

**COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE**

**COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE**

**COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER**

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

DOCUMENTS DE SÉANCE

1961-1962

15 JANVIER 1962

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 122

Rapport

fait au nom de la

commission politique

sur

**les aspects politiques et institutionnels
de l'adhésion ou de l'association à la Communauté**

par

M. Willi Birkelbach

R a p p o r t e u r

Au cours de ses réunions du 10 novembre, 2 décembre et 19 décembre 1961, la commission politique a examiné, sous la présidence de M. Battista, les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté.

M. Willi Birkelbach a été désigné comme rapporteur.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité le 19 décembre 1961.

Étaient présents lors du vote: MM. Battista, président, van der Goes van Naters, vice-président, Birkelbach, rapporteur, Mme Probst, MM. Berthoin, suppléant M. Gaetano Martino, Dehousse, Deist suppléant M. Preti, Dwieusart, Hahn, Legendre, Edoardo Martino, Meizger, Peyrefitte suppléant M. Filliol, Santero, Schuijt, Vals, Vendroux, Wischniewski suppléant M. Fohrmann.

Sommaire

	Page		Page
I. — Introduction	1	e) Les règles communes	8
1. Le problème fondamental: dans quelle mesure la Communauté est-elle «ouverte»?	1	f) La politique économique	9
2. Les dispositions du traité	1	g) La politique sociale	9
a) L'adhésion	1	h) La Banque européenne d'investissement ...	10
b) L'association	2	i) Les pays et territoires d'outre-mer associés ..	10
c) Autres possibilités de créer des liens plus étroits avec la Communauté	2	3. La C.E.C.A. et l'Euratom	10
d) Les dispositions du traité relatives à l'adhésion et à l'association	2	4. Le caractère politique de la Communauté	11
II. — Conditions préalables à une adhésion	3	IV. — Les aspects institutionnels de l'adhésion	13
1. Conditions géographiques	3	V. — Problèmes politiques et institutionnels de l'association	15
2. Conditions économiques	3	1. Le caractère propre de l'association	15
3. Conditions politiques	4	2. La Communauté et les États associés	16
III. — Aspects politiques de l'adhésion	5	3. Conditions préalables à l'association	17
1. L'unité de la Communauté économique	5	4. Les formes d'association	17
2. Les différents éléments de cette unité	6	a) Association basée sur une union douanière .	18
a) L'union douanière	6	b) Association basée sur une zone de libre-échange	18
b) L'agriculture	7	c) Accords particuliers de coopération économique	19
c) Libre circulation des personnes, des services et des capitaux	7	d) L'association et les autres liens possibles avec la Communauté	19
d) Les transports	8	5. Les problèmes institutionnels	20

RAPPORT

sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté

par
M. Willi Birkelbach

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

I. — Introduction

1. *Le problème fondamental: dans quelle mesure la Communauté est-elle « ouverte » ?*

1. La politique même de la Communauté veut que tout État puisse, sous certaines conditions, être admis en qualité de membre ou d'associé. Les préambules des traités de Rome invitent les autres peuples d'Europe à s'associer aux efforts de la Communauté.

Il est donc clairement établi que la Communauté n'entend pas se retrancher du reste de l'Europe. Les six États membres se considèrent comme étant les premiers à s'être engagés dans une voie nouvelle et ils expriment l'espoir qu'ils n'y resteront pas seuls.

2. Si, dès les préambules, la Communauté est définie comme étant « ouverte », et si cette définition montre nettement que les États membres ne se considèrent pas comme un ensemble fermé auquel il n'est plus possible d'accéder, il ressort cependant de la lecture du traité qu'il n'est pas possible à n'importe quel État de devenir, sur simple demande, membre des Communautés. Il lui faut remplir certaines conditions et — selon qu'il désire participer à la Communauté ou n'y être qu'associé — se prononcer en faveur de tout ou partie des objectifs des traités ainsi que des obligations qu'ils imposent.

3. Le présent rapport a pour objet d'évoquer les problèmes politiques et institutionnels soulevés par l'adhésion ou l'association d'États tiers. Eu égard au nombre et à la difficulté de ces problèmes, il ne peut traiter que quelques-uns de ceux-ci; de plus, un certain nombre de questions qui relèvent de ce rapport sont actuellement en voie d'évolution rapide, de sorte qu'il doit se borner à en examiner les aspects généraux. Par la force des choses, il doit s'abstenir de proposer des solutions concrètes pour les problèmes soulevés car du fait de cette évolution, les solutions envisagées ne révéleraient que trop rapidement leur caractère temporaire et seraient bien vite dépassées.

Pour traiter les problèmes d'adhésion et d'association sous leurs aspects généraux, le présent rapport

n'en est pas moins intimement lié aux négociations actuellement menées à propos de l'entrée de plusieurs États dans la C.E.E. C'est au contraire l'évolution ayant conduit à ces négociations qui en est l'origine. Il faut se féliciter sans réserve qu'après des années d'incertitude, vienne s'offrir cette possibilité d'élargir l'œuvre commune et de la poursuivre avec plus de vigueur encore par suite, notamment, de la décision historique du gouvernement britannique d'engager des négociations d'adhésion.

4. L'objectif général de ce rapport étant de permettre une première orientation sur les problèmes de l'adhésion ou de l'association, sa tâche est nettement facilitée par deux rapports qui ont également été rédigés par des membres de l'Assemblée parlementaire européenne. Il s'agit du rapport de M. van der Goes van Naters sur la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion ⁽¹⁾ ainsi que du rapport de M. Blaisse sur les aspects commerciaux et économiques de la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. ⁽²⁾.

Les rapports mentionnés rendent possible d'exclure du présent rapport les questions de procédure ainsi que les considérations d'ordre strictement économique. Cependant, une série de questions relevant à la fois de l'économie et de la politique, il ne sera pas toujours possible de faire complètement la part entre les deux points de vue.

2. *Les dispositions du traité*

5. Pour délimiter le cadre du rapport, il sera utile d'examiner tout d'abord les dispositions qui, dans les traités instituant la C.E.C.A., la C.E.E. et l'Euratom, ont trait à la possibilité d'établir des liens plus étroits avec des États tiers.

a) *L'adhésion*

6. Les trois traités prévoient pour tout État européen la possibilité de demander d'adhérer à la Commu-

⁽¹⁾ Cf. doc. 75/61.

⁽²⁾ Au moment de l'impression du présent rapport, les discussions de la commission du commerce extérieur sur le rapport de M. Blaisse n'étaient pas encore closes.

nauté ⁽¹⁾. La demande doit dans chaque cas être adressée au Conseil qui, après avoir pris l'avis de l'exécutif, se prononce à l'unanimité. Les trois traités partent de l'idée que l'admission est subordonnée à certaines conditions.

Les deux traités de Rome font en outre état des adaptations du traité que pourrait entraîner une adhésion. Ces adaptations ainsi que les conditions d'admission font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur; toutefois le traité instituant la C.E.C.A. ne prévoit pas la conclusion d'un tel accord entre les États membres et les États demandeurs.

7. L'adhésion représente sans aucun doute la forme la plus immédiate de l'intégration d'États tiers dans la Communauté. Cette adhésion confère par principe au nouvel État membre les mêmes droits et les mêmes devoirs; il est toutefois possible de lui réserver dans une mesure limitée — notamment du fait de l'adhésion ultérieure — un traitement différent pour certaines questions, mais les accords d'adhésion devraient dans tous les cas définir cette dérogation avec précision.

Le présent rapport examinera encore plus en détail quels sont les éléments fondamentaux des traités auxquels on ne saurait renoncer en aucun cas et les points sur lesquels des concessions limitées et en principe temporaires pourraient être faites eu égard à la situation particulière d'un État demandeur.

b) *L'association*

8. Alors que le traité instituant la C.E.C.A. ne prévoit pas de dispositions relatives à l'association d'États tiers ⁽²⁾, la possibilité d'une association de la Communauté avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale est donnée par l'article 238 du traité de la C.E.E. ainsi que par l'article 236 du traité de l'Euratom dont le libellé est identique. L'association doit être caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

9. Sans nul doute, l'association ne crée pas une liaison aussi étroite avec la Communauté que le permet l'adhésion. Comme les articles du traité ne contiennent aucune disposition quant au contenu matériel d'une association, on pourrait toutefois concevoir qu'un accord d'association contienne, à quelques exceptions près, les mêmes réglementations pour les différents domaines que celles prescrites impérativement pour l'adhésion. Il n'existerait pratiquement plus de différence entre une telle association élargie et l'adhésion proprement dite, sauf sur le plan institutionnel, c'est-à-dire en ce qui concerne la participation de l'État tiers aux délibérations et aux décisions de la Communauté.

⁽¹⁾ Cf. art. 98 du traité de la C.E.C.A., art. 237 du traité de la C.E.E. et art. 205 du traité de l'Euratom.

⁽²⁾ La C.E.E. a toutefois conclu en 1954 avec le Royaume-Uni un «accord d'association» qui a pour objet une coopération permanente.

Mais l'association pourrait aussi avoir un contenu très limité qui réserverait les questions essentielles du marché commun.

10. En ce qui concerne les formes possibles de l'association, il y aura lieu d'en parler plus loin dans le rapport. On peut toutefois signaler dès maintenant qu'il existe deux systèmes préférentiels régionaux — l'union douanière et la zone de libre-échange — et il faut également envisager la possibilité d'accords commerciaux qui ne sont pas, en principe, à exclure de la clause de la nation la plus favorisée.

c) *Autres possibilités de créer des liens plus étroits avec la Communauté*

11. Les dispositions relatives à l'adhésion et à l'association sont-elles les seules à donner la possibilité de lier certaines États tiers à la Communauté? Il se pourrait, en effet, que certains pays tiers disposés à se rapprocher de la Communauté souhaitent, pour des considérations d'ordre économique et politique, que des liens plus étroits avec celle-ci puissent être établis par d'autres moyens.

Qu'il suffise pour le moment de poser la question: la conclusion de larges accords commerciaux, tels ceux prévus à l'article 113 du traité de la C.E.E., n'offrirait-elle pas une possibilité supplémentaire? Ces accords commerciaux ne devraient toutefois pas avoir le caractère d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange et ils devraient au surplus être basés sur le principe de la réciprocité — tout en laissant ouvertes certaines possibilités de dérogations en faveur des pays en voie de développement.

En l'état actuel des choses, il n'est pas possible de porter un jugement définitif sur ce problème. Il semble cependant qu'il serait avantageux pour la Communauté de prendre en considération cette possibilité car elle permettrait d'obtenir toute une gamme de relations avec la Communauté, allant de l'adhésion proprement dite, avec les droits et devoirs que cela comporte, au simple accord commercial.

d) *Les dispositions des traités relatives à l'adhésion et à l'association*

12. Outre les articles déjà cités, qui traitent directement des possibilités d'adhésion et d'association, d'autres dispositions du traité, qui doivent être appliquées dans le cadre de ces articles ou tout au moins au moment de résoudre les problèmes qui se présentent, peuvent aussi entrer en ligne de compte à cet égard.

Il s'agit soit de la procédure relative à l'adhésion ou à l'association, soit de dispositions relatives à des modifications des traités. Afin de compléter l'introduction, voici un bref aperçu de ces dispositions.

