

Le gel de l'accord d'Athènes*

La Communauté et la Grèce.

par Spyros HARITOS,**

Politologue,
Administrateur à la Commission des Communautés Européennes.

★

Au moment où vont aboutir les négociations pour l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne, il semble opportun de retracer les grandes lignes des relations qui se sont établies entre la Communauté et la Grèce depuis l'Accord d'association de 1962, accord qui devait ouvrir la voie à l'adhésion. Il s'agit plus particulièrement d'examiner le rôle joué par la décision de la Communauté de « geler » cet Accord pendant la dictature militaire du 21 avril 1967 au 24 juillet 1974 et d'analyser l'évolution de l'attitude des différentes institutions communautaires (Parlement Européen, Commission, Conseil) au cours de cette période. En second lieu, nous nous efforcerons de déterminer l'impact économique et politique de cette prise de position sur le régime d'Athènes. Nous examinerons ensuite la question de savoir si le « gel » a influencé les relations entre les deux parties et, en particulier, s'il a précipité la demande d'adhésion du nouveau gouvernement démocratique grec, le 12 juin 1975.

* L'Accord d'association, signé par la Communauté Economique Européenne, le 9 juillet 1961 à Athènes, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1962. Son principal objectif est de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les Parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Grèce et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple hellénique.

Pour atteindre cet objectif, l'accord prévoit :

- l'établissement d'une union douanière ;
- le développement d'actions communes et une harmonisation dans les secteurs économique, commercial et agricole ;
- la mise à la disposition de l'économie grecque de ressources financières — dans le cadre du protocole financier — en vue de faciliter son développement.

Dans le préambule, il est aussi souligné que « l'appui de la Communauté économique européenne aux efforts du peuple hellénique pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Grèce à la Communauté ».

** Le contenu de cet article se trouve parmi les travaux présentés à l'Université Catholique de Louvain pour l'obtention du titre de docteur en sciences politiques et sociales.

Le gel de l'Accord : 1967-1974.

1967 : L'ANNÉE DE LA RUPTURE.

Les réactions très vives des Organisations Européennes après le coup d'Etat du 21 avril 1967 et les mesures prises par la Communauté pour condamner le régime des colonels n'étaient pas seulement motivées par le passé démocratique de la Grèce, ni par ses seuls liens historiques et commerciaux avec la Communauté. L'Europe avait aussi pris conscience qu'un régime fasciste renaissait avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir sur les autres Etats. Les Européens se sont rendus compte qu'il suffisait de quelques heures pour qu'un régime démocratique soit renversé par la force des armes et qu'une dictature militaire s'installe. Ils ont en même temps compris que, s'ils ne disposaient pas de moyens directs pour intervenir, ils pouvaient néanmoins influencer le nouveau régime et même lui signifier que l'opinion publique et les organisations internationales ne pouvaient plus rester indifférentes devant pareille situation.

Par ailleurs, l'intervention militaire en Grèce risquait de mettre fin à l'ouverture de la Communauté vers la Méditerranée et de renforcer la présence américaine dans le bassin méditerranéen.

La décision de la Communauté de « geler » l'accord, qui a été tout d'abord adoptée par la Commission et ensuite par le Conseil et le Parlement Européen, exprimait la volonté communautaire de considérer que le coup d'Etat avait modifié profondément la nature du régime avec lequel la CEE avait contracté des engagements et des obligations réciproques. Ce changement ne pouvait rester sans conséquence sur l'ensemble des rapports entre les deux parties contractantes.

Dès le début mai, les échanges de vues entre, d'une part, la Commission et, d'autre part, les membres du Parlement Européen, les représentants des différentes tendances politiques et les Gouvernements des Etats membres ont permis à la Commission de préciser et d'explicitier son attitude à l'égard du nouveau régime grec.

La procédure suivie pour exercer une pression, si modeste fût-elle, sur le gouvernement militaire était celle prévue par l'Accord.

Les premières réactions.

Quelques jours après le coup d'Etat, le 2 mai 1967, la Commission Parlementaire Mixte CEE-Grèce réunie à Bruxelles exprimait sa très vive inquiétude face à des événements qui pouvaient mettre en cause les fondements mêmes de l'Accord d'association entre la Grèce et la Communauté. La Commission Parlementaire constatait qu'elle ne pouvait « pratiquement

fonctionner aussi longtemps qu'il n'y aura pas d'institutions parlementaires en Grèce » et elle estimait qu'aucune décision en application de l'accord ou des protocoles y annexés, en particulier de la part de la Banque Européenne d'Investissements, ne devrait plus intervenir.

Elle décidait, enfin, de présenter, au cours de la session du Parlement Européen, une question orale à la Commission « en vue de contribuer aux décisions de la Communauté relatives au fonctionnement et au développement de l'Association » (1).

Le Président de la Commission Parlementaire Mixte, M. Schuijt ainsi que le Président de la Commission Politique du Parlement Européen, M. E. Martino, demandaient, le 8 mai 1967, la discussion, en urgence, de la situation politique en Grèce en adressant à la Commission Européenne une question dans ce sens (2).

Présentant cette question, M. E. Martino fit appel à tous les membres du Parlement Européen pour « qu'ils ne restent pas indifférents aux formes de violence que prennent les événements en Grèce ». Il mit en garde ses collègues sur les dangers que les événements grecs faisaient courir au développement de l'association. Il souligna, entre autres, le fait que le Conseil d'association n'avait pas pu se réunir pour adopter le rapport annuel d'activité à transmettre à la Commission Parlementaire Mixte. La plupart des membres grecs de cette Commission avaient été arrêtés.

M. Martino termina son intervention en demandant à ses collègues du Parlement Européen de dénoncer l'extrême gravité de la situation née du coup d'Etat militaire et de favoriser, par tous les moyens, le retour à la légalité démocratique de ce pays (3).

Le Président de la Commission Parlementaire Mixte intervint ensuite et précisa les raisons de son intervention qui étaient d'ordre purement politique, puisque l'association n'était qu'une étape nécessaire pour l'adhésion de la Grèce à la Communauté. Après avoir condamné le putsch militaire en Grèce, comme antidémocratique et anticonstitutionnel, il posa

(1) Cf. Le communiqué de la Commission Parlementaire Mixte est adopté le 2 mai 1967 à Bruxelles.

(2) La Commission politique, en accord avec la Commission Parlementaire Mixte, exprimant son inquiétude au sujet de la situation actuelle de la Grèce et des conséquences que cette situation aura sur l'application normale du traité d'association entre ce pays et la CEE, demande à la Commission de la CEE : 1° si elle a pris ou entend prendre position face aux événements qui ont eu lieu en Grèce ; 2° si elle estime que la situation actuelle de ce pays n'empêche pas de poursuivre toute action pour l'application du traité d'association, dont l'objet est de conduire à une adhésion ultérieure de la Grèce à la Communauté ; 3° si elle peut donner des informations sur la situation actuelle des parlementaires helléniques, notamment de ceux qui avaient été appelés à siéger dans la Commission Parlementaire Mixte prévue dans le cadre de l'accord d'association ».

(3) Cf. : Débats du Parlement Européen, session du lundi 8 mai 1967, n° 91.

deux questions : « La Communauté européenne peut-elle reconnaître formellement le gouvernement qui s'est installé de facto en Grèce, depuis le 21 avril ? » « La Communauté peut-elle reconnaître le nouveau gouvernement d'Athènes, même avant les décisions que seront amenés à prendre les gouvernements des six pays membres ? »

Si la réponse à ces deux questions est négative, poursuit l'orateur, la Commission n'estime-t-elle pas que toute activité des institutions prévues par l'accord d'association entre la Grèce et la Communauté dont font partie également des représentants du gouvernement hellénique devrait être interrompue ?

