter le processus décisionnel normal dans l'ordre juridique communautaire. Le « pouvoir législatif » communautaire est exercé exclusivement par les institutions communautaires selon les procédures de décision prévues par le droit communautaire (1).

La rapidité du processus d'unification allemande leur a imposé un rythme de décisions accéléré qu'ils étaient obligés de suivre pour arrêter les mesures nécessaires en temps utile (2).

1. L'adoption des mesures dérogatoires par le « législateur communautaire »:

L'expression « législateur communautaire » est commode mais elle constitue un abus de langage. Le système institutionnel communautaire est constitué de façon originale, les références au droit constitutionnel classique sont donc à manier avec précaution. Les

fonctions qui contribuent à la formation des actes juridiques sont réparties entre trois institutions: la Commission, le Parlement Européen et le Conseil des ministres. Le processus décisionnel prévoit en règle générale une proposition de la Commission, une participation du Parlement Européen et la décision du Conseil des ministres. Dans quelques domaines spécifiques, par attribution des traités, sinon sur délégation du Conseil, la Commission peut exercer un pouvoir de décision. Le rôle de la Commission et du Conseil pour l'adoption des mesures dérogatoires ne présente pas de particularités par rapport au processus ordinaire, il sera analysé dans le paragraphe suivant. La participation du Parlement Européen mérite par contre d'être examinée de plus près:

Il a tenté par différents moyens d'accompagner l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté. Sur le plan du pouvoir décisionnel, le Parlement Européen est le grand perdant de l'intégration de la RDA. Il aurait pu exercer un véritable pouvoir de codécision sur la demande d'adhésion d'un Etat tiers. Il n'est que consulté à propos des mesures dérogatoires accordées à un territoire qui vient d'être incorporé dans un Etat membre de la Communauté. Tout en déplorant la décision du Conseil européen de Dublin qui est à l'origine de cette perte d'influence, le Parlement Européen a affirmé sa volonté de « prendre part au processus conformément au rôle que lui assignent les traités ».⁴² Pour pouvoir remplir ce rôle il a été créé une commission temporaire sur l'impact de l'unification allemande au sein du Parlement. M. Alan John Donnelly a été nommé rapporteur de cette commission. Sa proposition de transformer la commission temporaire en commission permanente⁴³ n'a cependant pas été retenue, la commission a été dissoute le 31.12.1990. Le Parlement a obtenu satisfaction pour sa revendication d'élargir la procédure de coopération à l'ensemble des mesures dérogatoires regroupées en un « paquet ». Tout au long du processus d'intégration de la RDA, le Parlement Européen a démontré sa capacité d'agir efficacement dans des circonstances exceptionnelles et de respecter des délais extrêmement courts pour rendre ses avis. Ainsi, et notamment grâce à une coopération interinstitutionnelle exemplaire, les institutions communautaires ont pu soutenir le rythme de décisions accéléré imposé par la rapidité de l'unification allemande.

⁴² Résolution du Parlement Européen du 12.07.1990 point 22, JOCE C 231 du 17.09.1990

⁴³ Agence Europe no. 5265 du 31.05.1990

2. L'adoption des mesures à un rythme accéléré :

A partir de la décision de faire coïncider l'application du droit communautaire avec la réalisation de l'unité allemande, les institutions communautaires n'étaient plus maîtresses de leur calendrier de travail. Elles ont fait preuve de flexibilité pour s'adapter à cette situation extraordinaire en n'hésitant pas à « marcher sur terre institutionnelle nouvelle ».⁴⁴

Le processus de décision communautaire, souvent critiqué pour sa lenteur, s'est déroulé de manière tout à fait satisfaisante. Sur décision du Conseil européen, la Commission a préparé les propositions de mesures dérogatoires qui ont pu être adoptées par le Conseil des ministres en coopération avec le Parlement Européen avant la fin de l'année 1990 grâce à un accord interinstitutionnel.

2.1. La préparation du « paquet » de propositions de mesures dérogatoires par la Commission:

Il faut en ce lieu saluer le travail immense qu'a réalisé la Commission. Chargée par le Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990 d'élaborer les propositions de mesures de transition nécessaires en vue de l'intégration de l'ancienne PDA dans la Communauté, elle s'est acquittée de cette tâche en un temps record. En moins de quatre mois, elle a analysé la totalité du droit dérivé afin d'identifier les actes ne pouvant pas être appliqués immédiatement sur le territoire de l'ancienne RDA ou nécessitant une adaptation. A cette fin elle a pu bénéficier d'une collaboration étroite de la part des autorités des deux Etats allemands ainsi que du Parlement Européen. Les travaux du Parlement sur lesquels la Commission a pu s'appuyer ont pris la forme d'une résolution « sur les implications de l'unification allemande sur la Communauté européenne » adoptée le 12 juillet 1990.

Les travaux de la Commission, essentiellement d'ordre technique, étaient destinés à vérifier la nécessité objective des mesures dérogatoires envisagées. Le résultat de ces travaux a fait l'objet de la communication du 21 août 1990.⁴⁵ Epais de 328 pages, ce document est divisé en trois tomes. Il contient notamment une analyse du processus d'unification allemande et ses conséquences sur les Communautés Européennes, les

⁴⁴ R. Priebe, "Die Beschlüsse des Rates zur Eingliederung der neuen deutschen Bundesländer in die EG", EuZW 4/91, p. 113

⁴⁵ Com (90) 400

propositions de mesures dérogatoires et d'adaptations techniques ainsi qu'une appréciation des implications financières de l'unification allemande sur le budget communautaire. En raison de la rapidité de l'unification allemande, la Commission a inséré des propositions de mesures provisoires applicables à partir de l'unification jusqu'à l'adoption des mesures transitoires par le Conseil. Ladite communication a été soumise au Conseil des ministres et au Parlement Européen le 22 août 1990. Quant à la procédure décisionnelle, l'ampleur des propositions et l'accélération du processus de l'unification allemande ont amené les institutions communautaires à envisager une concertation sur le calendrier et les méthodes du travail.

2.2. L'accord interinstitutionnel du 06 septembre 1990 :

L'initiative en revient au Parlement Européen. Il a remporté « une importante victoire »⁴⁶ avec la conclusion de cet accord. Le Parlement avait suggéré la conclusion d'un accord interinstitutionnel sur le calendrier et les méthodes de travail à suivre pour l'adoption des mesures dérogatoires applicables après l'unification allemande dans sa résolution du 12 juillet 1990.⁴⁷ Soutenue par la Commission, cette suggestion a abouti à un accord conclu le 6 septembre 1990 entre les présidents du Conseil, du Parlement Européen et de la Commission, MM. De Michelis, Baron Crespo et Delors.⁴⁸

Cet accord devait permettre l'adoption et l'entrée en vigueur des mesures provisoires avant la réalisation de l'unité allemande, et des mesures transitoires avant la fin de l'année 1990. Les trois institutions communautaires s'engagent à respecter le calendrier fixé et à laisser à chacune d'entre elles le temps nécessaire pour l'examen des mesures. Le Parlement Européen obtient en outre satisfaction pour sa revendication d'adopter les mesures en coopération avec le Conseil. Ainsi, il a eu l'occasion de se prononcer sur les mesures provisoires et sur le paquet de mesures transitoires en deux lectures. Ceci n'était pas encore évident lors de la conclusion de l'accord en ce qui concerne toutes les mesures provisoires car l'accord se lit: « Le cas échéant... ». Mais ce doute a pu être dissipé par l'adjonction de l'article 100 A du traité CEE en tant que base juridique du règlement

⁴⁶ M. Donnelly, cité par Agence Europe no. 5328 du 14.09.1990 45 JOCE C 231 du 17.09.1990

⁴⁷ JOCE C 231 du 17.09.1990

⁴⁸ Voir le texte in Agence Europe no. 5323 du 07.09.1990, p. 7

proposé lors de l'adoption de la position commune au sein du Conseil.⁴⁹ Il y était en outre précisé que « l'avis du Parlement Européen porterait à la fois sur l'ensemble et sur les propositions détaillées ». On mesure bien la satisfaction du Parlement Européen quant à une telle concertation. A la différence de M. Bangemann, vice-président de la Commission, le Conseil estime cependant qu'elle ne constitue pas un précédent.⁵⁰ Au demeurant cette bonne concertation a permis l'adoption de mesures provisoires le 17 septembre 1990.

2.3. L'adoption de mesures provisoires avant la prise d'effet de l'unification allemande:

En raison du rythme plus rapide que prévu selon lequel l'unification allemande a été réalisée, l'adoption de mesures provisoires s'est avérée nécessaire en septembre 1990. Autrement un vide juridique serait apparu sur le territoire de l'ancienne RDA du moment de la prise d'effet de l'unification jusqu'à l'adoption des mesures transitoires par le Conseil des ministres. Ces mesures ont cependant été jugées « très peu orthodoxes du point de vue des pouvoirs délégués aux autorités allemandes et à la Commission ».⁵¹

Le règlement (CEE) no. 2684/90 et la directive 90/476/CEE⁵² relatifs aux mesures provisoires habilite la Commission à autoriser la RFA de maintenir provisoirement en vigueur des réglementations applicables sur le territoire de l'ancienne RDA et non conformes au droit communautaire. Les mesures provisoires pouvaient s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures « définitives » mais pas au-delà du 31.12.1990. Une telle autorisation au profit d'un Etat membre est-elle conciliable avec le principe selon lequel les attributions de compétences à la Communauté sont définitives?⁵³ Seul l'urgence et leur caractère temporaire peut justifier ces mesures provisoires. La Commission est également habilitée à apporter des compléments et adaptations à la réglementation communautaire et à prendre les mesures nécessaires pour éviter que le maintien de réglementations de la RDA n'entraîne des difficultés. Cette délégation de pouvoir est soumise à la procédure du

⁴⁹ Bulletin CE 9/90 point 1.1.2.