13. En ce qui concerne le traité de la C.E.E., il y a lieu de rappeler notamment l'article 236 relatif à la procédure de révision du traité. Des modifications de ce genre

pourraient devenir nécessaires à la suite de la conclusion d'accords d'adhésion ou d'association auxquels se réfère expressément l'article 238 et non, chose curieuse, l'article 237. Les modifications apportées conformément aux dispositions de l'article 236 doivent être ratifiées conformément aux règles constitutionnelles des États membres.

Il en est de même en ce qui concerne les modifications au traité de l'Euratom, réglées par l'article 204.

14. L'article 239 du traité de la C.E.E. et l'article 207 du traité de l'Euratom, de même teneur, revêtent à cet égard une signification particulière car ils prévoient expressément que les protocoles annexés à ces traités en font partie intégrante. Du point de vue juridique, les protocoles doivent donc être placés sur le même plan que les dispositions du traité proprement dit.

Il sera indispensable d'examiner, au moment de l'adhésion ou de l'association d'un État tiers, si l'on doit établir les régimes particuliers sur la base d'une modification du traité dans les conditions fixées à l'article 236 ou en annexant des protocoles conformément à l'article 239 du traité de la C.E.E.

Du fait que sur le plan juridique, les dispositions du traité dont il a été question donnent la même valeur au texte du traité et aux protocoles, il n'y aurait aucun avantage à régler, pour des raisons psychologiques, les nouveaux problèmes fondamentaux, non pas en appliquant les dispositions de l'article 236, mais en annexant aux traités des protocoles comme le prévoit l'article 239. Cette façon de procéder ne ferait qu'estomper les différences entre le texte du traité et des protocoles et risquerait d'avoir à la longue des conséquences extrêmement regrettables.

Il faudrait bien plutôt ne traiter dans les protocoles que les questions qui exigent un régime transitoire ou que l'on tienne compte de la situation particulière d'un État membre ou de matières particulières bien définies.

Le problème se pose de manière analogue en ce qui concerne le traité de la C.E.C.A., dont l'article 84 dispose que les annexes, les protocoles annexes ainsi que la convention relative aux dispositions transitoires font partie intégrante du traité.

15. Le rapport de M. van der Goes van Naters que nous avons déjà mentionné expose l'interprétation de l'Assemblée parlementaire européenne quant aux dispositions du traité applicables de procédure d'adhésion.

En ce qui concerne la procédure à suivre pour des négociations en vue d'une association, l'Assemblée a défini, lors de la consultation sur l'accord avec la Grèce, une attitude de principe que l'on peut retrouver dans le rapport de M. Battista ⁽¹⁾.

II. — Conditions préalables à une adhésion

1. Conditions géographiques

16. Aux termes de l'article 237 du traité de la C.E.E., de l'article 205 du traité de l'Euratom et de l'article 98 du traité de la C.E.C.A., seuls les États européens peuvent demander à devenir membres de la Communauté.

Ces dispositions, identiques dans leurs termes, font de la Communauté une union régionale qui — eu égard aux membres qui la composent — est limitée à l'Europe. Cette limitation est un élément essentiel de la Communauté.

17. Le caractère européen de la Communauté, fondé sur cette limitation géographique, peut être considéré comme le fil conducteur de toute son évolution. Certes, la Communauté fréquemment désignée comme le noyau de l'unification européenne, n'englobe pas du point de vue géographique, une très grande partie des territoires de l'Europe, et même pas la majeure partie des territoires de l'Europe libre. Mais animée par la volonté d'employer sa force à réaliser une association plus large et d'y faire participer les autres États dans la plus grande mesure possible, elle acquiert une importance qui fait d'elle le précurseur d'une vaste union européenne de nature économique et politique.

18. Ce sont ces autres aspects, non géographiques, qui donnent sa signification au mot « européen » dans le texte de l'article 237.

C'est par là que la Communauté se distingue des nombreuses autres organisations économiques régionales qui, elles aussi, ne s'étendent qu'à certains continents ou parties de continents.

19. Il n'est évidemment pas exclu qu'au cours de son évolution le caractère européen actuel de la Communauté puisse changer sous l'effet de certaines influences et faire place à une solution intéressant un espace géographique plus étendu. Dans cette éventualité, outre la nécessité, pour l'instant toute théorique, de modifier formellement l'article 237, il faut signaler avant tout, les conséquences de grande portée qu'une évolution de ce genre entraînerait.

Dans ce cas ne risquerait-on pas de ne plus pouvoir limiter la Communauté sur le plan géographique? Son caractère politique s'en trouverait nettement affaibli. C'est pourquoi, si des tendances à l'extension de la Communauté devaient se faire jour — et il est toujours question de l'article 237 concernant l'adhésion et non de l'article 238 concernant l'association — on devrait essayer de canaliser les efforts de rapprochement vers des organisations « parallèles » dont l'O.C.D.E. pourrait être actuellement une sorte de stade préliminaire.

2. Conditions économiques

20. L'adhésion de la Communauté donnant en principe à un nouvel État membre les mêmes droits et les mêmes

⁽¹⁾ Cf. doc. 61/61.

devoirs qu'aux États membres actuels, on peut exiger comme condition économique générale à une adhésion que le pays désireux d'adhérer ait la volonté, mais aussi la possibilité de remplir les engagements économiques qu'il prend.

La portée et la diversité de ces engagements ressortent des différentes parties des traités. Le traité de la C.E.E. réclamant d'abord l'élimination progressive des droits de douane et la suppression des contingents, le pays nouvellement admis se trouvera bientôt en face d'une offre très forte de marchandises en provenance des pays de la Communauté. Il devra pouvoir faire face à cette offre et résister à la pression qui va en résulter pour son économie. Le nouveau partenaire ne pourra profiter pleinement des avantages que procure l'élimination des droits de douane, c'est-à-dire l'accès aux marchés des autres États membres, que s'il dispose d'une offre de biens à l'exportation qui puisse trouver preneur sur ces marchés.

21. C'est pourquoi, même le premier pas dans la voie de la création d'un marché commun ne peut être fait sans difficulté que si l'économie d'un nouvel État membre est assez forte. Cela suppose un certain degré d'industrialisation, si l'on excepte le cas théorique particulier d'un pays purement agricole.

On ne peut évidemment établir de règles générales permettant de dire quand un pays sera en mesure de remplir les conditions brièvement énumérées ci-dessus. Les données statistiques, tels le montant du produit social brut, celui du revenu par tête, l'importance du commerce extérieur, ou la structure de la balance des paiements, sont des références importantes, mais rien de plus.

22. Si l'on considère le niveau de développement des pays européens qui ne sont pas membres de la Communauté, il est aisé de voir que certains États pourraient remplir sans difficulté les conditions économiques qu'impliquent l'adhésion. D'autre part, on peut — sans vouloir citer d'exemples — mettre à part certains pays qui ne pouvant, en raison de leur faible capacité économique, assumer toutes les charges que comporte l'appartenance à la C.E.E. pourraient tout au plus demander le statut de pays associés.

A côté de ces cas, sur lesquels il est assez facile de porter une appréciation, un examen plus attentif pourrait cependant montrer qu'un pays est certes pour le moment hors d'état de souscrire à toutes les obligations parce qu'il traverse peut-être une crise passagère ou que certaines mesures prometteuses n'ont pas encore donné leur plein effet, mais qu'en raison de la structure de base de son économie, il pourrait fort bien être question à brève échéance de son adhésion comme membre.

Dans ce cas, il serait peut-être indiqué de ne pas signaler de prime abord aux pays intéressés la possibilité de l'association, mais de chercher une voie qui le mette rapidement à même de pouvoir adhérer à la Commu-

nauté. Pour échapper aux difficultés qui pourraient surgir si, après l'adhésion, le succès économique escompté ne se réalisait pas, on pourrait peut-être prévoir entre la négociation d'un accord d'adhésion et son entrée en vigueur, une courte période intermédiaire au cours de laquelle le processus d'adaptation nécessaire pourrait être mené à terme avec l'aide des États membres.

Comme le montre l'exemple cité plus haut, les conditions économiques ne doivent pas être fixées simplement à partir d'une situation existant à un moment donné; il faut considérer également certains éléments, ainsi le potentiel économique de base existant, mais peut-être inemployé pour le moment ou utilisé dans des conditions défavorables.

23. D'une manière générale, on peut faire observer à cet égard que l'application du traité C.E.E. n'en est qu'à ses débuts et que les États qui adhèrent à la Communauté au cours des prochaines années trouveront une situation qui ne fait que préfigurer le marché commun.

Le but vers lequel il faut tendre, est d'amener pendant la période transitoire les nouveaux membres au stade déjà atteint par les autres, et cela à un rythme accéléré, même s'il n'est pas possible de réaliser immédiatement et d'un seul coup l'harmonisation. Il faut rejeter l'idée de l'octroi automatique à de nouveaux membres d'une période transitoire qui aurait la même durée que la période transitoire accordée aux six membres actuels, mais qui ferait simplement suite à cette dernière du fait d'une adhésion plus récente. Le principe selon lequel tous les membres ont les mêmes droits et les mêmes obligations devrait, en ce qui concerne la période transitoire, être entendu dans le sens de la réalisation rapide d'un statut uniforme et d'un niveau uniforme de désarmement douanier et contingentaire.

3. Conditions politiques

24. Le régime politique d'un pays qui demande à entrer dans la Communauté ne saurait laisser celle-ci indifférente. Lors de l'examen d'une demande d'adhésion, il faudra aussi se demander si, outre les conditions géographiques et économiques, la structure politique du pays en question n'en fera pas un corps étranger dans la Communauté.

25. La garantie de l'existence d'une forme d'État démocratique, au sens d'une organisation politique libérale, est une condition à l'adhésion.

Les États dont les gouvernements n'ont pas de légitimation démocratique et dont les peuples ne participent aux décisions du gouvernement ni directement ni par des représentants élus librement, ne peuvent prétendre être admis dans le cercle des peuples qui forment les Communautés européennes.

26. Dans le cadre de ce rapport, il n'est évidemment pas possible d'établir un relevé des conditions d'adhésion. Pour l'analyse des conditions politiques, il en va comme

des aspects économiques : on ne peut qu'effleurer les questions de base et les examiner d'une manière générale.

On pourrait néanmoins suggérer d'exiger des États désireux d'adhérer à la Communauté qu'ils reconnaissent les principes que le Conseil de l'Europe a posés comme condition à ceux qui veulent en être membres ⁽¹⁾. Ce serait là un cadre minimum qui, en plus de l'examen de la structure politique du pays, pourrait être un des éléments essentiels pour décider de l'adhésion.

27. Lors de l'analyse des conditions politiques de l'adhésion, il faut enfin se demander aussi si un pays qui, tout en ayant incontestablement une constitution démocratique poursuit cependant une politique qui est en contradiction avec l'attitude fondamentale des États membres ou qui s'en écarte sensiblement, peut devenir membre de la Communauté. Cette question est d'une importance particulièrement grande en ce qui concerne la politique étrangère.