Le représentant de la Commission, M. Lévi-Sandri, rappela tout d'abord que les pouvoirs dont disposait la Commission étaient limités et que l'accord d'association avait été conclu entre la Communauté et le Royaume de Grèce et non pas avec un gouvernement. M. Lévi-Sandri souligna également que la Commission disposait de très peu d'informations sur la situation réelle en Grèce. Toutefois, il exprima la vive préoccupation de la Commission concernant l'évolution de la situation et les conséquences que pouvait avoir cette situation sur le développement de l'association. En terminant, il émit le souhait que la situation put redevenir normale le plus rapidement possible, surtout dans le domaine des garanties et des libertés fondamentales.

Tous les groupes du Parlement Européen participèrent au débat qui suivit la réponse de la Commission.

Ce premier grand débat sur la Grèce au Parlement Européen a été extrêmement important pour la suite des relations entre la Grèce et la Communauté. Tous les groupes politiques se sont exprimés en faveur d'une suspension de l'Accord et du rétablissement de la démocratie et des libertés fondamentales en Grèce.

La prise de position très ferme de la part des Présidents de la Commission politique et de la Commission Parlementaire Mixte a pris la Commission au dépourvu. M. Lévi-Sandri a voulu donner l'impression que la Commission observait, dans cette première réponse, une certaine prudence et essayait de temporiser afin de recueillir de plus amples informations (4).

Malgré cette position prudente de la Commission et sous la pression des trois groupes, le Parlement Européen adoptait, le 10 mai, une

(4) Il est vrai qu'un peu plus tard, le 26 juin, la Commission précisa sa position, en réponse, à une question écrite posée par M. Fallér. Dans sa réponse, la Commission, après avoir déclaré « qu'elle ne pouvait pas demeurer indifférente à l'égard du régime constitutionnel d'un pays qui, comme la Grèce, a vocation de devenir membre de la CEE », ajoutait que « les événements qui se sont déroulés depuis le 21 avril donnent lieu à des préoccupations de nature à compromettre le développement de l'association. (Voir Réponses aux questions écrites n°s 53 et 59, JO n° 169 du 26 juillet 1967.)

résolution dans laquelle il constatait notamment que « l'accord d'association entre la Communauté européenne et la Grèce, qui prévoit l'adhésion ultérieure de ce pays à la Communauté, ne pourra être appliqué dans ses différentes phases que si les structures démocratiques et les libertés politique et syndicale sont rétablies en Grèce » (5).

A la suite de l'attitude négative de l'opinion publique internationale vis-à-vis des colonels grecs, la Commission fit part au Conseil de sa décision de procéder au « gel » des relations avec la Grèce.

Au cours de la réunion du Conseil de juillet 1967, le problème grec fut à nouveau évoqué. Lors du débat qui suivit, les membres du Conseil, tout en se montrant réticents à prendre une attitude officielle vis-à-vis du nouveau régime grec, convinrent de laisser à la Commission le soin de poursuivre son action visant à limiter l'application de l'accord à sa « gestion courante ».

Pendant les mois qui suivirent cette session du Conseil des Ministres, la Commission observa très attentivement la détérioration de la situation politique en Grèce.

L'échéance d'octobre.

En septembre, le protocole financier conclu entre la Communauté et la Grèce venait à échéance et la Commission se trouva dans la nécessité de donner son avis au sujet d'un prêt octroyé à la Grèce par la Banque Européenne d'Investissement. Elle fut ainsi amenée à définir sa ligne de conduite au sujet de l'application de l'accord d'association. C'est surtout dans sa réponse à la question écrite du député Seifritz que la Commission, pour la première fois, précisa officiellement les principes sur lesquels était fondée sa décision de « geler » l'accord.

La Commission souligna que : « si, malgré les événements, l'application courante de l'accord d'Athènes a pu être assurée, en particulier les obligations précises en ce qui concerne les régimes tarifaires et les relations commerciales, il n'a pas été possible de poursuivre l'harmonisation des politiques agricoles et les négociations en vue d'un renouvellement éventuel du protocole financier qui vient d'expirer le 31 octobre 1967 ».

Le 28 novembre le Conseil fait sienne devant le Parlement la position de la Commission, notamment en ce qui concerne la suspension de l'aide financière et des négociations relatives à l'harmonisation des politiques agricoles des deux parties.

Avec les débats au Parlement en novembre 1967, s'achève la *première* phase et la plus décisive à notre avis, pour la détermination des relations

(5) Cf Parlement Européen, documents de séance 1967-1968, doc. 55 du 10 mai 1967. Voir également, JO n° 103 du 2 juin 1967, p. 2058.

de la Communauté avec la Grèce, après le coup d'Etat du 21 avril. L'événement politique le plus marquant, à la fin de cette phase, est incontestablement le fait que les trois institutions de la Communauté — le Parlement, le Conseil et la Commission — ont exprimé le même point de vue dont la substance est contenue dans l'avis exprimé par la Commission en septembre 1967 au sujet du « gel ».

L'attitude que la Commission venait d'adopter vis-à-vis de la Grèce, en limitant l'application de l'accord d'association à sa simple « gestion courante », consistait, en substance, à suspendre :

- le développement d'actions communes de la Communauté et de la Grèce ;
- l'harmonisation des politiques économiques de la Communauté et de la Grèce dans les domaines prévus par l'accord et notamment dans celui de l'agriculture ;
- la mise à la disposition de l'économie grecque de ressources financières et l'engagement de nouvelles négociations pour le renouvellement du Protocole financier.

N'étaient par conséquent d'application que les dispositions de l'accord d'Athènes ayant un certain caractère automatique, telles que les mesures tarifaires et contingentaires. L'accord lui-même se trouva ainsi essentiellement réduit à un accord commercial préférentiel au contenu très vaste.

L'attitude adoptée par la Commission (6) et un peu plus tard par le Conseil (7) sera maintenue tout au long de cette période par l'ensemble des institutions communautaires. Par la limitation de l'application de l'accord d'Athènes à sa « gestion courante », la Commission poursuivait aussi un double objectif :

- établir, d'une part, une ligne de démarcation claire entre la Grèce et la Communauté Européenne. Il s'agissait, plus particulièrement, pour la Commission de constater que, par suite des événements du 21 avril 1967, la Grèce se trouvait dans l'impossibilité de bénéficier de l'article 72 de l'accord d'Athènes fixant sa vocation à l'adhésion ;

(6) Cf doc. 91 et 94/67 et 96/68 des débats du Parlement Européen ; le JO des Communautés Européennes n° 114 de mai 1969 ; les réponses de la Commission aux questions écrites de MM. VAN DER GOES VAN NATERS, FALLER, SEIFRIZ, VREDELING, GLINNE et COUSTE parues aux JO des Communautés Européennes n° 169 du 26 juillet 1967, 243 du 7 octobre 1967 et 62 du 9 juillet 1969 et 139 du 20 novembre 1970, 146 du 11 décembre 1970 et 9 du 24 avril 1971.

(7) Cf réponses du Conseil aux questions orales posées par le Parlement Européen aux sessions de novembre 1967 et de février 1970. Doc. n° 96/68 des débats du PE et JO des Communautés Européennes n° 121 de février 1970.

- d'autre part, exercer une certaine pression sur le régime du 21 avril afin de le conduire à adopter des mesures visant à rétablir la démocratie et la liberté sans pour autant interrompre les liens d'amitié et de solidarité entre la Communauté Européenne et le peuple grec.

LA DEUXIÈME PHASE : 1968-1974.

Au cours d'une *deuxième* phase, les institutions communautaires se sont efforcées de maintenir leur position face à diverses tentatives visant à remettre en cause leur attitude vis-à-vis du régime grec, dans le sens d'un durcissement ou d'un assouplissement.