⁵⁰ Europe Agence no. 5328 du 14.09.1990, p. 12

⁵¹ Résolution du Parlement Européen du 21.11.1990, JOCE C 324/137

⁵² JOCE L 263 du 26.09.1990 et JOCE L 266 du 28.09.1990

⁵³ Arrêt Costa c. E.N.E.L. du 15.07.1964, Rec. 1964 p. 1141

« comité de gestion » prévue par l'article 2 de la décision « comitologie » du Conseil du 13 juillet 1957 (procédure II a).⁵⁴

Les mesures provisoires de la Commission doivent respecter le cadre de ses propositions présentées dans la communication du 21 août 1990. Leur applicabilité est limitée dans le temps par l'entrée en vigueur des mesures transitoires adoptées par le Conseil sur la base de ces propositions. Ceci revenait en effet à permettre à la Commission d'appliquer ses propositions avant la décision du Conseil. La Commission a respecté les prescriptions du Conseil en adoptant une série de textes le 27 septembre 1990.⁵⁵ Leur teneur sera abordé dans la deuxième partie du présent mémoire destinée à la présentation du contenu des mesures transitoires. Auparavant, il convient de décrire brièvement la procédure d'adoption de ces mesures.

2.4. L'adoption du « paquet » de mesures transitoires :

Le Conseil des ministres a adopté les mesures transitoires « définitives » le 4 décembre 1990. Conformément à l'accord interinstitutionnel du 6 septembre 1990 le Parlement Européen a eu l'occasion de se prononcer deux fois sur toutes les mesures y inclus celles qui sont soumis normalement à la procédure de consultation. Le Parlement Européen a rendu ses avis en première lecture le 24 octobre et en deuxième lecture le 21 novembre 1990. La Commission a repris un grand nombre des amendements du Parlement dans ces propositions réexaminées. Le comité économique et social a rendu son avis le 20 novembre 1990.

Le calendrier de l'accord interinstitutionnel a été respecté. Cela a permis de remplacer les mesures provisoires par les mesures transitoires adoptées le 4 décembre 1990. Il s'agit d'une série de dix règlements, neuf directives et deux décisions du Conseil dans le domaine du traité CEE.⁵⁶ Dans le domaine du traité CECA, la Commission a adopté deux décisions le 19 décembre 1990.⁵⁷ Ces mesures transitoires sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Depuis cette date les mesures provisoires ont cessé de s'appliquer. Les mesures transitoires du Conseil comportent des clauses d'adaptation pour certains secteurs

⁵⁴ Décision 87/373 CEE du Conseil, JOCE L 197/33 du 18.07.1987

⁵⁵ JOCE L 267 du 29.06.1990 et L 296/51 (modification du Règlement (CEE) 3112/90)

⁵⁶ JOCE L 353 du 17.12.1990

⁵⁷ JOCE L 364 du 28.12.1990 p. 27-29

habilitant la Commission à combler des lacunes et à prendre des mesures d'adaptation technique selon une procédure faisant intervenir un comité composé de représentants des Etats membres.⁵⁸ Certaines mesures comportent des clauses de sauvegarde au bénéfice des autres Etats membres.⁵⁹ Jusqu'au 1^{er} août 1991 la Commission a adopté vingt et un règlements et trois décisions en application des clauses d'adaptations susmentionnées.⁶⁰

Nous sommes donc en présence d'une quantité importante de mesures transitoires adoptées par les institutions communautaires en vue de l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté. Ces mesures de droit dérivé n'ont pu être adoptées légalement que sur une base juridique incontestable. Il convient donc de démontrer l'existence de cette base juridique dans un deuxième paragraphe.

§ 2 Le fondement juridique des mesures dérogatoires:

La conclusion d'un traité d'adhésion ou une révision des traités auraient permis de procéder à l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté sur une base juridique incontestable. A défaut (voir supra), les institutions communautaires ont dû adopter les mesures dérogatoires sur la base des traités dans leur rédaction actuelle.

Tout acte de droit communautaire dérivé doit en effet avoir un fondement juridique dans les traités communautaires. Le principe de l'attribution des compétences ne permet pas aux institutions communautaires d'agir en dehors du champ de compétence délimité par les traités communautaires. Par conséquent, ils doivent apporter la preuve, choisir et indiquer une base juridique pour chaque acte qu'ils adoptent. En dehors des compétences expressément attribuées aux Communautés Européennes, certaines ne le sont que de façon implicite ou subsidiaire. Il peut arriver qu'un choix s'offre entre deux fondements juridiques concurrents.⁶¹ Dans ce cas, il peut être avantageux de choisir la base qui est la moins contraignante du point de vue des règles de majorité qu'elle entraîne pour le vote au sein du Conseil. Ce choix s'opère sous le contrôle de la Cour de justice et doit être fondés

⁵⁸ En règle générale le comité dite de réglementation, selon la procédure III a) de la décision 87/373 CEE du 27.07.1987

⁵⁹ Par exemple art. 3 du règlement 3568/90 CEE et art. 5 du règlement 3577/90 CEE du Conseil, JOCE L 353 du 17.12.1990

⁶⁰ JOCE 1990 nos. L 355/12, L 358/36, L 364 et JOCE 1991 nos. L 16/16, L 85/24, L 106/30, L 107/11, L 114/30, L 133/29, L 134/49, L 204/14

⁶¹ R. Milas, « La concurrence entre les bases légales des actes communautaires », RMC 1985, p. 445

sur des éléments objectifs susceptibles d'un tel contrôle. « Si une compétence repose sur deux dispositions l'institution est tenue d'adapter deux dispositions », à moins que « le cumul de la base serait de nature à vider la procédure de coopération de sa substance même »⁶². Pour que ce contrôle puisse être effectué, la base juridique de chaque acte doit être indiquée dans les « visas » ou « considérants » de celui-ci. L'indication de la base juridique n'est pas expressément prévue par les traités. Elle s'inscrit néanmoins dans le contexte plus général de l'exigence de motivation contenu dans l'article 190 CEE. Le règlement intérieur du Conseil y fait référence dans son article 11 b).⁶³

Avant d'examiner le fondement juridique qui a été retenu par les institutions communautaires (B), nous allons faire état des fondements qui auraient pu entrer en ligne de compte pour l'adoption des mesures transitoires relatives à l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté (A).

A. Les fondements envisageables:

Parmi les dispositions de droit originaire pouvant être sollicitées en tant que fondement juridique pour l'adoption de mesures dérogatoires applicables sur le territoire de l'ancienne RDA, figurent des dispositions spécifiques à la division de l'Allemagne (1), d'autres fondements peuvent être trouvés en ayant recours aux dispositions permettant des dérogations en dehors du contexte allemand (2), l'article 235 CEE peut finalement être sollicité pour fournir une base juridique subsidiaire (3).

1. Les fondements spécifiques:

Un certain nombre de dispositions faisant référence à la division de l'Allemagne ont été insérées dans les traités communautaires ou y ont été annexées. Parmi elles, le protocole relatif au commerce intérieur allemand et les articles 82 et 92 paragraphe 2c) doivent être examinés sur leur aptitude à servir en tant que base juridique. Certaines déclarations annexées au traité CEE peuvent par ailleurs alimenter la théorie dite de

« l'hibernation » permettant de réactiver la période de transition initiale (article 8 CEE).

⁶² Arrêt du 11.06.1991, aff. C 300/89, Rec. 1991 I-02867

⁶³ Règlement intérieur du 24.07.1979, JOCE L 268 du 25.10.1979

1.1. Le protocole:

L'applicabilité du protocole en tant que base juridique des mesures dérogatoires est controversée. On a pu soutenir que le protocole « est devenu sans objet et de ce fait inapplicable » dès la réalisation d'une union douanière de facto entre la Communauté et la RDA.⁶⁴ Une autre opinion affirme cependant qu'il reste « susceptible de servir de fondement juridique à des mesures transitoires ».⁶⁵ Les arguments qui militent contre l'applicabilité du protocole semblent être plus convaincants. Le but du protocole était d'exclure le commerce interallemand de l'application du droit communautaire en « prenant en considération les conditions existant actuellement en raison de la division de l'Allemagne ». Il n'y a plus de commerce interallemand au sens du protocole car il n'y a plus de pays qui « bien que non membre de la Communauté, n'a pas vis-à-vis de la RFA, la qualité de pays tiers ». L'extinction du protocole doit donc être présumée en dehors de toute acte formel en conformité avec l'article 62 de la Convention de Vienne du 22.08.1978. Il s'agit indéniablement d'un changement fondamental de circonstances. La formule « conditions existant actuellement » laisse même présumer une volonté tacite des Hautes Parties Contractantes dans ce sens. Le protocole ne peut donc plus servir de base juridique. Qu'en est-il des articles 82 et 92 par. 2c)?

1.2. Les articles 82 et 92 par. 2c) (CEE):

Ces deux dispositions prévoient des dérogations aux règles générales du traité CEE dans le domaine des transports (article 82) et celui des aides étatiques applicables aux régions de la RFA qui ont été affectées par la division de l'Allemagne. On peut penser qu'elles demeurent applicables et que leur applicabilité peut même être étendue aux nouveaux Länder dont l'économie continue d'être affectée par la division de l'Allemagne.⁶⁶ Ces deux articles ne couvrent cependant que deux domaines très limités et ne peuvent fournir une base juridique en dehors de ces domaines. La théorie de « l'hibernation » a été avancée pour remédier à cette insuffisance.