28. De divers côtés, on fait observer que les pays de la Communauté se considèrent comme partie intégrante du système d'alliances occidental et qu'il faut en tirer les conséquences politiques, également à propos de l'adhésion aux Communautés. La déclaration des chefs d'État ou de gouvernements du 18 juillet 1961 part du principe que l'adhésion aux Communautés inclut la participation à la coopération politique sur l'objet de laquelle les États membres semblent s'être mis d'accord quant aux points essentiels. La participation à la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de la défense supposerait cependant une attitude qui, allant au delà d'une sympathie générale pour le monde occidental, implique un engagement très net en matière de politique étrangère et militaire.

Si cette conception est partagée par tous les États membres, les États désireux d'adhérer à la Communauté ne pourront évidemment plus se contenter de déclarer qu'ils sont disposés à reconnaître les éléments politiques du traité de la C.E.E. ; ils devront tirer les conséquences qui découlent du fait que les Communautés seront complétées par une forme politique de coopération.

29. Il est évident que cette question se pose en particulier pour les pays neutres qui, du point de vue économique, remplissent toutes les conditions de l'adhésion et qui seraient également disposés à accepter les obligations économiques — et par là, politiques — inhérentes aux traités des Communautés.

C'est là encore un point sur lequel ce rapport ne peut ni donner de conseils ni établir de critères. Mais dans la mesure où on peut actuellement apprécier ces problèmes, la politique de non-engagement absolu en matière de politique étrangère et militaire ne pourra se concilier avec les objectifs de la forme d'organisation

politique en question qui, à côté d'objectifs d'ordre culturel doit précisément avant tout permettre d'harmoniser la politique étrangère et la politique de défense.

III. — Aspects politiques de l'adhésion

1. L'unité de la Communauté économique

30. Le caractère de communauté se manifeste le plus clairement dans l'exemple de la Communauté économique européenne, qui à l'encontre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et de la Communauté de l'Euratom, couvre un très vaste domaine économique.

L'expression « communauté économique » que l'on retrouve aussi bien dans le titre qu'à l'article 1 du traité de la C.E.E. montre bien que les parties contractantes envisageaient plus qu'une zone de libre-échange ou une union douanière. Le but du traité est d'instituer un marché commun et c'est de fait sous ce titre que sont poursuivis les travaux pendant les négociations. Dans le texte définitif, ce n'est que dans l'article 2 qui précise les tâches fondamentales de la Communauté qu'apparaît la notion de marché commun.

31. L'importance de ces deux notions — celle de communauté économique et celle de marché commun — réside du point de vue de ce rapport, dans le fait que la dénomination, elle-même soigneusement choisie, fait déjà apparaître que c'est un objectif général et unitaire qu'il faut atteindre. A aucun endroit, le traité ne parle par exemple d'union douanière en tant que but en soi, à compléter par une série de mesures complémentaires. Au contraire, l'article 3 du traité parle explicitement de l'abolition des droits de douane et des restrictions quantitatives, de l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers, en tant qu'un des instruments destinés à réaliser le marché commun.

32. Il serait erroné et grave de conséquences de croire que l'union douanière constitue l'élément principal de la Communauté économique et que les autres dispositions n'ont qu'un caractère complémentaire. Les pays disposés à y adhérer ne doivent pas commettre l'erreur de croire que reconnaître les éléments essentiels de la Communauté, c'est reconnaître avant tout une union douanière, et qu'en ce qui concerne les autres dispositions qui n'auraient qu'un caractère secondaire, on pourrait en discuter dans chaque cas d'espèce. Pareille interprétation reposerait sur des prémisses absolument fausses.

33. Dans les ouvrages consacrés au traité de la C.E.E., on trouve fréquemment l'idée que le traité se base sur une union douanière comportant des éléments pour une union économique plus poussée. Cette distinction, elle non plus, ne respecte pas l'unité indivisible du traité. L'imprécision ne peut s'expliquer que par le fait que l'union douanière est devenue, ces dernières années, à côté de la zone de libre-échange et surtout en raison des

⁽¹⁾ Il s'agit surtout de la reconnaissance des principes de prééminence du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales (cf. article 3 du Statut du Conseil de l'Europe).

dispositions du GATT, une notion bien définie, alors que l'idée de la communauté économique n'a trouvé son expression que dans les traités de Rome. La Communauté économique européenne n'est cependant pas une union douanière élargie, mais quelque chose d'essentiellement neuf, qui se sert de l'union douanière en tant qu'élément.

34. Si l'on considère l'énumération des tâches de la Communauté qui figure à l'article 3 du traité de la C.E.E., on ne manque pas de remarquer que l'union douanière n'est traitée que dans les deux premières des points cités. Rien que cette énumération succincte nous montre que le traité de la C.E.E. contient bien plus de dispositions concernant des domaines qui n'ont rien à voir avec l'union douanière, on ne s'y rattache que d'une façon indirecte, que de dispositions sur l'élimination des droits de douane intérieurs et l'établissement d'un tarif douanier commun.

35. Il faut procéder à une étude minutieuse du traité, facilitée il est vrai par l'examen de l'activité passée des institutions communautaires, pour se rendre compte combien les différentes parties interfèrent les unes sur les autres et combien l'une découle de l'autre.

L'union douanière, dont l'instauration progressive a déjà commencé un an après l'entrée en vigueur du traité, forme sans nul doute le point de départ du marché commun. Les auteurs du traité ont vu très justement qu'il ne suffisait cependant pas d'éliminer les barrières créées aux échanges intérieurs par les droits de douane et les contingents ni d'instaurer un tarif douanier commun à l'égard des États tiers pour donner naissance à des échanges de marchandises libérées de toute entrave. Une fois ces deux obstacles classiques éliminés, les autres inégalités existantes acquièrent une importance d'autant plus grande que toutes les restrictions à la concurrence sont provoquées par elles. Aussi est-il indispensable, rien que pour le seul trafic des marchandises, de prendre, pour en arriver à une égalité des conditions de concurrence aussi poussée que possible, des dispositions en vue d'une législation uniforme des ententes, des mesures contre les pratiques de dumping et les aides gouvernementales des dispositions sur la fiscalité et autres prescriptions réglementaires.

36. Ce qui est valable pour les biens industriels l'est d'une façon générale et presque sans restriction pour l'agriculture. L'abolition des droits de douane intérieurs et l'établissement d'un tarif communautaire extérieur ne suffisent pas. Ces mesures sont à compléter par d'autres dispositions d'une nature spécifique en raison du caractère propre à l'agriculture et sur lesquelles il nous faudra d'ailleurs revenir.

37. Les efforts en vue d'étendre le marché commun au plus grand nombre de domaines possible et de le rendre d'autant plus efficace ont amené à prendre des dispositions sur la libre circulation des services et des capitaux.

Les passages du traité concernant les transports, la politique économique et sociale et la Banque européenne

d'investissement complètent l'ensemble. On ne pourrait dire à aucun moment que jusqu'à tel chapitre, ce sont les parties essentielles du traité qui sont exposées et que les chapitres suivants constituent des éléments purement complémentaires. La pierre jetée à l'eau provoque des cercles concentriques de plus en plus grands, ordonnés proportionnellement les uns par rapport aux autres et par rapport au centre commun.

38. Les pays qui désirent adhérer à la Communauté en tant que membres à part entière ne trouveront à coup sûr une attitude juste à l'égard de la Communauté qu'au moment où ils adopteront une telle conception unitaire du traité. Ce serait se leurrer que de croire que certaines parties du traité ne sont pas très importantes et pourraient le cas échéant — après leur adhésion en tant que membres — ne pas être mis en application. Dans les cas où les pays disposés à adhérer à la Communauté aperçoivent des difficultés à faire application à eux-mêmes de certaines parties du traité, mieux vaudrait certainement qu'ils procèdent à des discussions précises et franches à ce sujet. Il faudrait toutefois que celles-ci partent des éléments de base du traité de la C.E.E. qui se trouvent en dehors de toute discussion possible pour les États membres actuels, sans égard au fait qu'ils soient ou non déjà appliqués en raison du rythme prévu.

2. Les différents éléments de cette unité

a) L'union douanière

39. Comme nous l'avons déjà dit, l'union douanière doit s'entendre comme un élément d'une union économique plus large dont elle ne peut être détachée. Néanmoins, l'union douanière prend valeur de principe, car elle représente le fondement de la Communauté, sur lequel s'édifient tous les autres éléments du traité. Cette fonction de l'union douanière est expressément mise en relief à l'article 9 du traité.

40. L'acceptation du principe de l'union douanière implique que l'on accepte d'une part la suppression des droits de douane internes et des contingents dans les délais fixés par le traité, et d'autre part le tarif douanier commun.

La suppression des restrictions internes ne devrait pas susciter de grandes difficultés car le principe n'en est pour ainsi dire pas contesté, et de toute façon le pays adhérent plus tard à la Communauté pourrait exprimer ses desiderata en vue d'une aménagement des délais. En principe, il est évidemment à souhaiter que les pays qui entrent dans la Communauté soient amenés le plus vite possible au niveau de désarmement douanier que les États membres ont déjà atteint entre eux. Si l'adhésion intervient au cours de la première moitié de la période transitoire, il faudrait donc, autant que possible, trouver une solution qui rapproche, au moment même de l'adhésion ou bien au cours d'étapes de courte durée, les droits de douane appliqués entre le nouveau membre et la Communauté du niveau auquel les États membres sont parvenus entre eux. Si l'adhésion a lieu à la fin de

la période transitoire ou après celle-ci, il faudrait laisser une marge un peu plus grande.

41. En fait, c'est plutôt le tarif douanier commun qui pourrait inciter les États tiers à souhaiter obtenir un traitement particulier. Le principe du tarif douanier commun n'est certes pas séparable du concept d'union douanière et constitue même la caractéristique principale qui la distingue d'une zone de libre-échange. C'est pourquoi les objections des États tiers pourraient tout au plus avoir pour objet le niveau du tarif douanier et son domaine d'application.

Abstraction faite des listes de position tarifaires annexées au traité, les taux du tarif douanier commun actuel ont été calculés conformément à l'article 19, sur la base de la moyenne arithmétique des taux appliqués dans les quatre territoires douaniers de la Communauté. On a donc manifestement choisi une formule de compromis entre les pays de la Communauté à hauts tarifs et à bas tarifs douaniers. Un partenaire nouveau pourrait faire valoir que son tarif douanier actuel remet en question ce compromis trouvé à l'origine car si l'on fait intervenir dans le calcul les anciens tarifs nationaux des six États membres et le sien propre, la moyenne arithmétique serait différente.

42. Il faut expressément exiger qu'il ne soit pas donné suite à des considérations de ce genre. Tout comme pour l'ensemble du traité, l'adhésion d'un nouveau membre ne doit pas entraîner une remise en question de toutes les formules de compromis qui ont été trouvées pour le tarif douanier commun. Le traité est un acte définitif et, de ce fait, les compromis adoptés sont passés dans la structure de la Communauté. A supposer qu'un pays tiers ait participé dès l'origine, les compromis auraient-ils été différents? C'est là une question dont l'importance est plutôt théorique.

43. Le strict maintien du principe du tarif douanier commun ainsi mis au point ne signifie cependant pas qu'aucun poste tarifaire ne puisse faire l'objet de négociations lors de l'adhésion. A cet égard, il faut noter qu'en vue du calcul de la moyenne arithmétique, les États membres ont excepté une série de produits qui les intéressent spécialement. En outre, pour un nombre assez important de produits, les tarifs douaniers ont été fixés par des négociations entre les pays membres.