En effet, au cours de cette période, la Communauté se trouva devant un double défi :

- Le premier concernait les tentatives entreprises par certains milieux intéressés, appuyés parfois par quelques membres du Parlement Européen ou quelques Etats membres, en vue de « normaliser » les relations de la Communauté avec la Grèce.
- Le second visait les efforts déployés, à plusieurs reprises, par certains parlementaires ainsi que par le groupe socialiste du Parlement Européen, pour obliger aussi bien la Commission et le Conseil que les Gouvernements des Etats membres, à dénoncer ou à suspendre l'accord. Ils ont été soutenus et encouragés dans leurs efforts par les milieux de l'opposition grecque et, à travers eux, par la grande majorité du peuple hellénique.

Si, finalement, aucune de ces tentatives n'a abouti, il n'en reste pas moins qu'elles ont souvent placé la Commission et le Conseil dans une situation inconfortable.

La Communauté se trouvait, en effet, depuis le « gel » devant un choix difficile. La Commission notamment a été amenée à réexaminer constamment sa position au cours des débats qui sont intervenus lors des sessions plénières du Parlement Européen ou à l'occasion de l'examen de la situation politique en Grèce. Elle prenait ainsi en considération les différentes possibilités qui se présentaient quant à ses relations avec la Grèce.

Les options de la Commission.

La Commission semblait partagée entre plusieurs attitudes :

1. un durcissement ;
2. une interprétation plus souple de la « gestion courante » ;
3. le maintien intégral du statu quo.

La *première* attitude pouvait être motivée par la nécessité de contrecarrer la tendance à l'assouplissement de la position adoptée par certains vis-à-vis du gouvernement grec qui paraissaient s'accommoder de l'absence prolongée d'institutions démocratiques en Grèce. En plus, elle constituait un encouragement particulièrement appréciable pour la résistance à l'intérieur et à l'extérieur de la Grèce.

Dans quelle mesure la Commission a-t-elle été suivie par les Etats membres et par le Parlement Européen ? On sait que le député français M. Vals avait présenté, le 5 février 1970, au nom du groupe socialiste du Parlement Européen, un projet de résolution demandant la suspension ou la dénonciation de l'accord d'Athènes (8). Toutefois, M. Vals, lors de la session du Parlement de juin 1971, avait retiré ce projet sans que les raisons de ce retrait aient pu être entièrement éclaircies. Des considérations tactiques, les divergences qui existaient alors au sein du groupe socialiste ont dû jouer un certain rôle.

D'autre part, la Commission devait également tenir compte des réactions du côté grec. La question qu'on se posait le plus souvent était de savoir si une telle attitude ne risquait pas de conduire à un durcissement des positions du régime ? Si l'on devait aboutir à la rupture, ne risquait-on pas de compromettre le fonctionnement de l'accord et par là de porter atteinte aux intérêts du peuple grec ?

Les partisans de l'interprétation *plus souple* du principe de la gestion courante soutenaient en substance qu'elle permettait le maintien d'une pression sur le gouvernement grec en vue d'un rétablissement des libertés fondamentales et d'une vie démocratique.

L'inconvénient majeur de cette position était évidemment celui de décourager l'opposition en Grèce. Les diverses tentatives qui ont été entreprises par l'un ou l'autre membre du Conseil, de la Commission et du Parlement Européen, en vue d'une éventuelle « révision » ou « normalisation » de l'attitude de la Communauté à l'égard du régime d'Athènes n'ont pas été couronnées de succès.

La tentative de « normalisation » des relations avec la Grèce la plus connue fut celle entreprise par le député chrétien-démocrate allemand, M. Hans Edgar Jahn (9). Dans un projet de rapport qui avait été élaboré au nom de la Commission Parlementaire Mixte, le député allemand préconisait notamment la « réorganisation » des relations entre la Communauté et la Grèce à la lumière de l'évolution du régime grec sur le plan interne

(8) Cf Parlement Européen, n° 23983, du 5 février 1970.

(9) Voir notamment le projet de rapport sur l'état et les perspectives de l'association CEE-Grèce du parlementaire allemand M. Hans Edgar JAHN (PE, doc. 30.310/rev. du 2 août 1972).

et externe. Pour ce faire, le rapporteur fondait son argumentation sur deux plans. Sur le plan *juridique* d'abord, il se référait à l'avis émis par la Commission juridique du Parlement Européen où il était constaté, en substance, que le changement de régime en Grèce ne semblait pas avoir entraîné une modification des bases essentielles de l'accord et n'avait pas rendu impossible son exécution.

En conséquence, ceux qui s'opposaient au régime alors institué en Grèce ne pouvaient développer d'arguments suffisants pour une suspension ou une dénonciation de l'accord d'association (10). (L'accord d'association ne prévoyant ni extinction, ni suspension, l'une des parties ne peut le suspendre qu'en se conformant aux règles du droit international). Toutefois, la Commission juridique prenait soin de préciser que ses observations se plaçaient exclusivement sur le plan *du droit*.

Sur le plan *économique*, le rapporteur soutenait « qu'il n'était pas possible d'isoler la Grèce, l'histoire ayant déjà démontré que l'expérience d'un boycottage économique ne produit que rarement les effets recherchés » (11).

Il faudrait aussi, en tenant compte du changement des circonstances (allusion au fait que le régime militaire grec avait consolidé progressivement sa position sur le plan interne) réorganiser les relations économiques entre la Communauté et la Grèce, d'une manière analogue à celle adoptée par l'OTAN et, sur le plan bilatéral, par certains Etats membres. On pourrait, estimait M. Jahn, « envisager l'application intégrale des dispositions de l'accord ; mais il se pourrait aussi que l'on décide d'inclure la Grèce dans une politique globale, entièrement redéfinie, à l'égard des pays du bassin méditerranéen » (12).

Quoi qu'il en soit, les réactions provoquées par ce texte ont été si nombreuses, aussi bien parmi les Parlementaires européens que dans les milieux de l'opposition au régime grec que cette tentative échoua et qu'il n'y eut même pas de vote au sein du Parlement Européen.

Enfin, le *troisième* choix était le maintien intégral du statu quo que confirmait d'une manière claire l'attitude que la Commission avait adoptée depuis 1967.

Cette dernière position, malgré les nombreux problèmes relatifs au bon fonctionnement de la Communauté qui se sont posés (notamment à la suite des négociations d'un protocole avec les nouveaux candidats), a été celle adoptée par la Commission et par les autres institutions communautaires.

(10) Cf l'avis de la Commission juridique sur les problèmes juridiques que poserait une suspension ou une dénonciation de l'accord créant une association entre la CEE et la Grèce (doc. PE 24813/def. du 28 août 1970, p. 33).

(11) *Idem*, p. 33.

(12) Cf doc. 30.310 n° 18 et 22-23.

Depuis 1968, le « gel » de l'accord s'est poursuivi sans aucune interruption. Nous passerons rapidement en revue les initiatives et les prises de position communautaires les plus significatives :

Le débat politique a continué au sein du Parlement Européen. Le 27 mai 1969, les parlementaires engagèrent un vaste débat à partir du rapport présenté par M. Scarascia-Mugnozza (député démocrate-chrétien italien et, par la suite, Vice-Président de la Commission) à propos des répercussions de la situation politique en Grèce sur le fonctionnement de l'accord d'association (13). M. Martino, membre de la Commission européenne, rappela à l'Assemblée que son institution était « arrivée, avec le Conseil, à la conclusion qu'il fallait ajourner pour le moment l'étude de certains aspects de l'évolution future de l'association et s'en tenir à la gestion courante de l'Accord » (14).

Le Parlement Européen, à l'issue de ce débat, adopta une résolution dans laquelle il se déclara « entièrement solidaire du peuple grec, des parlementaires et de ceux qui, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, souffrent et luttent pour le retour à l'égalité démocratique et pour le respect des droits fondamentaux des citoyens ». Le Parlement souligna également « qu'en l'absence d'une évolution dans le sens indiqué », il se réservait « de prendre des initiatives, en vue de la révision ou de la suppression de l'Accord d'association ». Il insista enfin auprès de la Commission des communautés européennes pour « qu'aucun développement ne soit donné à l'association tant que n'auront pas été rétablies en Grèce les conditions d'une vie démocratique normale » (15).