1.3. La théorie de « l'hibernation »:

Cette théorie est fondée sur l'existence de trois déclarations annexées au traité CEE à travers lesquelles s'exprimerait l'impératif de réunification proclamé par le Grundgesetz.⁶⁷ La déclaration

⁶⁴ J. Sack précité p. 309

⁶⁵ G. Schmidt, L'unification allemande et la Communauté Européenne, Revue du Marché Unique 1/91 p. 91

⁶⁶ Dans ce sens H. J. Glaesner précité p. 652

⁶⁷ Il s'agit de la « Déclaration commune concernant Berlin » et de deux déclarations du gouvernement de la RFA relatives à la définition des ressortissants allemands et l'application des traités à Berlin, voir G. Schmidt précité

faite par la délégation allemande lors de la conclusion des traités de Rome dans le sens que la RFA se réserve de reconsidérer son appartenance à ces deux Communautés peut également entrer en ligne de compte. Il résulterait de ces textes que la Communauté ne pouvait ignorer la potentialité de la réunification allemande. Le territoire de la RDA aurait dès lors été titulaire des droits et obligations découlant des traités communautaires sans pouvoir les exercer ni les remplir avant qu'elle n'opte pour l'unification. L'unification allemande aurait mis fin à la période « d'hibernation » et la période de transition prévue par l'article 8 CEE aurait pu être « vivifié » pour l'application du droit communautaire au territoire de l'ancienne RDA. Cette théorie si séduisante soit elle ne semble pas fournir un fondement juridique incontestable. Rien dans les textes cités ne permet d'affirmer que les traités consacrent l'appartenance à la Communauté d'une RDA en hibernation. La jurisprudence précitée de la Cour de justice à propos du protocole relatif au commerce interallemand va également à l'encontre d'une telle théorie.

Il faut alors rechercher dans d'autres dispositions des traités, telles que les régimes généraux de dérogation et de sauvegarde, pour trouver d'éventuelles bases juridiques.

2. Les régimes généraux de dérogation et de sauvegarde:

Un certain nombre de dispositions du droit communautaire permettent soit à la Communauté d'adopter des mesures dérogatoires, soit aux Etats membres de prendre, des mesures de sauvegarde. Par le premier type de mesures les institutions communautaires adoptent des actes de droit communautaire pour déroger à certaines dispositions, tandis que le deuxième type de mesures se caractérise par des actes de droit national dérogeant au droit communautaire. La deuxième hypothèse doit évidemment rester limitée aux cas autorisés par les traités. Il convient d'examiner ces régimes, afin de savoir si elles peuvent fournir une base juridique pour déroger aux règles communautaires dans le contexte de l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté.⁶⁸

Le recensement suivant ne prétend pas être exhaustif.

2.1. Les clauses d'ordre public:

Les articles 36, 48, paragraphe 3, 56 et 66 (par renvoi) du traité CEE autorisent les Etats membres à déroger aux règles communautaires relatives à la libre circulation des biens, personnes et

⁶⁸ Pour une analyse approfondie voir A. Mattera , « Le Marché Unique Européen », Paris 1990 p. 583ss.

services pour des raisons dites d'ordre public. Mais, en dehors du fait qu'ils ne peuvent s'appliquer à des dérogations pour motifs économiques, ils visent la libre circulation entre Etats membres et sont donc inapplicables à des dérogations ne concernant qu'une partie d'un Etat membre.⁶⁹

2. 2. La justification d'une « exigence impérative »:

En absence d'une réglementation communautaire, les Etats membres peuvent déroger au principe de la libre circulation des marchandises en érigeant ou en maintenant des barrières techniques s'ils peuvent les justifier par l'existence d'une exigence impérative. Ceci résulte de la « jurisprudence Cassis de Dijon ». ⁷⁰ Les exigences impératives admises comme telles par la Cour de justice ne peuvent être énumérées de façon exhaustive en ce lieu. Leur liste comporte néanmoins la poursuite d'objectifs de politique économique et sociale ou la protection de l'environnement. ⁷¹ L'applicabilité de cette jurisprudence à l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté se heurte également au fait qu'elle vise la libre circulation de biens entre Etats membres et non pas entre parties de ceux-ci.

2.3. La réserve de compétence nationale de l'article 100 A §4 (CEE):

Le paragraphe 4 de l'article 100 A, inséré dans le traité CEE par l'Acte unique européen, permet à tout Etat membre de déroger à une mesure d'harmonisation en conservant sa législation nationale justifiée par une « exigence importante ». Cette « réserve de compétence nationale » est certes applicable en l'espèce mais elle ne concerne que les nouvelles mesures d'harmonisation sans pouvoir constituer une base juridique pour des dérogations à des mesures déjà existantes.

2.4. Les clauses de sauvegarde monétaires:

Les articles 70 §2, 73, 108 et 109 du traité CEE permettent aux Etats membres de prendre des mesures de sauvegarde pour prévenir des détournements de trafic monétaire, des mesures de protection contre des perturbations dans le fonctionnement de leurs marchés des capitaux et des dérogations en cas d'affectation de leurs balances de paiement. Le point commun de ces dispositions est évidemment la matière monétaire qu'ils régissent. L'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté ne semble pas provoquer des problèmes d'ordre monétaire exigeant des dérogations.

⁶⁹ H. J. Glaesner précité

⁷⁰ Jurisprudence basée sur l'arrêt du 20.02.1979 rendu dans l'affaire 120/78 « Rewe », Rec. 1979 p. 649

⁷¹ A. Mattera, ouvrage précité

2.5. La clause de sauvegarde de l'article 115 CEE:

En raison de l'état d'inachèvement de la politique commerciale commune, les régimes d'importation pratiqués par les Etats membres peuvent comporter des disparités.

Pour éviter que cette situation ne porte préjudice aux Etats membres, ceux-ci peuvent être autorisés par une décision de la Commission de prendre des mesures de protection pour contrecarrer des détournements de trafic susceptibles d'entraîner des difficultés économiques. De telles mesures peuvent avoir un caractère régional.⁷² L'article 115 pourrait alors notamment servir de fondement à l'adoption par les autres Etats membres de mesures de protection contre des détournements de trafic de biens importés sur le territoire de la RDA en provenance des pays de l'Europe de l'Est. Pour le moment, il ne semble pas exister un besoin pour de telles mesures en sens inverse.

2.6. Les mesures des articles 223 et 224 CEE:

Ces deux articles prévoient la possibilité pour tout Etat membre de prendre des mesures « nécessaires à la protection de sa sécurité » se rapportant à la production et au commerce de produits militaires et des mesures visant plus globalement à répondre à des situations de crise telles que la menace de guerre. Ces hypothèses ne se rencontrent pas actuellement sur le territoire de l'ancienne RDA.

2.7. La clause de sauvegarde régionale de l'article 226 CEE:

L'article 226 CEE prévoit l'adoption « de mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer une situation économique régionale gravement altérée ». Cette disposition semble être rédigée pour être appliquée au territoire de l'ancienne RDA. Son applicabilité a néanmoins été limitée à la période de transition initiale qui a pris fin en 1968. Elle ne peut être réactivée au profit de la RDA à moins d'avoir recours à la théorie de « l'hibernation ».

2.8. L'article 379 de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal:

Cet article opère justement une réactivation de l'article 226 à l'égard des deux nouveaux Etats membres. Il permet aussi aux autres Etats membres d'adopter des mesures de sauvegarde à l'égard des nouveaux membres après autorisation par la Commission. Une telle clause aurait pu être insérée dans un traité d'adhésion et aurait ainsi fourni une base juridique sûre.

⁷² Arrêts « Tezi » du 05.03.1986, affaires 59 et 242/84, Rec. 1986 p. 887 et 933

Il faut conclure que les traités communautaires ne prévoient aucune compétence générale pour l'adoption de mesures dérogatoires.⁷³ A défaut d'une telle compétence, les institutions communautaires peuvent encore avoir recours à l'article 235 CEE (95 CECA).

3. Les articles 235 CEE et 95 CECA en tant que fondements subsidiaires:

L'article 235 permet aux institutions communautaires de prendre « les dispositions appropriées, si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser (...) un des objets de la Communauté » dans le cas où le traité n'aurait pas prévu les instruments nécessaires. L'article 95 CECA est rédigé de façon semblable. Reste à savoir si des mesures dérogatoires peuvent être basées sur ces articles.

On peut le penser car « l'objet de la Communauté, qui est poursuivie par des mesures arrêtées selon l'art. 235 en ce qui concerne les dispositions de transition et d'adaptation en faveur de l'ancienne RDA, est manifestement tant une croissance économique équilibrée (art. 2 du traité CEE) que l'établissement d'une convergence économique et sociale, telle que prévue à l'art. 102 A du traité CEE ». ⁷⁴

En raison du fait que le recours à cet article (et article 95 CECA) n'est possible qu'en l'absence de tout autre fondement et que certains Etats membres s'opposent à son utilisation au sein du Conseil des ministres, il a pu paraître préférable de retenir un autre fondement. Ainsi l'article 235 n'a été retenu que pour fonder la seule décision 90/651/CEE du Conseil « concernant les adaptations nécessaires, dans le cadre de l'unification allemande, du système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation ». ⁷⁵

L'article 95 CECA a fourni une base juridique à deux décisions de la Commission du 19 décembre 1990. ⁷⁶

⁷³ E. Grabitz, « L'unité allemande et l'intégration européenne », CDE 1991 p. 434

⁷⁴ Dans ce sens H. J. Glaesner et Ch. Tomuschat précités

⁷⁵ JOCE L 353 du 17.12.1990 p. 43

⁷⁶ Décisions 3788/90/CECA et 3789/90/CECA, JOCE L 364/27- 29 du 28.12.1990

B. La base juridique retenue:

En absence d'une compétence générale attribuée expressément à la Communauté pour l'adoption de mesures dérogatoires la Commission a défendu l'idée que ces mesures peuvent être basées sur les mêmes articles des traités communautaires que les actes auxquels elles dérogent à condition de se conformer à trois principes qu'elle a formulé dans sa proposition du 21 août 1990 (1). Ces principes résument le véritable fondement des mesures dérogatoires, à savoir le principe d'égalité consacré dans l'ordre juridique communautaire par la jurisprudence de la Cour de justice (2). La référence à l'article 8 C que comportent certaines des mesures dérogatoires constitue une application limitée de ce principe (3).