Cette procédure montre les possibilités qui permettraient de tenir compte des intérêts légitimes d'un partenaire désireux d'adhérer à la Communauté. Il ne peut évidemment s'agir de réviser toutes les listes et de remettre en question les résultats déjà acquis des négociations. Cependant, on pourrait procéder à la révision d'un nombre limité de produits que le nouveau partenaire devrait signaler comme étant particulièrement importants pour lui.

44. Mais abstraction faite de certains groupes très spéciaux de produits, il ne faudrait pas s'engager dans cette voie, et il faut en particulier éviter d'annexer au traité

des listes tarifaires destinées à faire face aux difficultés de transition que l'on pourrait craindre. Les difficultés inhérentes à l'entrée d'un pays dans la Communauté et à l'adaptation indispensable de son économie, devraient dans la mesure du possible faire l'objet d'accords de caractère transitoire; à cette fin, la meilleure solution serait de subordonner les avantages à certains délais et de supprimer progressivement ces avantages.

b) *L'agriculture*

45. Dans la partie du traité de la C.E.E. consacrée aux fondements de la Communauté, le titre sur l'agriculture fait immédiatement suite aux dispositions sur la libre circulation des marchandises. Cela montre clairement que le traité ne veut pas se limiter aux échanges de biens industriels mais qu'il englobe les produits agricoles en tant qu'élément essentiel.

Ce n'est pas par hasard qu'ont été vouées à l'échec toutes les propositions qui tendaient à établir une union économique européenne plus large et qui ne prévoyaient l'établissement de rapports plus étroits entre les États membres de la C.E.E. et les autres pays européens — sous la forme d'une zone de libre-échange par exemple — que pour les biens industriels.

46. L'acceptation du traité C.E.E. et de ses dispositions relatives à l'agriculture ne signifie pas seulement qu'un nouveau membre doit ouvrir son marché à la production agricole de la Communauté — avec la perspective de disposer également d'un grand marché intérieur européen pour ses propres produits agricoles — mais elle implique l'acceptation de la forme d'organisation particulière de ce marché, à savoir la politique agricole commune.

Cette forme d'organisation a déjà pris corps grâce à l'élaboration d'une série de propositions de la Commission de la C.E.E. qui ont déjà été en partie soumises à l'approbation du Conseil de ministres. Les États tiers qui envisagent d'adhérer à la Communauté doivent donc également admettre les résultats déjà acquis dans le domaine de l'élaboration de formes d'organisation pour les différents marchés agricoles.

c) *Libre circulation des personnes, des services et des capitaux.*

47. Les dispositions du traité de la C.E.E. sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ont pour but d'éviter que le marché commun ne soit réalisé que dans le domaine limité des échanges de marchandises. En réalité, il est de peu d'utilité que les produits industriels et agricoles puissent circuler librement, c'est-à-dire sans être grevés de droits de douane et de restrictions quantitatives, si la main-d'œuvre et les capitaux doivent demeurer dans leurs pays respectifs en raison du maintien des réglementations nationales en la matière.

Admettre l'idée de base du marché commun signifie donc accepter sans restrictions une réglementation

libérale, c'est-à-dire non soumise à des limitations en ce domaine. Elever des objections de principe en ce domaine équivaut à refuser l'idée du marché commun et à lui substituer l'idée plus restreinte d'une simple union douanière.

48. C'est sans nul doute un grand changement pour les États désireux d'adhérer à la Communauté que de devoir passer d'un marché de l'emploi et des capitaux jusqu'alors fermé à un marché communautaire. Les travailleurs des autres pays de la Communauté devront, s'ils possèdent un contrat de travail, être employés sans autre formalité dans ces pays et inversement les travailleurs de ces pays pourront sans difficultés accepter du travail dans les autres pays.

Enfin, le principe de la liberté d'établissement permettra à tout ressortissant d'un État membre de résider en permanence en n'importe quel lieu de la Communauté et d'y exercer, comme un ressortissant de ce pays, des activités non salariées. Il pourra non seulement acquérir des propriétés foncières mais, par exemple, participer aux adjudications publiques. Sont étroitement apparentées au droit d'établissement, les dispositions sur la circulation des services, dans le sens de services prestés au delà des frontières.

49. On entend parfois dire dans les pays qui envisagent d'établir des rapports plus étroits avec la Communauté que les dispositions sur la libre circulation des personnes et des services favoriseraient uniquement les États déjà membres, car elles leur donnent la possibilité d'envoyer leur main-d'œuvre excédentaire dans les nouveaux États membres et d'y installer en grand nombre des filiales ou des succursales. Il est curieux que cette crainte ne soit pas seulement exprimée dans les pays qui, jusqu'à présent, ont suivi une politique restrictive dans les domaines intéressés, mais qu'elle le doit également dans les pays qui appliquent des réglementations s'étendant à un groupe de pays amis ou à des pays avec lesquels ils entretiennent des relations très étroites.

A cet égard, il faut noter que l'obligation de supprimer les restrictions existantes vaut évidemment dans une mesure égale pour les États membres qui acceptent donc les mêmes risques. Si l'on considère le niveau des salaires de certains pays membres et si on le compare au niveau des salaires de certains autres pays industrialisés d'Europe occidentale, on peut difficilement concevoir comment la main-d'œuvre pourrait affluer en nombre considérable dans les nouveaux États membres. Le plein emploi qui règne actuellement presque partout et le taux d'accroissement que l'on peut constater dans les pays de la Communauté sont un motif supplémentaire pour ne pas craindre de vastes mouvements de main-d'œuvre. Il est apparu, en outre, que les travailleurs sont en fait beaucoup plus fortement attachés à leur région — et surtout à leur région linguistique — que cela ne s'explique par les obstacles d'ordre purement administratif imposés à la libre circulation des personnes.

En ce qui concerne le droit d'établissement, il semble que l'on doive bien plutôt s'attendre à un afflux

de nouvelles installations de sociétés des nouveaux pays membres dans les pays déjà membres de la Communauté que l'inverse. Les entreprises des six États membres s'emploient actuellement à fond à s'organiser dans le cadre actuel du marché commun. Ils ne négligeront certainement pas les marchés des nouveaux pays membres, mais ils ne pourront guère accorder à ces marchés supplémentaires qu'une partie de leur attention. Pour les entreprises des nouveaux États membres, l'élargissement du marché, qui résulte de l'adhésion, a cependant beaucoup plus d'importance et l'on prévoit qu'elles se verront amenées très rapidement et en très grand nombre à renforcer leurs rapports commerciaux avec les six États membres, à conclure des accords de coopération avec les entreprises de ces pays ou à y établir des filiales ou des succursales.

50. De même que, sous l'angle des principes, on en peut admettre d'amoindrir les dispositions du traité sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, de même, au point de vue pratique, il n'y a, selon toute vraisemblance, aucune raison de craindre que les nouveaux membres n'aient à s'accommoder de certains inconvénients alors que les États déjà membres n'auraient que des avantages. Une appréciation du pour et du contre, tant sur le plan politique qu'économique, amènera au contraire à conclure que les dispositions des parties citées sont fermement ancrées dans le traité et que leur mise en pratique peut profiter à tous les membres de la Communauté.

Comme pour toutes les parties du traité, l'acceptation de principe ne signifie pas non plus ici qu'aucune exception justifiée, limitée et assortie de délais, ne puisse être prévue, à condition toutefois qu'elle n'introduise pas un élément d'inégalité.

d) *Les transports*

51. Les observations de principe du titre précédent s'appliquent également aux dispositions du traité relatives aux transports. Dans une adaptation des règlements et, par la même, de la structure des coûts des transports de marchandises, la liberté des échanges de marchandises, sous le signe de la concurrence demeure un leurre. La méconnaissance profonde de cette réalité part du même malentendu : le marché commun serait pour l'essentiel une union douanière à laquelle des dispositions complémentaires auraient été ajoutées dans un ordre peu strict.

e) *Les règles communes*

52. Les dispositions concernant les règles communes ont pour but d'éviter que les avantages du marché commun ne soient réduits à néant par une application inégale des règles de concurrence, par l'inégalité des règles fiscales ou autres réglementations.

Les nouveaux membres ne sauraient se borner à prendre connaissance des dispositions du traité dans ces domaines ; ils devraient se préparer, dès avant leur ad-

hésion, à coopérer activement à la mise en œuvre de ces dispositions.

53. Cela est particulièrement vrai pour les règles applicables aux entreprises; après la suppression des pratiques de dumping et des subventions d'État et après le rapprochement des législations fiscales et autres réglementations, ce sont ces dispositions qui auront, de loin, la plus grande importance en ce domaine.

Le danger existe que les avantages du marché commun soient annulés par des accords entre entreprises, qui auraient pour but de répartir les marchés à l'intérieur de la Communauté, ainsi que par des accords particuliers. Seule une politique des ententes active et efficace peut écarter ce danger.

Les propositions de la Commission de la C.E.E., examinées actuellement par le Conseil de ministres, sont un premier pas dans la voie de l'élaboration d'un droit européen des ententes. Il est inévitable que ce droit, lorsqu'il sera fixé et mis en application, s'étende à l'ensemble du territoire de la Communauté, c'est-à-dire également aux nouveaux membres. L'objection des nouveaux membres, selon laquelle les principes élaborés ne correspondraient pas aux règles qu'eux-mêmes appliquaient jusqu'alors, ne tient pas. En effet, la plupart des six États membres, qui sont prêts à renoncer aux principes qui étaient les leurs jusqu'à présent en faveur d'une réglementation unique et efficace, pourraient en dire autant. Une solution unique exige précisément que les différents membres sacrifient les bonnes réglementations qu'ils appliquaient à une réglementation communautaire meilleure.

f) *La politique économique*

54. Alors que l'on trouve dans la plupart des parties du traité C.E.E. des règles de politique économique, c'est dans un chapitre particulier que sont réunies certaines dispositions relatives à la politique de conjoncture, à la balance des paiements et à la politique monétaire. On sait que ces dispositions ont un caractère très souple et que, si les États membres font preuve d'une grande réticence à les appliquer, elles n'auront qu'un succès limité. D'autre part, les termes du traité permettent en ce domaine — et dans cette mesure on peut s'en féliciter — une politique à larges vues de la Communauté et des États membres. Il suffit de rappeler qu'à l'expiration de la période de transition une politique commerciale commune doit être réalisée.

Pour autant que l'on puisse juger de l'évolution actuelle, on peut dire qu'avec les progrès accomplis par le marché commun dans tous les domaines, on constatera une tendance accrue à compléter les parties du traité relatives à la politique économique qui laissent place à une interprétation de caractère plus ou moins communautaire. L'intégration croissante des économies des États membres exigera d'abord une coordination toujours plus grande de la politique de conjoncture et de politique monétaire et, en même temps, un renforce-

ment des pouvoirs des institutions communautaires dans ce domaine. Sous l'influence des nécessités pratiques, on passera toujours plus de la coordination à une harmonisation et, partiellement, à une forme d'organisation communautaire.