En 1970, la Commission, à l'occasion de réponses à de nombreuses questions écrites posées par des parlementaires européens, notamment par MM. Glinne et Cousté, confirma qu'aucune évolution importante n'avait été constatée et qu'elle maintenait l'attitude adoptée au lendemain du coup d'Etat de 1967 et qui consistait à limiter l'application de l'accord d'Athènes à une simple « gestion courante » (16).

En 1971, la Commission confirma le « gel » dans diverses réponses à des questions écrites et notamment dans la réponse à M. Cousté dans laquelle elle précisait : « Ainsi qu'il résulte des différentes prises de position de la Commission, l'attitude adoptée par la Communauté à l'égard de la Grèce et consistant à limiter l'application de l'accord d'Athènes à

(13) Document 33/69 - Parlement Européen.

(14) Cf JO - Annexe, mai 1969 - pp. 110-128.

(15) JO n° C 63 du 28 mai 1969, p. 16.

(16) Cf réponses aux questions écrites de MM. Glinne et Cousté, JO n° 139 du 20 novembre 1970 et n° 146 du 11 décembre 1970.

sa gestion courante, n'est pas le fruit d'une évaluation portant sur la force juridique des différentes dispositions de l'accord en question, mais la conséquence logique des événements qui se sont produits en Grèce, le 21 avril 1967 » (17).

L'accord d'association et l'élargissement de la Communauté.

1972. Les relations entre la CEE et la Grèce continuent d'être réduites à leur strict minimum. Cependant, deux événements sont venus cette année-là relancer le problème des relations entre la Communauté européenne et la Grèce. Il s'agit, d'une part, de la demande formulée par Athènes de voir la Grèce bénéficier des « Préférences Généralisées » accordées par la CEE à un certain nombre de pays en voie de développement, et d'autre part, de l'adhésion de trois nouveaux pays à la Communauté. En effet, selon l'article 64 de l'Accord, la conclusion d'un Protocole additionnel entre la Communauté et la Grèce supposait l'ouverture de négociations avant l'élargissement.

La première demande grecque a été rejetée par la Communauté. Et cela, dans le cadre de la « gestion courante ». Quant à la conclusion avec la Grèce d'un Protocole additionnel, la délégation grecque a informé ses partenaires, dès la première prise de contact, que la Grèce souhaitait la conclusion d'un tel Protocole. Elle caressait ainsi l'espoir de rompre la glace avec ses partenaires de la Communauté. De son côté, la Commission, tout en recommandant au Conseil l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un Protocole pour l'extension de l'accord d'Athènes aux nouveaux adhérents, n'a pas manqué de souligner l'aspect politique de l'affaire. Ainsi, précisait-elle que la gestion courante de l'accord d'association par la Communauté 'élargie' devrait se faire dans les mêmes conditions que dans la Communauté actuelle ».

1973. C'est l'année de l'élargissement de la Communauté européenne au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande. Cette situation nouvelle va-t-elle modifier l'attitude de la Commission ? Sir Christopher Soames lève toutes les incertitudes devant le Parlement Européen le 14 mars 1973 (18) et M. François-Xavier Ortoli, le nouveau Président de la Commission, réitère, devant la même assemblée, le 9 mai, la détermination de la Communauté de maintenir le « gel ». De nouvelles arrestations relancent le débat politique. M. Van Elkslande, Président en exercice du

(17) Cf réponse de la Commission à la question écrite de M. Cousté (JO n° 81 du 12 août 1971) ainsi que la réponse du Conseil à la question écrite de M. Glinne (JO n° 65 du 28 juin 1971).

(18) Cf Débats du PE (...), séance du 14 mars 1973.

Conseil, prend acte de l'indignation des parlementaires et du souhait de voir le Conseil raidir l'attitude politique de la CEE vis-à-vis de la Grèce (19).

On constate aussi que les espoirs du régime d'Athènes, suscités à l'occasion de l'élargissement, ont été rapidement déçus. Par ailleurs, les quelques doutes qui subsistaient encore au sujet d'une éventuelle « normalisation » des relations par la voie des négociations menées en vue de la conclusion de ce Protocole ont été levées lors du dernier débat au Parlement. Au cours de la session du 4 avril 1974, le député social-démocrate allemand, M. Fellermaier, présenta, au nom du groupe socialiste, une question orale avec débat à la Commission (20). Pour la première fois, les socialistes demandaient officiellement à la Commission ce qu'elle comptait entreprendre pour que « cet accord d'association soit dénoncé ». Il ne s'agissait plus de se limiter à la « gestion courante » de l'accord, mais de franchir une nouvelle étape décisive et de procéder à sa *dénonciation*.

Lors du long débat animé qui eut lieu à cette occasion, le Parlement ne parvint pas à dégager une majorité en faveur de la « dénonciation » de l'accord. Par contre, les représentants de tous les groupes du Parlement se prononcèrent pour le maintien du « gel ». C'était également l'avis de la Commission qui, par la voie de son représentant, M. Cheysson, estima que « la dénonciation de l'accord ne se justifierait pas tant que la situation ne serait pas modifiée au point où les obligations découlant de la gestion courante ne pourraient plus être exécutées » (21).

Mais cet échange de vues, qui a eu lieu quelques mois seulement avant la chute de la dictature, a eu deux résultats importants :

- Le *premier* fut que le durcissement de la position du groupe socialiste a amené la Commission à réitérer avec fermeté la politique du maintien du « gel » ;
- Le *deuxième* fut que ce débat donna l'occasion à de nombreux parlementaires de soulever la question des perspectives de l'avenir de la Grèce, après le rétablissement de la démocratie.

(19) *Idem*. Séance du 9 mai 1973.

(20) Il était demandé dans la question : « (1) La Commission maintient-elle son point de vue qu'il suffit de se limiter à la « gestion courante » de l'Association aussi longtemps que des institutions démocratiques n'auront pas été rétablies en Grèce ? (2) La Commission ne partage-t-elle pas l'avis que l'existence d'un régime démocratique en Grèce était considérée par les parties contractantes comme la base même de l'Accord ; que cette base a disparu, du fait de l'établissement de la dictature militaire et, par conséquent, qu'une dénonciation de l'Accord d'Association est justifiée ? (3) Que compte entreprendre la Commission pour que cet Accord d'Association soit dénoncé ? »

(21) Cf Débat du PE, séance du 4 avril 1974.

Les prises de position et notamment celle du député néerlandais, M. Patijn, ont permis au représentant de la Commission d'ajouter à son intervention une déclaration intéressante à plusieurs égards. M. Cheysson, précisant l'attitude de la Commission dans ses relations futures avec la Grèce, a insisté, tout particulièrement, sur les perspectives qui s'ouvriraient, après le retour de ce pays à une vie parlementaire normale, tant sur le plan économique, par l'octroi d'une aide financière accrue, que sur le plan politique, par la possibilité d'adhésion à la Communauté d'une Grèce démocratique (22).

Appréciation d'ensemble du « gel ».

LES INCIDENCES ÉCONOMIQUES.

Une Association à peine ébauchée.

Les péripéties politiques que nous avons évoquées n'ont pas eu grande influence sur la libre circulation des produits industriels. Mais l'Accord d'association conclu par la Grèce et la CEE ne devait pas se limiter à la simple mise en place d'une union douanière. S'inspirant de l'exemple du Traité de Rome et tenant compte à la fois des besoins et des possibilités de la Grèce, diverses dispositions avaient été incluses dans l'Accord concernant l'harmonisation des politiques agricoles, la libre circulation des personnes et des services, la coordination des politiques économiques, le rapprochement des législations, la coopération financière.

Cependant, contrairement aux dispositions concernant la mise en œuvre de l'union douanière, ces autres dispositions de l'Accord d'Athènes n'ont pas été appliquées dans le cadre de la « gestion courante » décidée par la Communauté en avril 1967.