1. Le fondement juridique des actes de base peut être suffisant:

Selon la Commission les dérogations peuvent être adoptées d'après les mêmes fondements que les actes de droit dérivé concernés si les conditions suivantes sont remplies:

« - l'acceptation de l'acquis communautaire doit être le point de départ et l'objectif final;

- les arrangements transitoires ne peuvent être admis que dans la mesure où la situation économique, sociale et juridique les rend objectivement nécessaires;

- les exceptions ou dérogations nécessaires doivent être limitées dans le temps et apporter le moins de perturbation possible au fonctionnement du marché commun (proportionnalité). »⁷⁷

Certaines des directives adoptées par le Conseil le 4 décembre 1990 reprennent d'ailleurs expressément les deux dernières conditions.⁷⁸ Ces trois conditions constituent un reflet du principe d'égalité tel que dégagé par la Cour de justice.

2. Le principe d'égalité, fondement véritable des dérogations:

Ce principe, dont il faut brièvement indiquer l'origine et le contenu, apparaît en filigrane dans les considérants des mesures dérogatoires adoptées.

La doctrine semble unanime sur le point que les traités communautaires n'énoncent pas un principe général d'égalité.⁷⁹ Ils se bornent à proclamer une multitude de règles spécifiques de

⁷⁷ Com (90) 400 du 21.08.1990 tome I p. 31

⁷⁸ p.ex. les directives 90/650/CEE, 90/654/CEE et 90/656/CEE, JOCE L 353 du 17.12.1990

⁷⁹ p.ex. K. Lenaerts, « L'égalité de traitement en droit communautaire », CDE 1990 p. 3

non-discrimination ou d'égalité de traitement. La Cour de justice a voulu aller plus loin et a dit pour droit:

« que l'interdiction de discrimination citée (art. 40 par. 3 a1.2 du traité CEE) n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire; »⁸⁰

Depuis lors ce principe est régulièrement réaffirmé dans la jurisprudence de la Cour qui s'inspire de sa jurisprudence relative à l'obligation de non-discrimination pour en définir le contenu:

« Selon la jurisprudence de la Cour, la discrimination consiste à traiter de manière différentes des situations qui sont identiques, ou de manière identique des situations qui sont différentes. »⁸¹ Le principe d'égalité « veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée; »

On peut en conclure que le principe d'égalité oblige les institutions communautaires de traiter différemment des situations qui sont objectivement différentes.⁸² La majorité des mesures dérogatoires adoptées font référence au principe d'égalité en considérant que ces mesures sont nécessaires « compte tenu de la situation particulière existant » dans le territoire de l'ancienne RDA.⁸³

Leur fondement juridique est donc le principe d'égalité, les articles visés par les textes adoptés déterminent seulement la procédure applicable pour leur adoption. Ils concrétisent ainsi le fondement juridique fourni par le principe d'égalité qui lui-même ne donne aucune indication quant à la procédure de décision à suivre.

Une autre concrétisation de ce principe se trouve dans l'article 8 C du traité CEE.

3. Les dérogations fondées sur l'article 8 C du traité CEE:

L'article 8 C inséré dans le traité CEE par l'Acte unique européen permet d'accorder des dérogations temporaires en faveur des économies les moins développées pendant la période

⁸⁰ Arrêt du 19.10.1977, affaires jointes 117/76 et 16/77 « Ruckdeschel » Rec. 1977 p. 1770 att. 7

⁸¹ Arrêt du 23.02.1983, affaire 8/82 « Wagner » Rec. 1983 p. 387

⁸² Pour une analyse approfondie du principe voire notamment: J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1980 p. 544 ss.

⁸³ p.ex. Directive 90/654/CEE et Règlement (CEE) 3577/90

d'établissement du marché intérieur. Selon la doctrine (notamment allemande)⁸⁴ le principe de « l'intégration différenciée » aurait trouvé son expression dans cet article. Ce principe permettrait une intégration échelonnée pour les Etats membres en fonction des différences de leurs structures économiques et sociales. Dans la limite du domaine de la réalisation du marché intérieur, l'article 8 C peut donc constituer la base juridique des dérogations applicables sur le territoire de l'ancienne RDA.⁸⁵ Il ne résulte pas du texte de l'article qu'il vise les Etats membres en tant que tels. « Les économies présentant des différences de développement » peuvent alors revêtir un caractère régional. Deux des mesures de transition adoptées par le Conseil le 4 décembre 1990 comportent une référence expresse à l'article 8 C.⁸⁶

⁸⁴ E. Grabitz, précité, voire aussi bibliographie dans "Kommentar zum EWGV" (commentaire du traité CEE) sous art. 8 C

⁸⁵ J. P. Jacqué, « L'unification allemande et la Communauté Européenne », RGDIIP 1990 p. 997, C.W.A. Timmermans, H. W. Rengeling, K. Hailbronner et E. Grabitz précités

⁸⁶ Directives 90/650/CEE et 90/657/CEE, JOCE L 353 p. 39 et 65

Partie II. Des mesures qui poursuivent au fond les mêmes finalités qu'un traité d'adhésion:

Si l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté ne pouvait être réalisée selon la procédure d'adhésion, les mesures de transition adoptées poursuivent néanmoins les mêmes finalités parce que les problèmes économiques sont tout à fait comparables. Les mesures de transition sont destinées à permettre au nouveau « membre » de procéder aux transformations nécessaires pour pouvoir respecter les règles communautaires (§1), tout en sauvegardant les intérêts de la Communauté ainsi que ceux des Etats membres (§2).

§1^{er} Permettre au nouveau « membre » de s'adapter aux règles communautaires :

La Communauté tente de rendre l'intégration d'un nouvel Etat membre la plus facile possible. A cette fin, elle dispose de deux moyens: elle peut accorder des mesures de transition (la différence par rapport à la procédure d'adhésion réside dans le caractère unilatéral de ces mesures) (A) et elle peut apporter des aides, notamment d'ordre financier (B).

A. Les mesures de transition accordées aux nouveaux Länder:

Quelques considérations générales relatives à l'étendue des mesures de transition (1) précéderont l'analyse de ces mesures secteur par secteur (2) et, exemple à contrario, du domaine du droit de la concurrence dépourvu de telles mesures (3).

1. Considérations générales:

L'ampleur des mesures de transition adoptées est faible comparée aux dernières adhésions. Dans un grand nombre de domaines tels que l'union douanière, la liberté de circulation, le droit de propriété, l'harmonisation fiscale et le droit de la concurrence, les règles communautaires sont applicables sans mesure de transition. Dans d'autres domaines, les mesures de transition ne concernent qu'une partie des dispositions en vigueur.

Les mesures dérogatoires ou transitoires « définitives » peuvent être classées selon qu'elles ne comportent que des adaptations techniques aux règles communautaires ou qu'elles posent de

véritables dérogations à ces règles. Parmi les adaptations techniques, on peut classer des mesures qui ne font que tenir compte de l'élargissement territorial de la Communauté. Elles peuvent avoir un caractère temporaire⁸⁷ ou définitif⁸⁸. Dans le dernier cas, ces adaptations ne relèvent pas des mesures de transition stricto sensu.

Les mesures dérogatoires peuvent elles aussi être divisées en deux groupes: certaines ne font que repousser l'application des dispositions du droit communautaire (par prorogation des délais de mise en œuvre ou par autorisation de l'Allemagne de maintenir en vigueur des réglementations existant sur le territoire de l'ancienne RDA)⁸⁹, d'autres comportent des aménagements substantiels de règles communautaires⁹⁰. Les mesures adoptées peuvent contenir des dispositions relevant de plusieurs catégories de ces actes.

Un certain nombre de mesures comporte une habilitation au profit de la Commission à adopter des mesures complémentaires en suivant la procédure du comité de réglementation. Ces clauses de « flexibilité » sont nécessaires eu égard à l'incertitude qui règne sur le territoire de l'ancienne RDA par rapport à la situation économique réelle. Les mesures adoptées par la Commission en vertu de ces habilitations seront traitées dans les secteurs qu'elles concernent.

En raison de la multitude de types d'actes adoptés, il semble en effet préférable de les classer en fonction des secteurs concernés.

2. Les secteurs concernés par les mesures dérogatoires et transitoires:

En dehors des domaines des traités CECA et Euratom, on peut distinguer cinq secteurs dans lesquels des dispositions du traité CEE ont fait objet de mesures dérogatoires ou transitoires.

2.1. Les domaines des traités CECA et Euratom:

Dans le domaine du traité CECA, la Commission a pris deux décisions le 19 décembre 1990. La première⁹¹ étend la suspension des droits du tarif extérieur commun, valable du 3 octobre 1990 au 31 décembre 1992 pour certaines marchandises, aux produits relevant du traité CECA. La

⁸⁷ Voir p.ex. la mise en œuvre des fonds structurels sans classification à priori des régions est-allemandes. Règlement (CEE) 3575/90 applicable jusqu'au 31.12.1993

⁸⁸ Voir p.ex. la reconnaissance du permis de conduire délivré par la RDA. Règlement (CEE) 3572/90

⁸⁹ p.ex. la directive 90/650/CEE pour les règles techniques

⁹⁰ p.ex. règlement (CEE) 3575/90

⁹¹ Décision 3788/90/CECA, JOCE L 364/27 du 28.12.1990

seconde permet exceptionnellement des aides à l'industrie sidérurgique sur le territoire de l'ancienne RDA.⁹²

Dans le domaine du traité Euratom, aucune mesure dérogatoire ou transitoire n'a été adoptée. La sécurité des centrales nucléaires est-allemandes doit désormais satisfaire aux standards de la RFA ce qui entrainera de toute façon la fermeture de la plupart de ces centrales après un contrôle sévère.