55. C'est pourquoi ce serait une erreur pour les nouveaux pays membres de n'accepter que pour la forme cette partie du traité, espérant par devers soi qu'il ne sera pas rapidement mis en œuvre — dans la mesure où aucun délai précis n'a été fixé — et peut-être même pas du tout pour certaines parties importantes. Ils devraient au contraire manifester leur volonté de coopérer activement à l'œuvre commune et de consacrer toutes leurs forces au bien commun. Évidemment, on ne peut envisager ici de promesses formelles, fixées par écrit. Il suffirait que les pays qui se sont montrés jusqu'alors réticents en ce domaine, changent d'optique; on peut d'ailleurs s'attendre à ce que, après l'entrée de ces pays dans la Communauté, le changement d'orientation rapide de l'économie, qui est en train de s'accomplir, donne une forte impulsion à cette évolution.

g) *La politique sociale*

56. Dès le préambule du traité de la C.E.E., il est déclaré que les États membres sont décidés à favoriser par une action commune non seulement le progrès économique mais aussi le progrès social en éliminant les barrières qui divisent l'Europe. Le but social du traité se trouve donc sur le même plan que le but économique.

Dans le cadre de ce rapport, il n'est pas possible de décrire les nombreux aspects du domaine social qui sont entrés dans la phase de discussions concrètes au cours des premières années d'application du traité. On pourrait peut-être retenir comme premier objectif général l'obligation de veiller à ce qu'il n'y ait pas contradiction entre la politique économique et la politique sociale et à ce qu'une évolution uniforme de ces deux domaines soit assurée. Une autre des tâches assignées est de parvenir à l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail. En outre, il faut se rappeler que le progrès social ne dépend pas seulement du jeu des forces en présence sur le marché et que le développement de certaines domaines et de certaines branches de l'économie ne doit pas être acquis au prix d'un accroissement des disparités économiques et sociales à l'intérieur de la Communauté. La Communauté européenne a donc pris l'engagement d'être non seulement un instrument économique mais un instrument de justice sociale.

57. L'importance des dispositions du traité en matière de politique sociale exige que les nouveaux membres se préparent à longue échéance à une harmonisation des systèmes sociaux dans la Communauté et à une évolution sociale qui permettront d'améliorer la situation de tous les intéressés. Certaines dispositions sociales ont déjà fait l'objet de décisions au cours de la première étape du traité, et pour de nombreuses autres, des études ont été entreprises. Il faut espérer que ces études auront rapide-

ment des résultats concrets et que les nouveaux membres coopéreront de toutes leurs forces à ces efforts importants de la Communauté.

h) La banque européenne d'investissement

58. La banque européenne d'investissement a été créée pour compenser les situations régionales désavantageuses et elle a une tâche de premier plan dans le domaine de la politique structurelle. Elle est, elle aussi, un élément essentiel du traité.

i) Les pays et territoires d'outre-mer associés

59. Avec la quatrième partie du traité de la C.E.E. sur l'association des pays et territoires d'outre-mer, des rapports étroits ont été établis entre la Communauté et certains pays et territoires situés hors d'Europe; ces rapports sont susceptibles d'être considérablement développés et vont recevoir une base nouvelle.

Les problèmes qui pourraient se poser à propos de cette partie du traité lors de l'adhésion de nouveaux États à la Communauté, ne réside pas tant dans l'acceptation de principe de l'association ainsi créée, car on ne peut y renoncer. Le problème est surtout de savoir comment, le cas échéant, des pays et territoires qui sont liés avec les nouveaux membres de la même manière que l'étaient les pays déjà associés avec les anciens membres, peuvent être amenés à la Communauté.

Il serait faux de traiter le problème surtout d'un point de vue juridique; il est indispensable d'adopter une méthode pragmatique. Un des points de vue les plus importants à considérer est celui de l'importance géographique des territoires ou groupes de territoires intéressés. Il est évident que les problèmes qui se posent à l'égard du Commonwealth diffèrent totalement de ceux qui se posent à l'égard des pays et territoires associés d'autres États européens, pays qui n'ont pas, de loin, la même importance. Cette différence dans l'ordre de grandeur n'apparaît que dans la complexité des problèmes économiques et politiques qui se posent. Il faut notamment penser aux répercussions très sensibles sur les autres partenaires commerciaux qui sont représentés sur le marché mondial avec les mêmes produits.

Il importe de trouver des solutions qui amènent à la Communauté économique européenne les États qui se trouvent en rapport étroit avec un pays européen désireux d'adhérer — pour autant qu'ils le désirent, sans renoncer en même temps au caractère de Communauté européenne. Dans toutes les considérations de cette nature, il faut se rappeler les engagements qui ont déjà pris à l'égard des pays actuellement associés dont la position ne doit subir aucune influence préjudiciable.

Suivant la situation économique et géographique, il sera possible de trouver, pour certaines régions une forme d'association qui corresponde à la forme d'association future avec les pays et territoires d'outre-mer déjà associés. Pour d'autres pays, on trouvera d'autres

formules qui n'excluent pas en théorie l'application de l'article 238. Bien entendu, un examen approfondi, produit par produit, sera alors nécessaire afin de constater quelles sont les régions pour lesquelles on peut envisager une association.

60. Le maintien éventuel des avantages réciproques dans les relations commerciales entre les pays désireux d'adhérer et les territoires en question soulève un problème particulier. A ce propos, il faut dire qu'une association, ou tout autre lien avec la Communauté, doit absolument être établie avec la Communauté prise comme un tout, et qu'en principe tous les États membres doivent pouvoir bénéficier de droits de douane préférentiels et d'autres réglementations particulières, du moment qu'en supprimant toutes les restrictions internes, ils créent une garantie générale de débouchés.

Évidemment, ici non plus la procédure ne doit pas être rigide et les exceptions doivent être possibles. Ces exceptions ne devraient cependant pas porter atteinte au principe général, ni à plus forte raison le supprimer totalement.

3. La C.E.C.A. et l'Euratom

61. Bien qu'actuellement la Communauté européenne ait une forme d'organisation triple — Communauté économique européenne, Communauté européenne du charbon et de l'acier, Communauté européenne de l'énergie atomique — elle constitue cependant un tout unique.

Il serait très préjudiciable, et c'est pourquoi il faut absolument l'éviter, que des États tiers adhèrent à une ou à deux mais non à trois Communautés.

Les États tiers qui ne sont peut-être intéressés qu'à une adhésion à la C.E.E. doivent donc se faire à l'idée d'adhérer également aux deux autres Communautés. Ceci peut poser différents problèmes à la C.E.C.A. et à la Communauté européenne de l'énergie atomique.

62. La Communauté européenne du charbon et de l'acier, la plus ancienne des trois Communautés, se caractérise — abstraction faite de ses particularités institutionnelles — par sa limitation aux deux secteurs industriels du charbon et de l'acier. Cette limitation qui peut être historiquement justifiée a perdu, après l'entrée en vigueur du traité de la C.E.E. une partie de sa signification, dans laquelle il fallait voir le moteur d'une unification totale de l'économie. Elle représente à l'heure actuelle — étant donné que les secteurs en cause sont exclus du traité de la C.E.E. — un complément et un achèvement de la Communauté économique, ce qui lui confère certains aspects particuliers en raison des pouvoirs propres dont il a été fait mention.

Un pays qui adhérerait à la C.E.E. et non à la C.E.C.A. se tiendrait par conséquent à l'écart de la Communauté dans deux secteurs industriels très importants, ce qui n'est en aucun cas acceptable.

63. Les problèmes purement économiques que pose une adhésion à la C.E.C.A., notamment en ce qui concerne les pays exclusivement importateurs, ne font pas l'objet du présent rapport. Il faut néanmoins insister sur le fait que les trois traités formant un tout, le point de vue selon lequel un équilibre entre avantages et inconvénients serait à trouver sur le plan de chacune des Communautés au cours des négociations en vue d'une adhésion ne peut être pris en considération. En d'autres termes, ce qu'il faut éviter, c'est qu'un pays tiers ne recueille les avantages du traité de la C.E.E. et ne souligne aussitôt ou peu après, dans les négociations relatives à son adhésion à la C.E.C.A., que celle-ci n'entraîne que des inconvénients pour son approvisionnement et qu'elle doit, par conséquent, lui être facilitée par des régimes spéciaux étendus.

Pour éviter ces dangers, il serait bon de ne pas trop séparer dans le temps les négociations en vue d'une adhésion à chacune des Communautés et surtout de ne pas conclure définitivement les négociations sur l'adhésion à l'une d'elles avant de prendre un arrangement de fond sur l'adhésion aux deux autres Communautés.

64. Une adhésion à la C.E.C.A., ne peut bien entendu, en diminuer ni les compétences ni les pouvoirs. Certes une telle exigence entraînera certains sacrifices de la part des pays tiers dont les autorités assument sur le marché charbonnier et sidérurgique des compétences, qui, dans le cadre de la Communauté, sont assumées par la Haute Autorité.

Il en est de même en ce qui concerne la Cour de justice, dont les compétences doivent également rester intactes.

65. Des principes identiques à ceux posés à propos de la C.E.C.A. doivent être appliqués pour la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il faut éviter à tout prix que l'adhésion demandée n'entame les pouvoirs de cette Communauté.

Les nombreux problèmes pratiques que peut soulever une adhésion à l'Euratom, notamment pour les pays dont l'industrie et la science nucléaires sont déjà très développées, ne peuvent être traités dans le cadre de ce rapport. L'une des exigences les plus essentielles qu'implique l'adhésion à cette Communauté sera la nécessité d'harmoniser les programmes de recherche, actuels et futurs, ce qui, étant donné le caractère à long terme de ces programmes, pourrait ne pas être très facile à réaliser. Il convient de rappeler à cet égard que la Communauté européenne de l'énergie atomique ne fait que coordonner et compléter la recherche nucléaire nationale et ne la remplace donc pas, de sorte qu'il ne peut être porté aucune atteinte aux efforts de recherches propres des différents États.

4. Le caractère politique de la Communauté

66. Une question n'a cessé de se poser depuis que les traités de Rome ont été négociés : la Communauté a-t-elle un caractère politique et dans l'affirmative en

quoi réside ce caractère politique ? La diversité des réponses montre qu'il est extrêmement difficile de concevoir cet élément fondamentalement nouveau des Communautés à l'aide des notions juridiques et politiques habituelles qui toutes se réfèrent aux formes d'organisations internationales des siècles derniers.

Pour l'essentiel, le caractère politique de la Communauté n'est désormais plus contesté. L'opinion contraire qui partait de l'idée que la Communauté n'était rien d'autre qu'un traité économique international élargi, ne renfermant aucun élément politique important, n'a pu s'imposer. A l'heure actuelle, cette opinion n'est plus guère avancée qu'occasionnellement dans les pays qui commencent à étudier de plus près les bases des trois traités en vue de préparer leur adhésion ou leur association à la Communauté. Dans les pays de la Communauté même et dans les milieux internationaux spécialisés, la discussion semble être close :

Sans vouloir entrer dans les détails, on peut toutefois dire que la thèse selon laquelle la Communauté constituerait purement et simplement une organisation économique excluant tout élément politique part d'une conception très restrictive de la politique qui ne tient pas compte de l'étroite connexion entre tous les domaines économiques et politiques qui caractérise l'époque actuelle et se traduit notamment par la rapide extension de la politique économique.