Cette suspension n'avait pas été sans incidence notamment sur le processus de libéralisation des échanges des produits agricoles. Il est par contre

(22) Il nous semble utile de reproduire les termes exacts de cet extrait de la déclaration de la Commission : « La Commission croit qu'il est de loin préférable d'appliquer en la matière une attitude positive et d'insister à chaque occasion sur les perspectives qui s'ouvriront à la Grèce, affligée actuellement de tous les maux, y compris des maux économiques graves, le jour où les droits de l'homme et les libertés démocratiques étant rétablies, la Communauté sera à même de lui venir en aide d'une manière rapide, efficace et que j'espère très généreuse, en développant alors au maximum nos relations avec la Grèce (...). Le jour où les libertés démocratiques seront rétablies en Grèce, il faudra un effort très particulier pour qu'économiquement alors la Grèce rattrape toutes ces années perdues de cette manière, pour que la Grèce alors soit en mesure, comme cela est inscrit dans l'article 72 de l'accord, de solliciter son adhésion à la Communauté, les liens démocratiques ayant été rétablis et l'acceptation intégrale des obligations économiques du traité étant supportables pour la Grèce ». (PE Débats - séance du 4 avril 1974.)

difficile d'imaginer ce qui serait arrivé si la Communauté n'avait pas décidé qu'il lui était impossible de ne pas suspendre les discussions. La Grèce a certainement pâti de cette prise de position, ne serait-ce que parce que la Communauté n'a pas participé aux transformations des structures agricoles que le pays devait opérer afin de moderniser ce secteur et de l'adapter aux objectifs de l'Association.

La réalisation de la *libre circulation des personnes* devait normalement, aux termes de l'Accord d'Athènes, être achevée avant le 1^{er} novembre 1974. Cette libre circulation des travailleurs était prévue pour aider Athènes à résoudre les problèmes de chômage et de sous-emploi que le pays connaissait à cette époque et qu'il n'espérait pas surmonter en quelques années. Là encore le « gel » de l'accord intervenu en 1967 n'a pas permis d'aller au-delà d'une simple approche des problèmes soulevés par la mise en pratique d'une telle politique.

Aucun progrès notable n'a pu non plus être enregistré en ce qui concerne l'*harmonisation des règles de concurrence*. Pour ce qui est des aides d'Etat, un régime particulier était envisagé par l'Accord d'Athènes. La Grèce, compte tenu des disparités profondes existant dans les structures des économies des Etats membres et de ses problèmes économiques et sociaux spécifiques, était autorisée à accorder des aides destinées à favoriser son développement économique.

En matière de *coordination des politiques économiques*, les signataires s'étaient attachés à maintenir un certain parallélisme avec les dispositions prévues en ce domaine par le Traité de Rome, en tenant compte de la situation économique et des pratiques administratives en usage en Grèce.

Cette coordination, si elle avait été réalisée, aurait donné certains avantages à la Grèce en favorisant notamment les investissements en Grèce de capitaux communautaires susceptibles de contribuer au développement de l'économie hellénique.

Pour faciliter cet effort, les « Six » avaient décidé de participer au *financement de certains projets d'investissements* que la Grèce présenterait à la Communauté en vue d'obtenir une aide qui serait toutefois conditionnée par la liaison de ces projets à l'accroissement de la production de l'économie hellénique et à la réalisation des objectifs de l'Accord. Il était ainsi convenu que les prêts pourraient atteindre un montant global de 125 millions de \$, ce montant pouvant être utilisé dans les cinq premières années de l'application de l'Accord. Là encore, les événements de politique intérieure survenus en Grèce en avril 1967 n'ont pas été sans incidence sur cette opération financière. La Communauté a estimé dès avril 1967 que la « gestion courante » de l'Accord impliquait aussi qu'aucun prêt ne devait plus être octroyé. De plus, elle a décidé de ne pas affecter à de nou-

velles opérations les sommes non encore utilisées, soit environ 56 millions de dollars.

Le langage des données économiques.

Par conséquent, sur le plan économique, la limitation du fonctionnement de l'Accord à sa « gestion courante », c'est-à-dire à la seule poursuite du calendrier de démobilitation douanière, n'a fait qu'accroître le déséquilibre des échanges commerciaux au détriment de la Grèce. En effet, le déficit de la balance commerciale et celui de la balance des paiements courants de la Grèce n'ont cessé de s'aggraver au fil des années. Pendant les dernières années, les deux déficits étaient respectivement de l'ordre d'un milliard et demi et d'un milliard de dollars environ.

Par ailleurs, le gel a accentué les divergences qui s'étaient manifestées, tout au long de la première période d'application de l'Accord, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des politiques agricoles et l'utilisation des ressources du protocole financier. En un mot, le transfert des ressources escompté par les auteurs de l'Accord n'a pas eu lieu. La Grèce reste, dans le domaine économique, un des pays les plus inégalitaires d'Europe et des pays du monde industrialisé. Athènes monopolise presque toute l'expansion et, dans une Communauté élargie, cette situation aggravera les distorsions inter-régionales existantes. A titre d'exemple, le PIB grec par habitant est inférieur d'un tiers environ au PIB moyen de la Communauté des Neuf. Pour remédier à cet état de choses, la Communauté devrait opérer un transfert très important des ressources.

En effet, si le développement de la production industrielle grecque a été le plus rapide, du moins jusqu'en 1974, parmi les pays de l'OCDE, la Grèce éprouve cependant de sérieuses difficultés à rattraper son retard par rapport aux Etats membres de la CEE. Des efforts d'intensification et de modernisation de la production se heurtent, malgré des succès incontestables dans certains domaines, aux difficultés inhérentes au caractère encore très traditionnel des structures. De plus, les principales productions helléniques restent dans de nombreux cas orientées vers la satisfaction du marché intérieur, ce qui constitue un sérieux obstacle pour le rééquilibrage des échanges.

La balance du commerce extérieur grec risque donc de demeurer très défavorable puisque les exportations ne couvrent qu'un tiers environ des importations. Ceci est dû essentiellement au fait que les structures agricoles et industrielles présentent de graves faiblesses inhérentes à leur caractère trop traditionnel. La plupart des investissements, orientés vers des secteurs à faible productivité, n'ont pas donné de résultats significatifs.

Ainsi, dans le domaine *agricole*, les exportations sont, en général, trop petites et trop morcelées, donc peu productives. La rentabilité de ce

secteur souffre de l'impossibilité d'utiliser des techniques modernes et de l'application irrationnelle de la mécanisation. Or, malgré le développement du secteur industriel, le rôle de l'agriculture reste toujours important dans l'économie hellénique. Les exportations en produits agricoles représentent aujourd'hui encore, une grande partie de la balance commerciale de la Grèce et occupent une part importante de sa balance de paiements courants (23).

Dans le secteur *industriel*, les petites entreprises prédominent : plus de 90 % des unités dans le secteur manufacturier emploient moins de 10 salariés (regroupant ainsi plus du cinquième de la population occupée dans l'industrie). Les mesures tendant à promouvoir la fusion des entreprises pour former des plus grandes unités se heurtent à la réticence des chefs d'entreprise. Ainsi, bien que la part du secteur manufacturier dans le PIB soit passée de 14,3 % en 1960 à 22 % en 1976, la part de l'industrie dans la production totale reste inférieure à celle de l'Espagne et du Portugal (24).

La plupart des investissements sont dirigés vers des secteurs peu propices à un accroissement de la capacité de production hellénique et, partant, à l'accélération de l'expansion économique par la création de nouveaux emplois (25).

C'est ainsi que la plupart des secteurs en expansion regroupent des activités de main-d'œuvre, déjà en crise dans la Communauté.

Dans le domaine agricole, il s'agit de secteurs à fort coefficient de travail manuel : vin, huile d'olive et surtout fruits et légumes, dans l'industrie, du secteur de la chaussure, des textiles « légers », de produits chimiques, des métaux de base (aluminium), etc.