2.2. Les relations extérieures:

Dans ce domaine, il faut distinguer deux aspects:

Les traités conclus par la Communauté suivent la même règle que les traités communautaires et le droit dérivé: ils s'appliquent dès l'unification allemande sur le territoire de l'ancienne RDA sauf mesure dérogatoire. Comme pour les traités originaires, ceci résulte de l'article 227 CEE qui consacre le principe des « moving treaty boundaries ». Le Conseil des ministres a d'ailleurs pris une décision « autorisant la Commission à entamer des négociations avec les pays tiers ayant conclu des accords sur les textiles avec la Communauté en vue de leur adaptation afin de tenir compte de l'unification allemande ». ⁹³

En ce qui concerne les traités conclus par la RDA antérieurement à son intégration dans la Communauté, la situation est plus complexe. Leur sort doit être examiné au regard des règles générales sur la succession aux traités. Dans le cas d'une unification d'Etats, le principe de la continuité des droits et obligations découlant des traités s'applique en principe conformément à la Convention de Vienne sur la succession aux traités. La Commission affirme que ce principe s'applique également à la Communauté car

« il n'y a aucune raison intrinsèque pour que les principes fondamentaux de la succession aux droits et obligations des traités ne s'appliquent pas à une entité dotée d'une personnalité internationale et disposant de larges pouvoirs de négocier des traités telle que la Communauté, pour autant que les traités concernés relèvent de sa sphère de compétence. » ⁹⁴

⁹² Décision 3789/90/CECA, JOCE L 364/29

⁹³ Décision du 04.12.1990, non publié au JOCE, Bull. CE 12/90, p. 27

⁹⁴ Com 90 (400), précité vol I p. 34

Elle rejette ainsi la thèse selon laquelle la disparition de la RDA en tant que sujet du droit international entraînerait en principe l'extinction de ses droits et obligations, laissant à l'Etat successeur une simple faculté à la succession.⁹⁵

Si l'on suit la position de la Commission, les modalités pratiques de la succession varient selon la répartition des compétences. Dans les domaines de compétence communautaire exclusive, la Communauté seule succède, mais dans les domaines de compétence mixte la RFA et la Communauté succèdent chacune dans le champ de leurs compétences respectives.⁹⁶

Seuls les traités dits personnels, qui sont directement liés à la personne politique de l'ancienne RDA, sont exclus d'une succession. La succession aux traités conclus par la RDA correspond à la volonté de ne pas violer le principe de la « confiance légitime » des partenaires de la RDA. L'applicabilité de traités incompatibles avec le droit communautaire peut être limitée au territoire de l'ancienne RDA. D'autres traités devront être renégociés ou arrivent à leur terme dans un futur proche. La Commission a voulu inscrire la renégociation des accords de la RDA « dans le contexte plus vaste des rapports entre la CEE et l'Est ».⁹⁷ Il était en outre dans l'intérêt de l'économie est-allemande de continuer les rapports commerciaux avec les pays du COMECON. Sur ces considérations, le Conseil a adopté un règlement pour

« suspendre temporairement les droits du tarif douanier commun en faveur des produits originaires de Bulgarie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Union soviétique et Yougoslavie, qui font l'objet desdits accords entre l'ancienne RDA et ces pays, jusqu'à concurrence des quantités ou valeurs maximales qui y sont prévues; »⁹⁸

Les accords mentionnés figurent dans les annexes I et II du Règlement. La suspension des droits du TDC s'applique depuis l'unification et jusqu'au 31.12.1992, elle a été étendue aux produits régis par le traité CECA par la Décision (CECA) 3788/90 du 19.12.1990 de la Commission.

Ladite suspension est soumise à la condition que les produits importés soient consommés sur le territoire de la RDA ou qu'ils y subissent une transformation par laquelle l'origine communautaire est acquise.

⁹⁵ H. D. Kuschel, Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die EG, Wirtschaftsdienst 1991/II p. 80

⁹⁶ D. O'Keefe, The legal implications of East Germany's membership of the EC, Legal issues of European integration 1991, p. 1

⁹⁷ J.-P. Jacqué, L'unification de l'Allemagne et la CE, RGDIP 1990 p. 1016

⁹⁸ Règlement (CEE) 3568/90, JOCE L 353/1

Cette condition a été introduite à la demande des autres Etats membres, elle sera analysée ultérieurement. Ces mesures transitoires sont en contradiction avec la clause de la nation la plus favorisée de l'article I.1 du GATT. La Communauté a donc été amené à solliciter une dérogation aux règles du GATT (« waivers »). Ce « waiver » a été accordé le 13 .12 .1990 .⁹⁹

2.3. Le Marché Intérieur:

Deux ensembles de règles du domaine du Marché Intérieur ne pouvaient être appliqués sur le territoire de l'ancienne RDA sans mesures transitoires. Il s'agit des directives d'harmonisation des règles techniques et des règles concernant la reconnaissance des diplômes.

2.3.1. L'harmonisation des règles techniques:

L'harmonisation des règles ou normes techniques vise à abolir les barrières techniques à la libre circulation des marchandises résultant d'une multitude de normes nationales. Un certain nombre de produits fabriqués en RDA ne correspondent pas aux standards communautaires issus de cette harmonisation. Deux directives du Conseil du 04.12.1990¹⁰⁰ prévoient des mesures transitoires à leur égard. Elles ne concernent que les normes obligatoires en vigueur dont le délai de transposition est expiré. L'Allemagne est autorisée à maintenir en vigueur des réglementations relatives aux produits qui ne sont pas conformes aux règles communautaires. Cette possibilité s'applique en règle générale jusqu'au 31.12.1992 et ne doit pas affecter la libre circulation des biens fabriqués dans les autres Etats membres. Elle peut être étendue aux produits visés par le Règlement (CEE) 3568/90. L'existence de deux directives d'une teneur identique¹⁰¹ se justifie par une base juridique différente. La directive 90/650/CEE visant les produits pour lesquels existe une organisation commune de marché est basée sur l'article 43 CEE et la directive 90/657/CEE est basée sur l'article 100 A CEE. Les 53 directives d'harmonisation auxquelles il peut être dérogé figurent dans les annexes des deux directives. Elles couvrent des secteurs aussi divers que l'agro-alimentaire, l'industrie chimique, les produits pharmaceutiques et cosmétiques, la télécommunication, la construction mécanique et le matériel électrique, les produits textiles, les préemballages, le verre de cristal et les produits du tabac.

⁹⁹ EuZW 5/91 p. 134, Europa Report

¹⁰⁰ Directives 90/650/CEE et 90/657/CEE, JOCE L 353

¹⁰¹ La seule différence réside dans l'article 4 al.3 de la directive 90/657/CEE qui permet des dérogations au delà du 31.12.1992 pour certains produits

2.3.2. La reconnaissance des diplômes:

Les directives qui règlent la reconnaissance des diplômes dans les professions réglementées ont du être adaptées, au titre des droits acquis, afin d'accorder aux ressortissants de l'ancienne RDA le bénéfice de la reconnaissance de leurs diplômes obtenus avant l'unification. La directive 90/658/CEE du Conseil prévoit ces adaptations.¹⁰²

Il faut également noter que les avocats est-allemands ne pourront pas s'établir dans les anciens Länder et vice et versa pendant une certaine période. Selon la Commission, cette règle du droit allemand est conforme au droit communautaire.¹⁰³

2.4. Les politiques communes:

2.4.1. La politique agricole commune (PAC):

L'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté a posé de nombreux problèmes quant à la réglementation complexe de la PAC. Le nombre relativement limité des mesures transitoires dans ce domaine s'explique par les efforts de la RDA d'adopter les fondements de la PAC dès le 01.07.1990 (voir supra).

Les adaptations et dérogations nécessaires ont été prévues par le règlement (CEE) no. 3577/90 du Conseil. Elles concernent notamment le régime des prix et de l'intervention, la restructuration de l'agriculture est-allemande, les quotas de production, les stocks de produits agricoles et les aides publiques. Le but de ces dérogations est de permettre à l'agriculture est-allemande de se restructurer afin de baisser les coûts de production et de réduire la production. Il en résulte évidemment une baisse des revenus qui peut être temporairement adoucie par des aides publiques dégressives jusqu'au 31.12.1993. Les stocks publics de produits agricoles sont pris en charge par la Communauté au prix appliqué sur le marché mondial. Les mesures d'intervention communautaires ont été adaptées à la situation particulière sur le territoire de l'ancienne RDA pendant la période de transition. La Commission a été habilitée par ce règlement à prendre certaines mesures d'application. Elle a adopté 16 règlements d'exécution et une décision jusqu'au 31.10.1991.¹⁰⁴

¹⁰² JOCE L 353/73 du 17.12.1990

¹⁰³ Bull. CE supp. 4/90 p. 34

¹⁰⁴ Règlements (CEE) 3634/90, JOCE L 355/12; 3774 à 3779/90 et 3782 à 3787/90 et décision 90/668/CEE, JOCE L 364; règlements (CEE) 139/91, JOCE L 16/16; 1039/91, JOCE L 106/30; 2239/91, JOCE L 204/14.

La directive 90/654/CEE du Conseil prévoit des dérogations aux directives d'harmonisation des normes techniques dans les domaines de la législation phytosanitaire, des semences, de la nutrition animale et de la législation vétérinaire.¹⁰⁵

2.4.2. La politique commune de la pêche:

Dans le domaine, de la pêche le Conseil a adopté un règlement et une décision portant mesures transitoires.

Le règlement (CEE) no. 3571/90¹⁰⁶ autorise l'Allemagne à octroyer des aides plus élevées aux nouvelles organisations de producteurs pendant la période de transition. Cette mesure vise à favoriser la constitution de telles organisations. Le règlement charge en outre la Commission d'étudier les accords de pêche conclus par la RDA et l'habilite à prendre des mesures d'adaptation aux règlements relatifs aux interventions des fonds structurels. En application de ce règlement, la Commission a adopté le règlement (CEE) 3714/90 du 19.12.1990¹⁰⁷ autorisant l'Allemagne à maintenir une restitution à l'exportation de poissons vers l'Union soviétique sur la base d'accords conclus avant l'unification. Ce règlement était applicable jusqu'au 31 mai 1991. Par règlement (CEE) no. 1387/91 du 27 mai 1991¹⁰⁸ la Commission autorise l'Allemagne à présenter des demandes de concours des fonds structurels « sans qu'il soit nécessaire d'établir au préalable le plan sectoriel ».