67. Il n'est donc pas facile de dégager la conception politique essentielle de la Communauté à la lumière des différents articles du traité. Dans la mesure où l'on considère les différents domaines auxquels s'appliquent les traités — et notamment le traité de la C.E.E. — leur seule dénomination permettra déjà de découvrir certains domaines qui sont incontestablement politiques. Rien n'est plus exact par exemple en ce qui concerne la politique économique, la politique commerciale, la politique de conjoncture et la politique sociale. Mais toutes les autres réglementations, depuis l'union douanière en passant par l'agriculture, la libre circulation des personnes et des capitaux jusqu'à la politique des ententes, ont aussi sans aucun doute un caractère politique puisqu'elles dépassent largement le cadre de mesures administratives techniques.

L'obligation pour la Communauté de mener dans ces domaines une politique énergique résulte déjà du fait que les États membres, en concluant le traité de la C.E.E., ont renoncé dans une large mesure à la possibilité d'une intervention de leur part. C'est ainsi qu'ils ne peuvent plus, pour des raisons de politique conjoncturelle ou commerciale, modifier leurs taux douaniers, introduire certaines restrictions ou prendre d'autres mesures de ce genre.

Le transfert de ces pouvoirs aux institutions de la Communauté ne doit cependant pas conduire à négliger les domaines jusqu'ici réglementés par l'État — domaines qui se multiplient de plus en plus dans tous les États industriels. Au contraire, les Communautés doivent intervenir rapidement et efficacement.

La création du marché commun entraînant des tâches d'un genre totalement nouveau, le rôle de la Communauté en tant que facteur d'organisation et, par conséquent, le caractère politique de celle-ci se trouve encore accru (1).

68. Si l'on considère la structure institutionnelle des traités — qui sera examinée en détail au chapitre suivant — on s'aperçoit à la manière dont les pouvoirs de décision sont répartis, que les institutions prévues par le traité ont reçu des fonctions politiques importantes. Les parlements des États membres ont — pour ne citer qu'un exemple — renoncé à certains pouvoirs législatifs importants en faveur des institutions de la Communauté, afin de donner notamment à la Communauté économique européenne la possibilité d'un développement à long terme. Il suffit de rappeler la possibilité d'édicter des réglementations ayant tout le caractère d'une loi. Lorsque les institutions de la Communauté insèrent dans le cadre du traité de la C.E.E. des mesures concrètes et des directives de portée lointaine, c'est là sans nul doute une action qui se situe sur le plan politique.

69. Enfin, les traités n'ont pas seulement pour but de procéder à une intégration économique. La Communauté se considère de surcroît comme un élément important et une étape préalable à une large unification européenne qui ne saurait être conçue que dans un sens politique.

Ce côté politique des traités a d'ailleurs d'ores et déjà eu des effets extrêmement concrets dans le cadre international car il contribue à justifier par exemple les positions tarifaires de la Communauté à l'égard des partenaires commerciaux et amène notamment les États-Unis à mieux comprendre les problèmes de politique commerciale de la Communauté. Si la Communauté constituait uniquement une association économique, sa position en face des partenaires commerciaux serait extrêmement délicate.

Ce caractère politique des traités que l'on a souvent appelé l'esprit même de la Communauté, explique aussi la volonté de parvenir au plus tôt à l'intégration telle qu'elle se manifeste par exemple par les décisions d'accélération. Il est souhaitable que les pays désireux d'adhérer à la Communauté en reconnaissent le caractère politique et se déclarent prêts à collaborer pour atteindre les objectifs politiques des traités, comme l'a fait par exemple pour la Grande-Bretagne, le Lord du sceau privé Heath, dans sa déclaration du 10 octobre 1961.

70. Dans la discussion qui à l'heure actuelle se déroule dans certains pays d'Europe, la question de l'abandon de la souveraineté nationale dans le cas d'une adhésion à la Communauté joue un grand rôle. D'aucuns estiment que l'adhésion à la Communauté restreint de

manière inadmissible la souveraineté tandis que d'autres estiment qu'il n'en résulte aucune perte essentielle de la souveraineté mais seulement une mise en commun des souverainetés nationales. On a forgé à ce propos l'expression «pooling of sovereignties».

Bien entendu, il ne saurait s'agir dans ce rapport d'approfondir toutes les questions multiples et difficiles qui se posent dans cet ordre d'idées. Néanmoins, il est hors de doute que l'adhésion aux Communautés signifie l'abandon d'une partie de la souveraineté nationale dans la mesure où l'on veut négocier l'adhésion en recourant à la terminologie juridique classique. Mais tout comme à propos de la question du caractère politique de la Communauté, traitée ci-dessus, il est évident, ici aussi, que les notions jusqu'ici employées ne suffisent pas à concevoir la structure radicalement nouvelle de la Communauté. L'expression «pooling of sovereignties» qui est une image fort juste et touche le fond du problème tente d'associer deux notions totalement contradictoires.

71. La conclusion à tirer de ces observations et qui est émise ici comme simple suggestion, serait de trouver de nouvelles notions qui ne soient pas orientées en fonction des formes étatiques passées, mais se réfèrent directement aux formes qui s'édifient dans le présent et l'avenir. Certes, cette tâche relève beaucoup plus de la compétence des milieux juridiques que de l'Assemblée parlementaire. Qu'il soit néanmoins permis de faire remarquer que la notion de pouvoir de décision — le «decision making power» — qui permet une différenciation beaucoup plus nuancée que la notion rigide de souveraineté, qui d'ailleurs ne correspond plus à la réalité, pourrait jouer un grand rôle. En effet, il importe de savoir qui prend les décisions et dans quelle mesure chaque partenaire participe à ces décisions.

72. Enfin le caractère politique de la Communauté implique aussi la question de l'extension politique des traités. Cette extension s'entend vers l'extérieur, c'est à-dire à de nouveaux domaines, alors que l'évolution politique intérieure des Communautés, grâce à une transformation des pouvoirs des différentes institutions, fera l'objet de l'alinéa suivant.

Compléter les traités du point de vue politique, cette question est revenue au centre des discussions à la suite de la déclaration des chefs d'États ou de gouvernements en conclusion de la conférence qui a eu lieu à Bad-Godesberg le 18 juillet 1961. En exécution des décisions de cette conférence, une commission gouvernementale a été chargée d'examiner les propositions relatives à la forme statutaire de la coopération politique. Au moment où le présent rapport fut rédigé, des propositions relatives à la création d'une union politique étaient venues à la connaissance de la commission politique.

Les problèmes qui se posent aux pays neutres du fait de ce développement naissant, ont déjà été examinés dans la deuxième partie de ce rapport relative aux conditions politiques de l'adhésion. Le principe de l'adhésion toutes les Communautés devrait également s'étendre

(1) Cf. Les remarquables déclarations faites à ce propos par le président Hallstein dans l'article «Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung» paru dans «Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur», p. 273 et suivantes, en hommage au professeur Müller-Armack — Berlin 1961.

à cette nouvelle forme de coopération politique. L'accent porterait alors tout particulièrement sur l'élément politique du processus d'unification tout entier.

IV. — Les aspects institutionnels de l'adhésion

73. Il est évident que les États qui adhèrent à la Communauté doivent en admettre le cadre institutionnel.

Une modification formelle du traité deviendrait nécessaire si l'on voulait procéder à une nouvelle répartition des pouvoirs confiés aux différentes institutions de la Communauté. La possibilité de fusionner les exécutifs étant actuellement à l'étude et comme l'on ne peut exclure a priori une évolution politique de la Communauté dans le sens d'un renforcement de ses éléments communautaires, on ne doit toutefois pas reculer devant une telle éventualité. Au contraire, la disposition d'un nouveau partenaire à admettre la structure institutionnelle de la Communauté devrait non seulement s'étendre à celle-ci mais aussi aux adaptations souhaitables.

74. Si l'on considère chacune des différentes institutions, il faudra, en ce qui concerne le Conseil de ministres, exiger le maintien de la réglementation actuelle sur la possibilité de décisions prises à la majorité des voix. Si l'on ne veut pas affaiblir considérablement le caractère de la Communauté, les décisions du Conseil devront dans tous les cas avoir force obligatoire pour tous les membres.

Les très larges pouvoirs de décision conférés au Conseil de ministres notamment par les traités de Rome, n'autorisent pas à conclure qu'en raison de la nature même de la Communauté, les États membres sont les pôles, c'est-à-dire les organes essentiels en matière de décision. Bien au contraire, l'autorité des exécutifs et de l'Assemblée ne fera que s'accroître au fur et à mesure des progrès marqués par la Communauté. L'actuelle répartition des pouvoirs s'explique par la tradition des parlements nationaux qui, dans tous les États, confient le contrôle de l'exécution des traités internationaux à leurs gouvernements, que ces parlements contrôlent à leur tour.

75. Mais le traité de la C.E.E. en particulier ne peut se comparer, même d'un point de vue purement théorique, à un traité international traditionnel; au contraire, son caractère de traité-cadre en fait plutôt une loi fondamentale pour la Communauté économique.

Il faut surtout considérer que les larges possibilités qu'il offre d'arrêter des règlements qui sont pratiquement des lois et des directives apportent un élément essentiellement nouveau.

La Communauté ayant une activité législative propre, il est manifeste que la répartition actuelle des pouvoirs n'est pas satisfaisante. A la longue, il sera impossible d'admettre que les gouvernements nationaux assurent sans restriction au Conseil de ministres des fonctions qui ont un caractère nettement législatif. Mé-

me si l'on veut admettre qu'il peut y avoir un lien entre les fonctions exécutives à un certain niveau et les fonctions législatives à un niveau plus élevé, comme c'est le cas par exemple au Bundesrat allemand où les gouvernements des Land participent à la législation fédérale, on ne pourra faire moins que de demander une intervention directe de l'élément parlementaire. En d'autres termes, il est indispensable que l'Assemblée parlementaire européenne participe aux décisions sur les règlements et autres dispositions de même nature.

76. Il est évident que de tels changements ne seront pas sans modifier la situation des exécutifs. Il est au demeurant difficile de définir en quelques mots leur caractère actuel.

Les membres des exécutifs ne recevant pas d'instructions, ils ne sont certainement pas des fonctionnaires mandatés par leur gouvernement. Au contraire, le fait qu'ils sont responsables de leurs actes devant l'Assemblée parlementaire européenne et que celle-ci est seule habilitée à demander leur démission avant la fin de leur mandat marque bien la caractère politique de leur fonction. L'octroi aux exécutifs du droit de proposition, qui équivaut pratiquement à une obligation de proposition pour de nombreuses questions des traités de Rome, témoigne de l'intention des parties d'accorder un rôle important aux exécutifs dans l'élaboration de la politique européenne. En accordant le pouvoir de décision au Conseil de ministres, qui ne peut agir que sur proposition de la Commission, les États membres participent de manière essentielle au processus de la formation de la volonté de la Communauté sans toutefois pouvoir renoncer à la collaboration de la Commission. Au contraire, une coopération étroite entre l'exécutif indépendant et le Conseil de ministres est nécessaire. Le caractère politique des exécutifs est encore souligné par le fait que les propositions de la Commission ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité par le Conseil.

Ce serait donc une erreur de ne considérer les exécutifs que comme de simples organes de préparation et d'exécution, de nature technique qui ne pourraient ou ne devraient faire de leur propre chef aucune proposition et ne prendre aucune initiative politique. L'évolution en cours ne doit en aucun cas avoir pour but de ramener les exécutifs à un rôle de fonctionnaires, elle devra au contraire, en faire l'embryon d'un véritable gouvernement démocratique.