(23) Les produits agricoles représentaient, en 1961, en Grèce, 30 % du Produit National Brut ; selon le recensement de la même année, 53 % environ de la population active était occupée à l'agriculture ; plus de trois quarts des exportations helléniques étaient couvertes par les produits agricoles. En revanche, quinze ans après, en 1975, l'agriculture contribue pour 16 % du PNB ; la part de la population active employée à l'agriculture est tombée à 35 % environ, contre 9 % pour la Communauté. Les exportations agricoles ne représentaient plus que le tiers environ des exportations totales. (Cf Avis sur la demande d'adhésion de la Grèce, *Bulletin des CE*, suppl. 2/76.)

(24) Cf Elargissement de la Communauté. Aspects économiques et sectoriels. *Bulletin des Communautés Européennes*, suppl. 3/ 78, p. 16.

(25) Il convient de signaler qu'à la suite de la législation grecque favorisant les investissements étrangers, le quart environ des investissements globaux du pays a été financé par des capitaux étrangers. Entre 1954 et 1974, les deux tiers environ de ces investissements ont été réalisés dans l'industrie.

Le total des investissements étrangers en Grèce depuis 1953 s'élève à environ 1.300 millions de dollars. Entre 1962 et 1977 les capitaux étrangers s'élèvent à 777 millions de dollars, plus de deux tiers étant d'origine américaine (68,8 %) et seulement 21,5 % d'origine communautaire.

LES INCIDENCES POLITIQUES.

Le gel n'a pas eu d'impact décisif sur l'économie hellénique. Toutefois, il a contribué à accentuer, au détriment de la Grèce, le déséquilibre des échanges dans l'Accord d'association. Par contre, l'attitude de la Communauté a renforcé l'image de marque de la CEE auprès de l'opinion publique grecque. Il s'agissait en effet de la première prise de position politique de la Communauté. Le « gel » était fondé davantage sur des raisons *politiques* que sur des raisons d'ordre juridique ou économique. L'attitude de la Communauté a provoqué également, dans une large mesure, le déclenchement par le Gouvernement Karamanlis du processus d'adhésion, quelques mois seulement après la chute des colonels. En effet, l'attitude de la Communauté a contribué, au fil des années, à créer en Grèce, un climat en faveur de l'intégration européenne, comparable à celui qui régnait dans les années cinquante au sein de l'opinion publique européenne.

C'est sur le plan politique que l'action de la Communauté a manifestement été la plus appréciée. Sans vouloir prétendre que les initiatives communautaires ont joué un rôle déterminant sur l'évolution de la situation politique en Grèce, il est indéniable que les nombreuses prises de position des institutions de la Communauté ont contribué à accentuer davantage l'isolement diplomatique et international du régime militaire d'Athènes.

La preuve en est que la junte n'a jamais voulu mettre à exécution ses « menaces » de dénoncer l'Accord ou de quitter la Communauté. Il est probable toutefois, que le régime grec n'a pas osé renouveler la désagréable expérience, préjudiciable à son image de marque, qui avait abouti à la procédure d'expulsion de la Grèce du Conseil de l'Europe (26).

(26) L'action de cette institution européenne, surtout pendant les premières années de la dictature et jusqu'au moment où le Comité des Ministres a décidé l'exclusion de la Grèce (9 décembre 1969), a été suivie de très près par les instances communautaires. C'était en effet, la première fois que la Communauté se trouvait devant l'obligation de prendre une décision essentiellement *politique* dans le domaine de ses relations extérieures. Par conséquent, il était normal et utile qu'elle suive, avec la plus grande attention, les prises de position des différents organes du Conseil de l'Europe ainsi que des autres gouvernements européens, non membres de la Communauté. Il est vrai que pour le Conseil de l'Europe « l'affaire grecque » était plus « facile ». Il s'agissait en effet d'une violation flagrante de l'esprit et de la lettre de ses statuts (Préambule, articles 1 et 8).

C'est ainsi que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, au cours de sa session ordinaire du 24, fut la première institution européenne à être saisie, trois jours après le coup d'Etat, de ce qui allait devenir l'« Affaire grecque ».

« L'Affaire grecque » suivit son cours pendant l'année décisive de 1969. Ainsi, à la fin de 1969, les procédures engagées simultanément au sein des trois instances du Conseil de l'Europe, à l'Assemblée parlementaire, à la Commission européenne des droits de l'homme et au Comité des Ministres, étaient arrivées à un stade où une

On a vu, par ailleurs, combien et à quel point le régime exagérait l'importance des réunions de routine des organes d'association pour faire croire à l'opinion publique grecque que les relations entre la Communauté et la Grèce se poursuivaient normalement et cacher ainsi son isolement quasi complet au sein de l'opinion publique internationale et des Gouvernements. Il est frappant de constater que, pendant les sept années de la dictature, ce sont surtout des personnalités américaines et notamment des militaires en poste à l'OTAN qui ont effectué des visites de soutien aux représentants du régime militaire grec. Les quelques tentatives d'échanges de visites officielles notamment avec les représentants de l'Europe de l'Est et de l'URSS sont restées sans suite.

C'est ainsi que le régime grec n'a même pas pris de mesures de restriction contre les importations communautaires en vue de réagir au développement défavorable pour la Grèce, des échanges commerciaux avec la Communauté. Ses réactions se sont limitées, soit à des déclarations sans suite dans la presse hellénique, soit à des protestations de principe au sein du Conseil d'Association (27). En effet, malgré leurs déclarations tendant à limiter, aux yeux de l'opinion publique grecque, les diverses actions des institutions européennes, les autorités d'Athènes étaient pleinement conscientes de l'hostilité des milieux européens vis-à-vis de leur régime.

Les prises de position fermes et réitérées de l'ensemble des institutions communautaires n'ont certes pas eu un effet *direct* et *immédiat* sur l'évolution politique en Grèce ni, à fortiori, sur le cours des événements qui ont conduit à la chute de la dictature en 1974. Toutefois, il est indéniable que, pour la première fois depuis sa création, une organisation de nature commerciale et économique telle que la CEE a su, par ses initiatives, donner une nouvelle dimension au pouvoir de décision de la Communauté.

unanimité s'était dégagée sur le caractère fondamentalement anti-démocratique du régime grec. Dans ces conditions, la condamnation de ce régime ne faisait plus de doute. Il ne restait plus au Comité des Ministres qu'à l'entériner, en décidant l'exclusion de la Grèce du Conseil de l'Europe. Pour éviter ce dernier acte d'exclusion, le régime d'Athènes a préféré « retirer » la Grèce du Conseil en dénonçant, en même temps, la Convention européenne des droits de l'homme.

(27) L'argumentation de la junte était essentiellement basée sur le fait que la Communauté, sous le prétexte du « gel », tentait de ne plus s'acquitter de ses obligations découlant clairement de l'Accord (harmonisation des politiques agricoles entre la Communauté et la Grèce, application du Protocole financier).

Il est vrai que la limitation de l'application de l'Accord à sa « gestion courante », c'est-à-dire à la poursuite de la démobilisation tarifaire entre les deux parties, favorisait quasi exclusivement la Communauté. Toutefois, on ne peut affirmer qu'il s'agissait là de l'une des raisons principales du « gel ». Il faut cependant noter qu'il y avait incontestablement des intérêts communautaires en jeu de par le volume élevé des échanges commerciaux entre les deux partenaires. Il n'est pas exclu que des groupes de pression intéressés aient exercé une influence au sein de la Communauté afin d'éviter la dénonciation ou la suspension de l'Accord.

S'il est vrai que la décision de « geler » l'Accord a été prise unilatéralement, il n'en demeure pas moins qu'il y avait là l'expression d'une volonté politique qui trouvait, par ailleurs, son appui, auprès de l'opinion publique des Etats membres.