La décision 90/655/CEE du Conseil, pour sa part, concerne les quotas de capture de cabillaud dans la région de Spitzberg qu'il fallait modifier pour tenir compte des captures de l'ancienne RDA.¹⁰⁹

2.4.3. Les transports:

Les dérogations dans le domaine des transports concernent notamment le transport par route et par voie navigable. Le règlement (CEE) no. 3572/90 du Conseil prévoit un délai transitoire pour les transporteurs routiers leur permettant d'établir leur capacité professionnelle et financière. L'installation d'appareils de contrôle sur les véhicules immatriculés en RDA peut être effectuée

¹⁰⁵ Voir pour plus amples informations: J. Heine, Les mesures prises dans le secteur agricole pour l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté, RMC 1991 p. 139

¹⁰⁶ JOCE L 353/10

¹⁰⁷ JOCE L 358/36 du 21.12.1990, prolongé par règlement (CEE) 841/91 du 04.04.1991 JOCE L 85/24 du 05.04.1991

¹⁰⁸ JOCE L 133/29 du 28.05.1991

¹⁰⁹ JOCE L 353/56

jusqu'au 01.01.1993 pour les véhicules ne circulant que sur le territoire de la RDA et n'effectuant pas des transports dangereux.

Les bateaux enregistrés dans la RDA sont inclus dans le programme communautaire d'assainissement structurel de la navigation intérieure. Ceci implique le paiement d'une cotisation dans un fonds national destiné à financer les primes de déchargement des bateaux excédentaires.

Par règlement (CEE) no 3573/90¹¹⁰ le Conseil accorde un délai jusqu'au 01.01.1995 à l'ancienne RDA pour la renégociation des accords conclus dans le domaine des transports maritimes pour les adapter aux règles communautaires.

Le règlement (CEE) no. 3915/90 du 21.12.1990 du Conseil accorde un supplément d'autorisations communautaires aux Etats membres pour tenir compte de « l'extension du marché des transports de marchandises par route suite à l'unification allemande ». ¹¹¹

2.4.4. Le domaine énergétique:

Dans le secteur de l'énergie, les institutions communautaires ont adopté différentes mesures basées sur les dispositions du traité CEE relatives à la politique de conjoncture. Ces mesures obligent les Etats membres à communiquer à la Commission des informations relatives aux prix, importations et exportations d'hydrocarbures. Le règlement (CEE) no. 3575/90 du Conseil¹¹² délie l'Allemagne de cette obligation pour le territoire de la RDA jusqu'au 03.10.1991.

2.5. La protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement:

Dans le domaine de la protection des consommateurs, la décision 90/651/CEE du Conseil autorise l'Allemagne à assurer cette protection par des moyens autres que ceux prévus par le « système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation ». L'autorisation est valable jusqu'au 31.12.1992.

La directive 90/659/CEE du Conseil¹¹³ accorde à l'Allemagne un délai expirant le 31.12.1992 pour mettre en vigueur sur le territoire de l'ancienne RDA les dispositions

¹¹⁰ JOCE L 353/16

¹¹¹ JOCE L 375/19

¹¹² JOCE L 353/19

¹¹³ JOCE L 353/77

nécessaires pour se conformer aux directives relatives à la sécurité et la santé des travailleurs sur leur lieu de travail.

L'état de l'environnement sur le territoire de l'ancienne RDA est tel que des délais de plusieurs années sont nécessaires afin d'arriver à une situation conforme au droit communautaire. Les délais accordés par la directive 90/656/CEE du Conseil¹¹⁴ sont fixés selon la situation de départ et les mesures nécessaires dans chaque domaine. Les dérogations concernent notamment la qualité des eaux de surface et la pollution atmosphérique. Les installations nouvelles ne peuvent pas bénéficier des dérogations.

La directive 90/660/CEE du Conseil¹¹⁵ permet des dérogations aux dispositions communautaires relatives à l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses.

2.6. Dispositions statistiques:

Un certain nombre d'actes communautaires a dû être adapté afin d'inclure le territoire de l'ancienne RDA pour des besoins statistiques. D'autres ne pouvaient s'appliquer sans transition sur ce territoire.

En ce qui concerne les statistiques agricoles, le règlement (CEE) no. 3570/90 du Conseil¹¹⁶ autorise certaines mesures dérogatoires et habilite la Commission à prendre ces mesures. La Commission a adopté le règlement (CEE) no. 1057/91 et la décision 91/268/CEE du 26.04.1991¹¹⁷ en vertu de cette habilitation.

Le règlement (CEE) no. 3569/90 du Conseil¹¹⁸ prévoit, pour sa part, l'adaptation du règlement 3044/89 « relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces du travail au printemps 1990 et 1991 ».

La directive 90/653/CEE du Conseil¹¹⁹ prévoit finalement « des adaptations pour l'application de certaines directives communautaires relatives aux statistiques des transports de marchandises et aux statistiques des prix du gaz et de l'électricité ».

¹¹⁴ JOCE L 353/59

¹¹⁵ JOCE L 353/79

¹¹⁶ JOCE L 353/8

¹¹⁷ JOCE L 107/11 du 22.04.1991 et L 134/49 du 29.05.1991

¹¹⁸ JOCE L 353/7

¹¹⁹ JOCE L 353/46

3. Exemple d'un secteur dépourvu de mesures de transition:

le droit de la concurrence:

Parmi les secteurs dépourvus de mesures transitoires, le droit de la concurrence apparaît comme un révélateur des difficultés de l'intégration de l'ancienne RDA. Les règles contraignantes du droit communautaire de la concurrence s'appliquent depuis l'unification sur le territoire de l'ancienne RDA. Seulement deux secteurs d'activité y échappent. Ceci s'explique par le fait que des dérogations au principe de la libre concurrence, un des piliers du marché commun, aboutiraient rapidement à la négation de ce dernier. L'application des règles du droit de la concurrence nécessite cependant beaucoup de flexibilité de la part des institutions communautaires. La restructuration de l'économie est-allemande ne peut se faire sans aides publiques massives et passe par la privatisation de milliers d'entreprises. Seule une application souple des règles communautaires relatives aux aides publiques, aux ententes entre entreprises et aux concentrations peut favoriser l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté.

3.1. Les aides publiques:

Tous les aides publiques attribuées dans les cinq nouveaux Länder doivent être conformes aux dispositions de l'article 92 du traité CEE. Des dérogations au droit dérivé n'existent que dans les secteurs de la construction navale et de la sidérurgie.

La directive 90/652/CEE du Conseil¹²⁰ déclare compatibles avec le marché commun des aides à la construction navale à la condition que ce secteur soit soumis à une restructuration.

La décision 3789/90/CECA de la Commission¹²¹ autorise des aides à l'industrie sidérurgique de l'ancienne RDA pour lui donner une « structure compétitive ».

En dehors de ces deux secteurs, toute aide publique doit être conforme aux dispositions de l'article 92 CEE. Ceci vaut particulièrement pour les aides régionales. La Commission a accepté l'extension aux nouveaux Länder du système d'aides aux régions « affectées par la division de l'Allemagne », compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 92 par.2 c).¹²²

¹²⁰ JOCE L 353/45

¹²¹ JOCE L 364/29

¹²² Décision du 26.03.1991, Agence Europe no. 5460 p. 15

Elle a, en outre, obtenu la promesse du gouvernement allemand de démanteler le système des aides à Berlin-Ouest et aux anciennes régions frontalières. Une réduction substantielle et progressive de ces aides a été décidée par accord entre la Commission et le gouvernement de la RFA le 30.04.1991.¹²³ L'accord fixe le pourcentage de la population pouvant bénéficier d'aides régionales à 27%. Il établit également un calendrier pour la suppression progressive des aides. Les suppressions sont ainsi échelonnées jusqu'au 31.12.1994.

La Commission ne semble pas considérer les incitations à l'investissement dans les nouveaux Länder comme incompatibles avec le Marché commun à la condition qu'elles soient accordées aux investisseurs communautaires dans les mêmes conditions qu'aux investisseurs allemands. Plusieurs secteurs est-allemands continuent de recevoir des aides, notamment ceux de l'énergie, des transports et du logement. Le montant de ces aides était estimé à 12 milliards de DM pour le second semestre de 1990.¹²⁴ La Commission a approuvé une augmentation de 10% des aides dans le secteur recherche et développement dans les nouveaux Länder.¹²⁵ Elle est informée par les autorités allemandes des aides accordées et elle vérifie au cas par cas leur compatibilité avec l'article 92 CEE. Dans ce cadre, elle s'intéresse aussi aux privatisations des entreprises est-allemandes par la Treuhandanstalt.¹²⁶ Par décision du 27.02.1991¹²⁷, la Commission a ouvert une procédure contre Daimler-Benz relative à l'achat d'un terrain à la ville de Berlin. Si le prix de vente de ce terrain est inférieur au prix du marché, il s'agirait d'une aide indirecte interdite.