77. L'Assemblée parlementaire européenne personnifie le caractère politique de la Communauté sous sa forme la plus pure. Dans sa forme actuelle d'Assemblée élue au suffrage indirect et disposant de pouvoirs relativement limités, elle exerce des fonctions démocratiques importantes. Elle contrôle les exécutifs et, par ses fonctions consultatives, donne son avis sur de nombreux problèmes, participe aux délibérations sur certaines matières et d'une manière générale, elle est, par ses sessions, un élément dynamique de la Communauté.

Il a déjà été souligné que les pouvoirs de l'Assemblée devront absolument être étendus à mesure que la

Communauté se développera. Sur le plan pratique, il faut absolument transmettre à l'Assemblée le pouvoir auquel les assemblées élues des Etats membres ont renoncé au moment de la conclusion du traité, et cela afin de garantir un contrôle démocratique direct des pouvoirs de décision étendus conférés aux Communautés européennes.

L'élection directe des représentants de l'Assemblée parlementaire européenne correspond sur le plan formel à ces exigences matérielles. Seule l'élection au suffrage direct permettra le renforcement indispensable de l'esprit démocratique de la Communauté, et elle seule permettra de familiariser davantage que par le passé les peuples de la Communauté avec l'œuvre commencée. L'avenir de l'intégration — abstraction faite des résultats obtenus sur le plan économique et social — dépendra essentiellement de la réponse à la question suivante : est-elle voulue et exigée non seulement par les gouvernements et les représentants élus mais aussi directement par les peuples eux-mêmes ? Le processus indispensable à cet effet pourrait être amorcé par l'élection au suffrage direct de l'Assemblée parlementaire européenne.

78. Alors qu'il faut demander aux nouveaux adhérents en ce qui concerne le Conseil de ministres, les exécutifs et l'Assemblée parlementaire non une simple acceptation des dispositions du traité, mais une déclaration expresse d'acceptation des possibilités de développement vers une solution plus communautaire, cela n'est pas le cas en ce qui concerne la Cour de justice européenne.

Pour la Cour de justice, il s'agit de lui conserver les pouvoirs actuels. Il est évident que les fonctions de la Cour de justice, qui reposent sur une tradition continentale, soulèvent certaines difficultés en particulier pour les pays dont le droit est basé sur d'autres principes juridiques. Il en résulte de nombreux problèmes dont l'examen revient aux experts.

Les réglementations spéciales qui pourraient être élaborées pour éliminer d'éventuelles difficultés ne doivent en aucun cas préjudicier les principes de l'application des décisions de la Cour de justice dans tous les pays de la Communauté.

79. En cas d'adhésion, l'harmonisation soulève enfin des questions institutionnelles de nature générale, telles qu'elles sont mentionnées dans les articles correspondants du traité. Il semble évident qu'il faut accorder aux nouveaux membres le droit de participer sur un pied d'égalité aux institutions de la Communauté tout comme cela est reconnu aux Etats membres actuels.

Le principe d'une égalité de traitement ne vaut pas seulement pour les sièges du Conseil de ministres, des exécutifs, de l'Assemblée parlementaire, de la Cour de justice, et des Comités consultatifs, mais encore en ce qui concerne le droit d'occuper des postes de fonctionnaires et les questions linguistiques. Une augmentation du nombre actuel des langues officielles entraînant à coup sûr des difficultés techniques, il faudrait penser à une

nouvelle réglementation. Eu égard au fait, par exemple que les décisions de la Communauté dans les Etats membres sont immédiatement applicables, et qu'il est donc nécessaire de publier le journal officiel dans toutes les langues de la Communauté, on pourrait le cas échéant penser à réduire le nombre des langues de travail à l'intérieur des institutions de la Communauté et à rédiger et publier les décisions officielles, qui lient tous les ressortissants des Etats membres dans toutes les langues.

80. Dans le cadre des adaptations enfin, il faudra examiner la question de la pondération des voix au Conseil de ministres. Cette question est surtout importante pour le principe de la majorité qualifiée qui à l'heure actuelle, en ce qui concerne le nombre des voix, est pratiquement d'une majorité des 2/3 dans les traités de Rome. Il faudrait veiller à ce qu'une adaptation ne relève pas ce pourcentage, et que même avec un nombre de voix plus élevé au Conseil de ministres — ce qui pourrait être obtenu le plus facilement par l'attribution aux nouveaux membres d'un nombre de voix équivalent — la majorité qualifiée soit formée par les 2/3 du nombre total des voix.

81. Nous avons déjà attiré l'attention sur les problèmes particuliers soulevés, en ce qui concerne l'adhésion, par l'existence de trois Communautés. Sans préjudice de cette forme actuelle d'organisation, une adhésion ne peut se faire qu'aux trois Communautés, comme l'a d'ailleurs également précisé la décision du Conseil de ministres en date du 27 septembre 1961.

De plus, le principe de l'irréversibilité des traités fait qu'il est impossible d'envisager une adhésion temporaire ou révocable. Admettre une telle possibilité serait en effet absolument contraire au lien très étroit avec la Communauté, tel qu'il est établi par l'adhésion.

82. Les nouveaux adhérents ne peuvent se limiter à reconnaître certains articles du traité et faire en même temps des réserves de principe à l'égard des décisions qui ont déjà été prises par les Communautés.

Il faut préciser à ce sujet que l'adhésion ultérieure à la Communauté entraîne non seulement l'obligation de reprendre les dispositions des traités, mais également toutes les décisions et directives qui ont été édictées depuis l'entrée en vigueur des différents traités. Cela vaut tout autant pour les décisions prises par le Conseil de ministres que pour celles de la Cour de justice européenne. Il n'est possible de s'en écarter que par des réglementations ne pouvant porter que sur des objets précis, limités dans leur portée et si possible dans le temps.

83. La question a été parfois soulevée de savoir dans quelle mesure les pays tiers peuvent participer aux délibérations de la Communauté avant l'entrée en vigueur de l'accord d'adhésion.

Aussi souhaitable qu'il puisse être d'établir des contacts aussi étroits que possible dès avant l'entrée

en vigueur de l'accord d'adhésion et de préparer cette adhésion dans tous les domaines, lorsqu'elle est décidée — aussi prudentes doivent être les réserves au sujet d'une participation formelle aux délibérations dans le cadre institutionnel de la Communauté. C'est pourquoi, il serait à recommander d'informer de façon précise les États intéressés de l'évolution de la Communauté sans donner toutefois à ces informations le caractère de participation même non formelle aux délibérations et aux décisions.

V. — Problèmes politiques et institutionnels de l'association

1. Le caractère propre à l'association

84. L'association à la Communauté soulève d'une part des problèmes voisins de ceux de l'adhésion et d'autre part des questions qui, dans le cas de l'adhésion, peuvent être négligées ou ne jouent pas un rôle très important.

Il ne fait pas de doute que l'adhésion doit rester la commune norme pour l'établissement de liens plus étroits avec la Communauté. L'adhésion doit être la règle générale, tel est le principe qu'il faut poser rigoureusement.

C'est pourquoi il n'est pas possible d'établir des principes abstraits pour toutes les formes éventuelles de coopération avec la Communauté et d'examiner seulement ensuite comment ces principes peuvent être appliqués en cas d'adhésion ou d'association ou de tout autre forme de lien. Pareille méthode ne cadrerait pas avec la réalité.

Les chapitres précédents du présent rapport sont donc consacrés aux conditions et aux aspects politiques et institutionnels de l'adhésion, tandis que le présent chapitre se borne à considérer dans quelle mesure devraient être modifiés, en vue d'une association, les engagements prévus pour l'adhésion et quels sont les éléments nouveaux dont il faut tenir compte.

85. Tandis que les négociations actuelles au sujet des demandes d'adhésion de différents pays européens permettent de dégager une certaine attitude de la Communauté à l'égard des problèmes de l'adhésion d'États tiers, pareille évolution ne semble en être qu'à l'état embryonnaire en ce qui concerne l'association. En raison de ses aspects particuliers, le premier cas d'association à la Communauté conformément à l'article 238, celui de la Grèce, n'a pas suscité de considérations de principe sur une politique générale d'association à la Communauté. Dans quelle mesure la Communauté désire-t-elle l'association de pays tiers? De quelles conditions l'association sera-t-elle assortie? Quelles sont les formes qu'il faut imaginer à cet effet? Voilà autant de questions qui, pour le moment, semblent encore bien loin d'être résolues!

On pourrait conclure de certaines déclarations que l'association n'est qu'une sorte d'adhésion partielle à la

Communauté et que tous les États qui pour une raison ou l'autre ne veulent ou ne peuvent pas y adhérer entreraient de ce fait automatiquement en ligne de compte pour l'association. Inutile de souligner que ce raisonnement est dangereux parce qu'il ne tient pas compte du caractère propre de l'association.

86. Étant donné les nombreuses possibilités d'association données par l'article 238 du traité de la C.E.E., il est difficile de définir dans les grandes lignes le caractère particulier de l'association. Une association sous forme d'union douanière, qui pourrait en substance se rapprocher fortement d'une adhésion, aurait cependant un caractère entièrement différent de celui d'une association fondée sur un accord de coopération économique de conception assez souple.

87. D'un point de vue général, on peut affirmer que la décision d'un pays tiers de s'associer à la Communauté ou la décision de la Communauté de conclure un accord d'association avec un pays tiers revêt, au même titre que la décision d'adhésion, une signification politique aussi bien qu'économique. Le caractère politique fondamental de la Communauté, dont les différents aspects ont été examinés dans les chapitres précédents traitant de l'adhésion, ne doit pas non plus être négligé dans le cas de l'association.

88. C'est surtout depuis que la demande britannique d'adhésion est connue que s'est engagée, dans quelques États européens qui jusqu'ici n'entretenaient aucune relation étroite avec la Communauté, la discussion sur l'éventualité d'une association, sinon d'une adhésion. Certains de ces pays considèrent la Communauté comme une simple association économique avec laquelle il serait possible de conclure un accord d'association sans s'engager le moins du monde sur le plan politique.

Cette argumentation repose sur une hypothèse erronée. Bien souvent le pays intéressé ne considère que sa propre situation et tient uniquement compte des inconvénients imaginaires ou réels dont pourraient souffrir ses propres échanges commerciaux du fait de l'application du tarif douanier commun de la Communauté. Pour les éviter, on voudrait trouver un arrangement quelconque avec la Communauté et exclure dans la mesure du possible toutes les conséquences politiques y compris les dispositions du traité de la C.E.E. sur l'union économique.

89. A cet égard, on se préoccupe peu de savoir si, de son côté, la Communauté s'intéresse aux associations et dans quelle mesure il lui est possible, sans perdre son caractère propre et sa force dynamique, de faire des concessions aux pays désireux de s'associer.

Quelle que soit la manière d'envisager le problème, il faut que l'on se rende compte que l'association à la Communauté ne peut en aucun cas être revendiquée comme un droit acquis. Si certains pays tiers estiment que la Communauté porte préjudice à leurs échanges commerciaux, notamment par suite de l'application de

son tarif extérieur, ils ont toujours la faculté de faire examiner cet état de fait par le G.A.T.T. Mais si l'on va plus loin et si l'on en vient à se demander s'il est souhaitable d'élargir les relations commerciales en Europe et de négocier des accords permettant d'atteindre cet objectif, seul un accord réciproque peut offrir une solution, accord qui doit par définition garantir un équilibre entre les avantages et les obligations.