Sur ce point, le rôle du Parlement européen et de la Commission en particulier fut extrêmement important. Ce sont ces deux institutions communautaires qui ont su, par leur prise de position, ouvrir la voie. Leurs initiatives ont presque toujours devancé les réactions des gouvernements des Etats membres. Il est vrai, en effet, que les gouvernements ont généralement tendance à minimiser la gravité de la situation. Ils essaient souvent de temporiser dans l'espoir de voir se résoudre les problèmes posés par un régime totalitaire. Cependant, lorsqu'ils se sont trouvés réunis au sein des institutions communautaires, même les plus récalcitrants ont été conduits à admettre qu'il devenait de plus en plus difficile de maintenir des relations avec le régime grec. On peut donc soutenir que si les représentants des gouvernements ont assumé leurs responsabilités, c'est dans une large mesure en raison des initiatives du Parlement et de la Commission qui ne leur ont guère laissé d'autre choix que de les suivre dans leur condamnation du régime militaire.

A la question de savoir si l'attitude de la Communauté a précipité le retour de la Grèce à l'ordre démocratique et parlementaire, il faut plutôt répondre par la négative. C'est surtout la convergence d'une série d'autres facteurs extérieurs, la crise chypriote avec la tentative du coup d'Etat contre Mgr Makarios et l'intervention militaire turque, qui ont précipité le cours des événements et ont conduit à la chute de la dictature.

Ce que nous pouvons cependant affirmer, sur la base des témoignages et des informations que nous avons recueillis, c'est que les dirigeants d'Athènes sont restés particulièrement attentifs aux prises de position des institutions communautaires. Naturellement, il faudra encore quelque temps avant de pouvoir se prononcer d'une manière formelle. En effet, nous ne disposons pas de toutes les pièces du dossier grec, car la totalité des sources d'informations nécessaires pour porter un jugement de valeur incontestable ne sont pas encore accessibles.

Par contre, il en va autrement en ce qui concerne l'accélération de la demande d'adhésion de la Grèce.

L'ACCÉLÉRATION DE LA DEMANDE D'ADHÉSION.

L'attitude de la Communauté vis-à-vis du régime d'Athènes a été déterminante pour l'accélération de la demande d'adhésion de la Grèce. En effet, aux termes de l'Accord d'association, l'admission de la Grèce à la Communauté pouvait être envisagée à la fin de la période transitoire de vingt-deux

ans, c'est-à-dire, en 1984. C'est une des raisons pour lesquelles, par ailleurs, la demande grecque a été introduite sur la base de l'article 237 du Traité de Rome et non pas sur celle de l'article 72 de l'Accord (28).

Dès les premiers mois, le nouveau gouvernement Karamanlis s'est trouvé devant de nombreux écueils :

- mauvais fonctionnement de l'accord ;
- retards accumulés pour des volets essentiels de l'accord tout au long de son application (même avant la période du « gel ») ;
- difficultés considérables en ce qui concerne la « réactivation » et la mise en œuvre intégrale de l'accord au cours de la première période post-dictatoriale ;
- problèmes avec la Turquie, affaire chypriote, différend au sujet de la mer Egée et du plateau continental, instabilité quasi permanente de cette région méditerranéenne, etc.).

Comme le bilan de l'accord continuait d'être plutôt négatif et comme la « réactivation » tardait à se mettre en route, le gouvernement hellénique s'est trouvé devant le dilemme suivant :

- ou demander avec plus d'insistance la « réactivation » de l'accord ;
- ou exploiter habilement la situation favorable qui avait été créée après la dictature pour relancer l'idée de l'appartenance de la Grèce à l'Europe. En même temps, il espérait tirer profit de cet événement sur le plan intérieur, en opérant un clivage plus net entre les forces de l'opposition, surtout socialistes et communistes, hostiles à l'adhésion. Le terrain était propice grâce notamment au préjugé favorable de l'opinion publique grecque à l'égard de la Communauté. Ainsi le gouvernement Karamanlis voulait exploiter le « capital de confiance » dont la Communauté bénéficiait auprès de l'opinion publique hellénique (de par son attitude vis-à-vis du régime militaire). En second

(28) Article 237 : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

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

Article 72 : « Lorsque le fonctionnement de l'Accord d'association aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Grèce des obligations découlant du Traité instituant la CEE, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Grèce à la Communauté ».

lieu, il fondait son initiative sur les promesses formulées à plusieurs reprises par des représentants de la Communauté. La CEE s'était engagée en effet, après la chute de la dictature, à aider la Grèce d'une manière rapide et efficace, en développant au maximum ses relations avec ce pays (29).

La « solidarité occidentale ».

En substance, le gouvernement hellénique espérait aussi, en contournant l'accord d'association qui tendait à devenir un obstacle et non un moyen, réaliser les objectifs qui l'avaient incité à s'associer à la CEE en 1961, à savoir :

- rompre l'isolement en établissant des relations privilégiées avec la Communauté,
- se rapprocher de l'Europe occidentale en desserrant ses « liens spéciaux » avec les Etats-Unis,
- accélérer son développement économique.

En un mot, le gouvernement hellénique espérait faire jouer la « solidarité occidentale » et en particulier celle de la Communauté. Cela dit, il ne faut pas perdre de vue qu'il existe une certaine continuité dans l'attitude des différents gouvernements helléniques, depuis 1959, date de la première demande grecque d'association à la CEE, jusqu'en 1975 où a été introduite la demande officielle d'adhésion. Elle s'exprime, en grande partie, par le maintien au pouvoir depuis longtemps de la même tendance politique. Il faut souligner à cet égard qu'en 1959 et en 1975 le gouvernement hellénique avait à sa tête K. Karamanlis. Ce dernier, tout en réaffirmant l'appartenance de la Grèce à l'Occident, voulait davantage lier son pays aux Etats membres de la Communauté Européenne.

Dans le même temps, le gouvernement hellénique désirait néanmoins prendre ses distances vis-à-vis des Etats-Unis d'Amérique en raison du rôle joué par ces derniers lors du coup d'Etat militaire et au cours de la crise chypriote.

Il ne faut pas non plus ignorer les raisons, toujours actuelles, qui ont poussé la Communauté à pratiquer une politique d'ouverture vers le sud de l'Europe depuis les années soixante.

La raison principale de cette ouverture méditerranéenne de la Politique de la Communauté était sans aucun doute le désir de développer davantage les échanges entre la CEE et d'autres pays méditerranéens. La Com-

(29) Cf *supra* p. 653.

munauté espérait ainsi trouver un débouché pour ses produits industriels, tout en préservant les intérêts de sa propre industrie. Ces préoccupations ont dicté dans une large mesure l'attitude de la Communauté non seulement lors de la première candidature du Royaume-Uni mais aussi à l'occasion des démarches officieuses effectuées, dès le début de la création de la Communauté, par un certain nombre des pays européens industrialisés dont le Danemark, la Suisse et, dans une moindre mesure, la Norvège, la Suède et l'Autriche (30).

Restaient alors la Grèce et la Turquie qui permettaient à la Communauté une ouverture vers le Sud tout en offrant un marché idéal pour l'écoulement de ses produits industriels.

La Grèce en particulier, se trouvait dans une position relativement favorable parce que la Communauté pouvait démontrer, sans courir trop de risques, qu'elle n'était pas un « club fermé » ou un ensemble de pays protectionnistes, mais une Communauté ouverte qui s'intéressait aussi au sort économique des pays méditerranéens et notamment à celui des pays de l'Europe du Sud dont le niveau économique n'avait pas encore atteint un stade de développement significatif. En effet, le démantèlement progressif des droits de douane entre la Grèce et la Communauté ne présentait pas de grands dangers pour cette dernière. Certes, un certain nombre de dispositions ont été prévues dans le cadre de l'Accord d'Association de manière à ce que les désavantages du volet douanier de l'Accord soient compensés du moins en partie (31).

En définitive, les avantages pour la Communauté, notamment les nouvelles possibilités d'exportation pour les Etats membres, l'emportaient sur les inconvénients qui résultaient de l'ouverture des frontières aux produits grecs.