3.2. Comportements anti-concurrentiels des entreprises:

Les articles 85 et 86 du traité CEE ainsi que le nouveau règlement sur le contrôle des concentrations s'appliquent sans dérogation sur le territoire de l'ancienne RDA. La Commission n'exclut cependant pas un maniement flexible de ces dispositions pendant la période initiale.¹²⁸ En outre, elle a précisé qu'elle n'engagera pas de procédure contre des ententes entre entreprises qui, tombant sous l'effet de l'article 85 (1), seraient amendées dans les trois mois suivant l'unification.¹²⁹

¹²³ Agence Europe no. 5483 du 01.05.1991 p. 11

¹²⁴ Com (90) 400 vol. I p. 13

¹²⁵ JOCE C 181 du 12.07.1991, p. 3

¹²⁶ Voir interview de Sir Leon Brittan, Die Zeit du 02.08.1991

¹²⁷ Bull. CE 1/91, 1.2.65

¹²⁸ Com (90) 400 vol. I p. 70

¹²⁹ Agence Europe no. 5342 du 04.10.1990, p. 8

Pour ce qui concerne les concentrations entre entreprises est-allemandes, la Commission se montre particulièrement vigilante. Sa crainte de voir apparaître des fusions ou coopérations entre entreprises dominantes sur le marché de la RFA et leurs « pendants » est-allemands semble justifiée. Les projets d'accord entre Lufthansa et Interflug ou Siemens et Robotron pourraient aboutir à l'élimination de la concurrence dans les secteurs concernés. La Commission autorise cependant des fusions de moindre importance en application du règlement (CEE) 4046/89 du Conseil. Elle a ainsi autorisé la Hoesch AG et la C. H. Scholz KG à acquérir chacune 50% de la Metall Rohstoffe Thüring GmbH vendu par la Treuhandanstalt¹³⁰. En application de l'article 66 du traité CECA, elle a également autorisé l'acquisition de cinq entreprises est-allemandes de distribution de ferraille par Thyssen, entreprise ouest-allemande dominant ce marché.¹³¹

B. Les aides communautaires à l'intégration de la RDA:

Ces aides peuvent prendre la forme d'aides financières (1), ou d'aides immatérielles (2).

1. Aides financières:

1.1. Extension de l'action « PHARE » à l'ancienne RDA:

Le 27 septembre 1990, la Commission a décidé de faire bénéficier la RDA du programme PHARE, destiné à financer la restructuration économique en Europe de l'Est, jusqu'à la fin de 1990; en dépit du fait que l'unité allemande devait être réalisée le 3 octobre 1990.¹³² Les programmes retenus en RDA sont: la protection de l'environnement (20 millions ECU), la promotion de la structure économique régionale (14 millions ECU) et la mobilité des étudiants (un million ECU).

1.2. Accès aux facilités de crédit:

Le Conseil européen extraordinaire de Dublin avait décidé d'ouvrir l'accès aux facilités de crédit de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la CECA et de l'Euratom à la RDA avant l'unification formelle.¹³³

¹³⁰ Agence Europe no. 5496 du 23.05.1991

¹³¹ Agence Europe no. 5499 du 27.05.1991, p. 12

¹³² Agence Europe no. 5338 du 28.09.1990, p. 7

¹³³ K.P. Reppinger, Hilfen der EG für die Einheit Deutschlands, EuZW 3/91, p. 79

Ces crédits servent à subventionner des entreprises de petite et moyenne taille, mais aussi à financer des projets d'infrastructure.

1.3. L'intervention des fonds structurels:

Le 4 décembre 1990, le Conseil a adopté le règlement (CEE) 3575/90 « relatif à l'intervention des fonds structurels sur le territoire de la RDA ». ¹³⁴ Ce règlement prévoit un montant de 3 milliards d'écus de dépenses communautaires, pour la période 1991-1993, au titre des actions des fonds structurels. La Commission est chargée d'établir un cadre d'appui pour les interventions de ces fonds. Par décision 91/241/CEE du 13 mars 1991 ¹³⁵, elle s'est acquittée de cette tâche. Elle a fixé les axes prioritaires de l'intervention des trois fonds structurels dans les six Länder orientaux. Ces axes sont: l'infrastructure, les investissements productifs, les ressources humaines, le chômage de longue durée et des jeunes, l'agriculture et la pêche, l'amélioration des zones rurales et l'environnement.

2. Aides immatérielles:

Il fallait faire, face dans l'ancienne RDA, à un manque d'informations sans précédent en ce qui concerne le fonctionnement de la Communauté, l'application du droit communautaire et les possibilités d'obtenir des moyens financiers prévus par les différents programmes communautaires.

La Communauté a tenté de combler ce manque par des moyens divers. A titre d'exemple, on peut citer la publication de brochures telles que « Willkommen in der Gemeinschaft » par la représentation de la Commission en Allemagne ou l'envoi d'un « EG-Infomobil » dans les nouveaux Länder. Des centres de documentation et de conseil aux entreprises ont également été ouverts par la Commission dans les nouveaux Länder.

§ 2^{ème} La sauvegarde des intérêts de la Communauté et des Etats membres:

Ces intérêts ne sont pas convergents en l'espèce, il convient donc de les traiter séparément.

¹³⁴ JOCE L 353/19

¹³⁵ JOCE L 114/30, du 07.05.1991

A. L'intérêt communautaire:

De par sa composition, c'est la Commission qui représente l'intérêt communautaire. En tant que gardienne de l'application des traités, elle veille à ce que cette application soit uniforme dans tous les Etats membres. Dans un cas comme l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté, elle se trouve face à deux nécessités difficilement conciliables: favoriser cette intégration tout en dérogeant le moins possible à l'application uniforme du droit communautaire. `

Dans ce but, elle a eu recours à trois principes directeurs pour l'adoption des mesures de transition.(Voir supra p.44)

Ces trois principes - ou conditions - expriment l'intérêt communautaire.

1. L'acceptation de l'acquis communautaire:

L'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté doit être basée sur l'acceptation de l'acquis communautaire. Si ce n'était pas le cas, elle aboutirait à une marche en arrière de l'intégration communautaire, inacceptable pour la Communauté. L'intégration peut être différenciée¹³⁶, mais le processus est irréversible.

2. Les mesures transitoires doivent être objectivement nécessaires:

Il ne peut y avoir de doute sur la nécessité objective de dérogations pour l'ancienne RDA. Cette condition, élément du principe d'égalité (voir supra p.45), prend cependant un aspect différent si on l'insère dans le contexte plus global des disparités régionales au sein de la Communauté.

La Commission estime que le revenu per capita est plus élevé en RDA qu'en Irlande, Grèce et Portugal¹³⁷. Comment peut-on justifier que l'industrie est-allemande bénéficie d'aides publiques dans certains secteurs, alors que ses concurrents - qui ne se trouvent pas nécessairement dans une meilleure situation économique - se les voient refuser en vertu de la libre concurrence?

Si une telle aide a « pour effet de mettre en péril des emplois dans d'autres parties de la Communauté, la poursuite de cette aide doit inévitablement être mise en question ». ¹³⁸

¹³⁶ E. Grabitz, CDE 1/91, précité

¹³⁷ Com (90) 400 vol. I p.6

¹³⁸ Sir Leon Brittan, cité par « Le Monde » du 28.05.1991, p. 33

3. Les dérogations doivent être temporaires et apporter le moins de perturbation possible au fonctionnement du Marché commun:

Cette condition est en fait double. Les dérogations doivent être limitées dans le temps (3.1.) et elles doivent être proportionnelles au but visé (3.2.).

3.1. Le caractère transitoire des dérogations:

L'uniformité de l'application du droit communautaire est incompatible avec des dérogations durables au profit de certains Etats membres. Le processus d'intégration communautaire n'exclut cependant pas des mesures transitoires pour un ou plusieurs Etats membres. L'article 8 C du traité CEE consacre cette possibilité. Pour ce qui est des mesures dérogatoires adoptées au profit de l'ancienne RDA, la condition semble respectée. La plupart des mesures n'accorde que des dérogations applicables jusqu'au 31.12.1992. Il s'agit donc d'une période de transition très brève, comparée à celle d'une durée de douze ans accordée au Portugal et à l'Espagne.

Des périodes de transition plus longues ont été accordées pour la transposition des directives d'harmonisation des règles techniques dans les domaines des semences et de la nutrition animale (31.12.1994)¹³⁹ et dans le domaine des spécialités pharmaceutiques et médicaments vétérinaires (31.12.1995)¹⁴⁰.

Il est un autre domaine qui bénéficie de périodes de transition plus longues, c'est la protection de l'environnement (en ce qui concerne notamment le respect des normes de la qualité de l'air).¹⁴¹

3.2. La proportionnalité des dérogations:

Les dérogations « doivent apporter le moins de perturbation possible au fonctionnement du Marché commun ». Une dérogation entraînant des perturbations qui ne sont pas indispensables par rapport au but recherché ne remplit pas cette condition.

L'analyse des mesures prises pour l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté fait apparaître que celles-ci, loin d'accorder des dérogations générales, ne les autorisent que ponctuellement et dans des secteurs bien délimités.

¹³⁹ Directive 90/654/CEE

¹⁴⁰ Directive 90/657/CEE

¹⁴¹ Directive 90/656/CEE

Les mesures que l'Allemagne est autorisée à prendre, en vertu de certaines mesures transitoires, doivent en outre être « compatibles avec le traité, et notamment avec les objectifs de l'article 8 A, et ne pas créer de contrôles et de formalités complémentaires aux frontières entre les Etats membres ». ¹⁴²

Cette condition, ainsi que la fixation d'une date limite de la période transitoire au 31.12.1992 pour la majorité des dérogations, a pour origine la volonté d'établir le Marché intérieur conformément à l'article 8 A. Le territoire de l'ancienne RDA sera ainsi inséré autant que possible dans cet « espace sans frontières intérieures ».

Il faut noter également qu'un certain nombre de ces mesures dérogatoires oblige le gouvernement allemand à informer la Commission des mesures prises ou à faire des rapports sur la mise en œuvre des mesures dérogatoires communautaires. ¹⁴³

Ceci permet à la Commission de contrôler en permanence la proportionnalité des mesures prises.

B. L'intérêt des Etats membres:

Les mesures dérogatoires tendent à assurer l'intérêt des Etats membres de plusieurs manières: Elles prévoient une obligation de consommation sur le territoire de l'ancienne RDA pour les produits ne respectant pas la réglementation communautaire (1), la saisine de la Commission en cas de difficultés (2) et une suspension des droits de douanes au profit de certains produits en provenance d'Espagne et du Portugal (3).

1. L'obligation de consommation locale:

Certaines des dérogations ont été assorties d'une obligation de consommation locale (Endverbleibsregelung) à la demande des autres Etats membres craignant que l'entrée sur leur territoire de produits bénéficiant d'une dérogation puisse porter préjudice à leur production nationale.

Les produits soumis à cette obligation sont les produits importés des pays de l'Europe de l'Est en suspension des droits de douanes ¹⁴⁴ et les produits bénéficiant de dérogations dans le domaine des règles techniques ¹⁴⁵.