Enfin, le fait que la Grèce entretenait des contacts étroits avec certains Etats membres ainsi que des relations économiques commerciales avec les pays d'Europe occidentale et les Etats-Unis a joué un rôle assez important dans la conclusion de l'accord entre ce pays et la Communauté.

Cette tendance s'est concrétisée ultérieurement par la conclusion d'accords préférentiels ou commerciaux avec la plupart des pays du bassin méditerranéen et par l'ébauche d'une politique méditerranéenne.

(30) Il est vrai que la Norvège et la Suède n'ont pas manifesté un très grand intérêt à rejoindre la Communauté. Il en est de même pour l'Autriche qui préférerait conserver plutôt sa neutralité. Quant à l'Espagne et le Portugal, ces deux pays se trouvaient hors circuit en raison de leurs régimes totalitaires.

(31) — Octroi d'un aide financière à l'économie grecque ;
— Traitement préférentiel d'un certain nombre de produits agricoles grecs d'exportation ;
— Harmonisation progressive de la politique agricole de la Communauté avec celle de la Grèce au cours de la phase transitoire de l'Accord.

Il existait également des raisons d'ordre plus politique. Si le gouvernement hellénique cherchait à se démarquer d'une politique trop atlantiste, la Communauté, pour sa part, en concluant des accords notamment avec la Grèce et la Turquie, posait un geste politique. Il ne faut pas oublier que, dans le contexte historique de l'époque, les deux pays étaient considérés comme les « bastions » de la défense occidentale face au prétendu ou réel « danger soviétique ».

En fin de compte cependant, si les motivations des deux parties étaient différentes, leurs buts n'étaient pas diamétralement opposés.

D'une part, la Communauté entendait démontrer la vitalité de sa politique étrangère, en réponse notamment aux réserves du Royaume-Uni quant à sa participation à la CEE et à la création d'une zone de libre échange par ce premier pays. D'autre part, la Communauté, ou du moins, la plupart des Etats membres, partageait largement l'approche stratégique globale des Etats-Unis qui semblaient redouter les répercussions de la Guerre froide et de la poussée soviétique au Proche-Orient et dans les pays du Sud-Est du bassin méditerranéen.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la première manifestation concrète de la Communauté. Cette première initiative dans le domaine des relations extérieures semble en effet s'intégrer parfaitement dans le cadre d'une approche globale « atlantique ».

Toutefois, cet aspect « atlantique » de la politique communautaire qui correspondait, par ailleurs, à une meilleure répartition des tâches et des responsabilités dans le cadre de l'« interdépendance » politique, militaire et économique entre les Etats-Unis et l'Europe occidentale a été caché par le premier aspect de la politique communautaire, à savoir sa volonté de s'ouvrir vers le Sud.

C'est pour ces raisons d'ailleurs que les Etats-Unis ont adopté une attitude favorable lors de la conclusion de ces premiers accords. A leurs yeux, en effet, l'expression de « solidarité occidentale » se trouvait confirmée par la participation de l'Europe communautaire au décollage économique des pays alliés en voie de développement qui se trouvaient placés aux avant-postes de la défense commune.

Cette démonstration de la vitalité et du rayonnement de la Communauté dans le domaine des relations extérieures s'est révélé un facteur suffisamment puissant pour convaincre les Etats membres dont « l'Atlantisme » était moins prononcé de se joindre aux autres pays plus enclins à répondre aux souhaits américains.

Les raisons qu'avait la Communauté de pratiquer une politique d'ouverture vers le Sud sont encore valables actuellement. Par conséquent, il semble que la Grèce ne puisse pas jouer le rôle que les différents gouvernements Karamanlis lui ont assigné, c'est-à-dire celui de charnière entre

la Communauté et les pays du Moyen-Orient. L'ouverture vers le bassin méditerranéen serait donc plutôt une consolidation vers le sud de l'espace transatlantique.

Les Etats membres de la Communauté et les Etats-Unis se trouvent également dans une situation d'« interdépendance » étroite sur le plan économique. Par conséquent, les multinationales américaines et européennes peuvent facilement passer par-dessus la tête de la Grèce pour effectuer directement leurs investissements dans les pays du Moyen-Orient.

La Grèce, de son côté, a considérablement accru ses échanges commerciaux avec les pays arabes, surtout après la crise de 1973. Les échanges avec ces pays, qui s'élèvent actuellement à plus de 25 % du total, s'effectuent surtout par des entreprises grecques et non pas les multinationales ou leurs filiales en Grèce.

Il est, par conséquent, assez aléatoire de penser que l'adhésion donnera à l'économie hellénique l'impulsion nécessaire pour s'engager vraiment dans la voie du développement économique et développera davantage ses exportations. La participation d'un pays de la périphérie avec des ressources limitées, dans un espace économique fondé sur la libre entreprise et la liberté des échanges, n'a pas favorisé jusqu'à ce jour un meilleur équilibre des performances économiques au profit des pays les moins prospères.

Cette constatation a d'ailleurs été confirmée par les résultats de l'Accord d'Athènes.

Par contre, l'argument fondamentalement politique qui a été utilisé à plusieurs reprises par le gouvernement hellénique, à savoir que l'adhésion de la Grèce consoliderait le régime démocratique en Grèce semble plus pertinent.

L'analyse de ce point de vue politique nécessiterait cependant des développements approfondis qui sortiraient manifestement du cadre du présent article.

Il est à craindre, toutefois, qu'en cas de nouvelle tentative de « *déstabilisation* », l'intégration plus poussée de la Grèce à l'Europe occidentale ne puisse pas la prémunir totalement.

On risque peut-être de voir certains pays membres de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe adopter le même genre d'attitude. Attitude qui n'a pas permis d'exclure la Grèce du Conseil de l'Europe, ni de suspendre l'accord d'association entre la Communauté et la Grèce, c'est-à-dire de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un pays sous prétexte que les relations diplomatiques ont été établies avec un Etat et non avec un quelconque gouvernement.

Par ailleurs, la Communauté, en accordant son soutien politique aux jeunes régimes démocratiques de l'Europe du Sud, Grèce, Portugal, Espagne, se ménage ainsi des moyens d'influencer la politique intérieure de ces pays tout en préservant ses intérêts économiques. De cette manière, elle prévient également tout virage trop marqué dans le rapport des forces actuel.

Conclusions.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette période du « gel des relations entre les deux parties ?

La première constatation qui se dégage est que l'attitude de la Communauté à l'égard de la Grèce n'a pu influencer de façon notable l'évolution politique en Grèce durant toute la période de la dictature et du « gel » de l'accord.

En revanche, la fermeté de ses prises de position a pu rétablir, en grande partie, le « capital de confiance » dont jouissaient les pays de la Communauté aux yeux de l'opinion publique grecque et qui avait été fortement entamé lors de la première application de l'accord d'association, avant le « gel », entre 1962 et 1967.

Ce renouveau d'un « préjugé favorable » a permis au nouveau gouvernement hellénique de présenter, quelques mois après son installation, la demande d'adhésion de la Grèce à la Communauté.

Sur ce point, il est indéniable que l'attitude de la Communauté a joué un rôle dans l'accélération du processus d'adhésion, même s'il s'est révélé que les problèmes de fond ne pouvaient être résolus par cette « fuite en avant » du gouvernement Karamanlis.

Summary : The « freezing » of the Agreement of Association between the European Community and Greece.

The article analyses the problems raised by the decision of the European Community to « freeze » its relations with Greece following the military takeover on 21 April 1967. The author first outlines the main features of the development of the attitude adopted by Community institutions during the military dictatorship, then attempts to define the economic and political impact of the Community position. He goes on to examine whether the « day-to-day management » of the Agreement influenced the speeding-up of the new Greek government. We know that

the Treaty of Accession was signed on 28 May 1979 in Athens. According to the author, the role played by the Community in the seven years of the « freeze » (21 April 1967 to 24 July 1974) was an important factor in speeding up Greece's request for accession.