¹⁴² Directive 90/654/CEE article 5 al.2

¹⁴³ Directives 90/654/CEE article 6, 90/656/CEE article 17, 90/657/CEE article 3, 90/659/CEE article 2 et 90/660/CEE article 3

Ces produits ne doivent donc pas être mis sur un marché autre que celui constitué par le territoire de l'ancienne RDA. L'obligation disparaît cependant s'ils acquièrent l'origine communautaire suite à une transformation substantielle effectuée sur le territoire de l'ancienne RDA. Il incombe à la RFA de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cette obligation sans contrevenir aux objectifs de l'article 8 A CEE, ni instaurer des contrôles aux frontières entre Etats membres (voir supra). Il faut donc déjà garantir sur le territoire de l'ancienne RDA que les produits y soient effectivement consommés ou transformés. Le paragraphe 4 du décret de transposition des mesures dérogatoires (EG-Recht-Überleitungsverordnung) du 18.12.1990¹⁴⁶ charge les autorités du contrôle de l'utilisation des produits visés. Il s'agit principalement des autorités douanières et des autorités spécialisées des Länder. Elles accorderont des licences d'importation en suspension de droits de douanes et effectueront des contrôles dans les entreprises. Des mesures dissuasives - des amendes, confiscation des marchandises - sont également instaurées.¹⁴⁷

2. La saisine de la Commission en cas de difficultés:

Dans de nombreux secteurs, les Etats membres peuvent saisir la Commission (afin que celle-ci prenne les mesures appropriées) lorsqu'ils connaissent des difficultés résultant des mesures dérogatoires accordées à la RDA.¹⁴⁸

Si la suspension des droits de douanes au profit de produits en provenance des pays de l'Est « cause un préjudice grave aux producteurs communautaires », la Commission peut intervenir de sa propre initiative pour « rétablir le taux de droit normal pour le produit concerné ».¹⁴⁹

3. La règle de la préférence communautaire:

En vertu de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, certains produits agricoles en provenance de ces deux pays sont soumis aux droits de douane communautaires. Pour éviter qu'à l'importation sur le territoire de l'ancienne RDA ces mêmes produits soient traités moins favorablement que des produits en provenance des pays de l'Est, le Conseil a adopté le règlement (CEE) no. 3576/90 du 4 décembre 1990.¹⁵⁰ Ce règlement porte la suspension des droits de

¹⁴⁴ Visés par le règlement (CEE) 3568/90 article 2

¹⁴⁵ Visés par les directives 90/650/CEE art. 2, 90/654/CEE art. 5, 90/657/CEE art. 2 et 90/660/CEE art. 1 et 2

¹⁴⁶ Bundesgesetzblatt I p. 2915 du 28.12.1990

¹⁴⁷ Voir H.D. Kuschel, précité

¹⁴⁸ Directives 90/650/CEE art. 2, 90/651/CEE art. 2 et 5, 90/656/CEE art. 18 et 90/660/CEE art. 4

¹⁴⁹ Article 3 du règlement (CEE) 3568/90

¹⁵⁰ JOCE L 353/21

douane aussi au profit de ces deux Etats membres, dans la limite des quantités moyennes des produits visés importés par la RDA et charge la Commission de prendre les mesures d'application. La Commission s'est acquitté de cette tâche en adoptant les règlements (CEE) nos. 3780 et 3781/90.¹⁵¹

Par l'adoption de ces actes est assuré que les produits en provenance de l'Espagne et du Portugal subissent le meilleur traitement possible. En vertu du principe de la préférence communautaire, il aurait été inacceptable que ces produits soient soumis à des droits de douane suspendus au profit de pays tiers.

Conclusion:

L'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté est un cas particulier. Selon le droit international et le droit communautaire, elle ne peut être considérée comme une adhésion. Mais les problèmes économiques soulevés sont comparables à ceux que la Communauté a rencontré lors des adhésions précédentes. Les institutions communautaires ont donc du résoudre des problèmes analogues sans pouvoir se servir des instruments connus. La pression exercée par la rapidité du processus de l'unification allemande ne leur a pas facilité la tâche.

Globalement, on constate que le volume et la durée des mesures de transition sont plus restreints que lors des dernières adhésions et ceci en dépit du fait que le système économique de ces nouveaux membres était déjà basé sur les principes du marché.

Il faut dire que des dérogations plus importantes n'étaient pas imaginables au sein d'un territoire étatique sans frontières intérieures.

¹⁵¹ JOCE L 364/11-14

Bibliographie:

I. Ouvrages généraux:

J. Boulouis, Droit institutionnel des Communautés Européennes, 2. éd. Paris 1990

Nguyen Quoc Dinh, Droit international public, 3. éd. Paris 1987

A. Mattera, Le Marché Unique Européen, 2.éd. Paris 1990

E. Grabitz, Kommentar zum EWG Vertrag, München 1987

II. Documents officiels:

Bulletin des Communautés Européennes (Bull. CE)

Journal officiel des Communautés Européennes (JOCE)

Recueil des arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes (Rec.)

Bundesgesetzblatt (BGB1)

« La Communauté et l'unification allemande », document Com (90)400 du 21.08.1990

« Europäisches Parlament und deutsche Einheit », document publié par le Parlement Européen, Informationsbüro für Deutschland, octobre 1990

III. Publications:

Bulletins de l'Agence Europe, Agence internationale pour l'information de la presse

Principales abréviations:

BB, Betriebsberater

CDE, Cahiers de droit européen

CMLRev., Common Market Law Review

DÖV, Die öffentliche Verwaltung

DVBl., Deutsches Verwaltungsblatt

EA, Europa Archiv

EuR, Europa Recht

EuZW, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

JZ, Juristen Zeitung

NJW, Neue Juristische Wochenschrift

RMC, Revue du Marché commun

ZRP, Zeitschrift für Rechtspolitik

Articles doctrinaux dans l'ordre alphabétique:

- G. Bollmann, Rechtsgrundlagen des innerdeutschen Wirtschaftsverkehrs, BB Supplément 7/90 p. 10
- E. Klein, An der Schwelle zur Wiedervereinigung Deutschlands, NJW 17/90 p. 1065
- C.D. Ehlermann, Mitgliedschaft in der EG, EuR 2/84 p. 113
- C. Eiden, Abgestufte Integration in der EG, EA 1984 p. 365
- U. Everling, Der Weg nach Deutschland ist schwierig, Frankfurter Allgemeine Zeitung 15.03.1990 p. 13
- H.J. Glaesner, Les problèmes de droit communautaire soulevés par l'unification allemande, RMC no. 341 1990, p. 647
- E. Grabitz, Deutsche Einheit und europäische Integration, NJW 17/90 p. 1073
L'unité allemande et L'intégration européenne, CDE 3/91 p. 423
- K. Hailbronner, Völker- und europarechtliche Fragen der deutschen Wiedervereinigung, JZ 10/90 p. 449
- J. Heine, Les mesures prises dans le secteur agricole pour l'intégration de la RDA dans la Communauté, RMC 1991 p. 199
- W. Heintschel v. Heinegg, Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten und das Schicksal der von ihnen abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, BB supplément 9/90 p. 9
- L. Horn, Völkerrechtliche Aspekte der deutschen Vereinigung, NJW 35/90 p. 2173
- J.P. Jacqué, L'unification de l'Allemagne et la CE, RGDIP 1990 p. 997
- H.D. Kuschel, Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die EG, Wirtschaftsdienst 2/91 p. 80
- K. Lenaerts, L'égalité de traitement en droit communautaire, CDE 1990 p. 4
- G. Meier, "Innerdeutsches Protokoll" und europäischer Binnenmarkt, BB 9/90 supplément 11 p. 1
- H.J. Müller, Die EG und die neuen Bundesländer, Staat und Recht 3/91 p. 201
- I.v. Münch, Deutschland: gestern-heute-morgen, NJW 14/91 p. 865
- D. O'Keefe, The legal implications of East Germany's membership of the EC, Legal issues of eur. integration 1/91, p.1
- R. Priebe, Die Beschlüsse des Rates zur Eingliederung der neuen deutschen Bundesländer in die EG, EuZW 4/91 p. 113
- H.J. Prieß, Die EG als Mitglied einer Zollunion, EuR 2/91 p. 187
- D. Rauschning, Geltung des Rechts der EG im Gebiet der DDR nach der Wiedervereinigung, EuZW 11/90 p. 344
Das Verhältnis BRD-DDR im Blick auf die europäische Integration, DÖV 22/89 p. 963
- H.W. Rengeling, Das vereinte Deutschland in der EG, DVBl. 1990 p. 1307
- K.P. Replinger, Hilfen der EG für die Einheit Deutschlands, EuZW 3/91 p. 79

- J. Sack, Anmerkungen zur Zollunion zwischen der EG und der DDR, EuZW 10/90 p. 309
- J. Scherer, EG und DDR: auf dem Weg zur Integration, BB supplément 5/90 p. 11
- P. Scherer, Das Handels- und Kooperationsabkommen der EG mit der DDR, EuZW 8/90 p. 241
- J. Sedemund, Deutsche Einheit und EG, EuZW 1/90 p. 11
- G. Schmidt, L'unification allemande et la CE, Revue du Marché Unique 1/91 p. 91
- J. Stremmel, EG-Regionalpolitik und deutsche Einheit, ZRP 10/90 p. 369
- C.W.A. Timmermans, German unification and Community Law, CMLRev. 1990 p. 437
- Ch. Tomuschat, A united Germany within the EC, CMLRev. 1990 p. 415
- W. Vogel-Claussen, Der innerdeutsche Handel in der Rechtsprechung des EuGH, NJW 48/89 p. 3058
- F. Weiss, Greenland's withdrawal from the EC, Eur. Law Rev. 1985, p. 176
- H.J. Wolff, Schrittweise Herstellung der deutschen Einheit und EG-Recht, NJW 35/90, p. 2168