90. Le problème de l'association d'un État tiers à la Communauté doit, par conséquent, être considéré en toute objectivité par les intéressés et non pas en fonction d'un droit supposé. Une union plus étroite avec la Communauté offre aux pays tiers des avantages considérables et c'est en règle générale l'espoir d'obtenir ces avantages qui les incite à engager la procédure d'association. On ne peut s'attendre à ce que les États membres qui ont acquis les avantages de la Communauté en acceptant toute une série de restrictions à leur liberté commerciale et en s'engageant à une collaboration active pour la mise en œuvre d'une politique commune dans les domaines importants, accordent automatiquement et sans la moindre compensation les avantages du marché commun à des pays tiers qui ne tiennent pas à en accepter les restrictions et les obligations. Ce serait manquer de réalisme que de l'espérer.

91. Il faut par conséquent exiger que dans toute association l'équilibre entre les avantages et les obligations soit garanti.

Du fait que l'association ne s'étend pas à toutes les parties du traité, le danger subsiste que les États désireux de s'associer ne s'intéressent qu'aux parties du traité qui sont avantageuses pour eux, ce qu'il faut éviter à tout prix. L'association à la Communauté ne signifie pas qu'un État acquiert la possibilité de s'attribuer les meilleures parts du gâteau. L'association, elle aussi, devrait former un tout dont les différentes parties interfèrent harmonieusement, même si elles ne s'étendent pas à l'ensemble du traité. Tel est avant tout le cas pour les pays industrialisés qui pour des motifs politiques ou économiques ont l'intention d'adhérer à la Communauté, bien qu'ils remplissent toutes les conditions requises pour une telle adhésion. Dans le cas de pays économiquement faibles, que l'on peut considérer pratiquement comme des pays en voie de développement, il est possible en revanche de s'écarter du principe de la répartition équilibrée des droits et des obligations.

92. Seules les négociations pourront déterminer de quelle manière cet équilibre pourra être trouvé. Une chose est certaine, c'est qu'il n'est pas possible, par exemple, de conclure avec un pays industriel une association sous forme d'union douanière sans tenir compte de toutes les autres dispositions du traité de la C.E.E. Il s'ensuivrait en effet que ce pays aurait libre accès au marché commun sans être contraint en aucune façon de supprimer les distorsions des conditions de concurrence. Tandis que les pays membres s'imposeraient une discipline stricte dans le domaine des règles communes, de la politique des transports et de la politique économi-

que et sociale, le pays associé aurait la faculté d'offrir, grâce à des mesures prises à cet effet, ses marchandises sur le territoire de la Communauté, en retirant de cette opération des avantages considérables.

2. La Communauté et les États associés

93. Le problème fondamental qui se pose à la Communauté est de savoir dans quelle mesure elle doit garder ouverte la possibilité d'association pour les États tiers. Comme il est déjà dit dans l'introduction, la Communauté doit être par principe définie comme étant «ouverte», autrement dit, sous réserve de certaines conditions préalables, des pays tiers doivent avoir la possibilité de devenir membres de la Communauté ou de s'y associer. Ce faisant, il faut tenir compte, en plus des considérations économiques, de la nécessité de renforcer la solidarité européenne et de réunir autant que possible tous les peuples européens.

Il y a toutefois lieu de faire ici une distinction entre l'association et l'adhésion. Alors que l'adhésion d'un pays européen remplissant toutes les conditions requises, disposé à accepter toutes les obligations et à collaborer activement, ne peut que contribuer à renforcer la Communauté, l'association fait naître des problèmes tout à fait nouveaux. En premier lieu se pose la question fort délicate de savoir si la Communauté demeurera viable et capable de se développer si elle s'entoure d'un grand nombre de pays associés, ayant chacun conclu un accord différent et étant par conséquent soumis à des réglementations particulières.

94. Un autre aspect essentiel de l'association, par référence à l'adhésion, c'est l'influence qu'elle exerce sur les échanges mondiaux et la manière dont par ce fait elle est jugée par les partenaires commerciaux. Alors qu'on peut considérer l'adhésion de la Communauté comme un acte politique, alors que l'on doit examiner également sous les points de vues politiques les modifications que l'adhésion d'un État apporte à la Communauté dans le domaine des échanges mondiaux, il n'en va pas nécessairement de même pour l'association. Certes, l'association à la Communauté représente une décision d'ordre politique, mais les partenaires commerciaux l'apprécieront d'un point de vue économique.

Les partenaires commerciaux auxquels la voie de l'article 238 demeure fermée pourraient faire valoir qu'ils sont cependant disposés à accepter des discriminations effectives ou qu'ils considèrent comme telles de la part de la Communauté, attendu qu'ils considèrent celle-ci comme l'embryon d'une union politique. On ne saurait dire encore si nous pouvons nous attendre à ce que pareille manière de voir soit adoptée aussi pour ce qui est du lien d'association qui exclut, dans une large mesure, les aspects politiques. Il faut à cet égard tenir compte de ce que l'association de toute une série d'États pourrait modifier considérablement les échanges mondiaux. La première réaction des États tiers sera peut-être de chercher à empêcher la Communauté de s'élargir encore par le moyen d'associations pour essayer ensuite,

en cas d'échec de cette tentative, de se rapprocher sur le plan de la politique commerciale de l'aire de l'union douanière ou de libre-échange plus large qui est en train de se former. La discussion qui se poursuit actuellement aux États-Unis contient par exemple les deux aspects de ces considérations.

La répercussion générale d'une série d'associations sera vraisemblablement que l'on ne pourra pas maintenir au niveau actuel les entraves aux échanges commerciaux vis-à-vis d'États tiers non associés, ces États ne pouvant pas accepter de n'avoir qu'un accès difficile au marché d'une part importante des pays engagés dans le commerce mondial. C'est là ce que l'on pourrait appeler l'effet de libération des associations.

95. Tant la question de l'utilité des associations à la Communauté que l'influence qu'elles exercent sur la situation de partenaires commerciaux dont il n'est en aucun cas question pour des relations plus étroites avec la Communauté, confèrent un intérêt particulier à l'examen d'autres possibilités pour lesquelles pourraient être réglés les problèmes que l'existence même de la Communauté pose aux États tiers. Pour toutes les questions relatives à l'association, il faudrait examiner parallèlement s'il n'existe pas d'autres moyens susceptibles d'éliminer les difficultés concrètes. Au cas où les raisons incitant un État tiers à s'associer à la Communauté sont destinées en première ligne à éviter ces difficultés, il faudrait étudier des modalités qui soient en harmonie avec le principe de la nation la plus favorisée. Pour des raisons d'équité à l'égard des partenaires commerciaux, cette étude devrait même avoir une certaine priorité sur l'association même.

3. Conditions préalables à l'association

96. Si l'on considère d'abord les *conditions géographiques* de l'adhésion, il y a lieu de se demander si l'on doit exiger une telle restriction dans le cas d'une association. L'article 238 ne stipule pas que l'association est réservée aux pays européens. Il est donc possible que des États extra-européens s'engagent eux-aussi dans cette voie.

Toutefois les considérations sur le caractère européen de la Communauté, dont fait état le présent rapport, sont également importantes dans le cas de l'association. En effet, si la Communauté s'associe à des États extra-européens pour l'association desquels des critères précis n'ont pas été fixés, il lui sera difficile de conserver son caractère européen et, par conséquent, son dynamisme. On pourrait, par exemple, voir un tel critère dans la signification qu'une semblable association pourrait prendre pour l'évolution ultérieure de la Communauté économique européenne, pour l'accomplissement de son rôle dans l'économie mondiale. On peut objecter que les limites européennes ont déjà été franchies du fait de l'association des pays et territoires d'outre-mer prévue à la quatrième partie du traité et qu'il faudra probablement prévoir la possibilité d'une association pour une partie des pays du Commonwealth.

Néanmoins, il faut insister tout particulièrement sur le fait que ces associations sont l'expression des obligations particulières que la Communauté assume à l'égard de certains territoires, obligations qui tirent leur origine des liens étroits qui existent depuis de longues années entre certains pays de la Communauté et les territoires en question. Le caractère exceptionnel de ces obligations et des associations qui en découlent ne doit en aucun cas être compromis. Il ne faut surtout pas que l'association devienne une formule de rechange pour l'assistance au développement, car cela fausserait entièrement les objectifs qu'elle poursuit.

97. Si l'on fait abstraction de ces exceptions, il est donc souhaitable, pour les motifs exposés ci-dessus, que seuls les pays géographiquement reliés à l'Europe s'associent à la Communauté. Les demandes d'association dans le cadre atlantique ne devraient pas être réalisées dans le cadre de la C.E.E. Comme on l'a déjà dit à propos des conditions géographiques nécessaires à l'adhésion, d'autres formes d'organisations seraient mieux appropriées à cet effet.

Quant aux autres pays désireux d'établir des liens plus étroits avec la Communauté, il faut pour éviter de créer des précédents, conclure avec eux non de véritables accords d'association, mais éventuellement des accords économiques d'un autre genre qui seraient susceptibles de satisfaire les intérêts légitimes de ces pays.

98. En ce qui concerne l'adhésion à la Communauté *des conditions politiques* très précises ont été posées. A propos de l'association, il faut se demander quelle attitude on doit prendre à l'égard de pays européens qui ne remplissent pas les conditions politiques d'une adhésion totale. C'est assurément une question très délicate à laquelle on ne saurait répondre d'une façon sommaire. Un examen approfondi de chaque cas est sans aucun doute nécessaire. Il convient que les États membres procèdent à cet examen avec circonspection. Il est d'autre part souhaitable que dans les traités d'association figure une déclaration par laquelle les futures associés s'engagent à accepter les buts économiques des Communautés européennes.

99. Contrairement à ce qui se passe pour l'adhésion, il est parfaitement possible d'associer aussi, conformément à l'article 238, des pays dont le *potentiel économique* est moins développé que celui des pays de la Communauté. Dans le cas de la Grèce, on s'est déjà engagé dans cette voie.

4. Les formes d'association

100. L'article 238 prévoit uniquement que la Communauté peut conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Cela ne donne aucune indication ni sur le fond, ni sur la forme de l'association. La Communauté économi-

que étant édifée à partir d'une union douanière, c'est à cette forme que l'on pense immédiatement pour créer des liens plus étroits. Au premier plan également, on trouve la zone de libre-échange que la convention du G.A.T.T. définit, au même titre que l'union douanière, comme la condition préalable à tout établissement d'un régime formant une dérogation aux dispositions de la nation la plus favorisée.

Mais les formes d'association ne se limitent nullement à l'union douanière et à la zone de libre-échange. Au contraire, il faut également penser à une possibilité d'association avec la Communauté qui serait à vrai dire, soumise aux dispositions du G.A.T.T. relatives à la nation la plus favorisée. Enfin, dans le cadre de ces diverses possibilités, il faut rappeler une fois encore les dispositions relatives aux traités commerciaux qui, sans instituer une association, sont cependant susceptibles de contribuer de manière essentielle à résoudre la question de politique commerciale.

a) *Association basée sur une union douanière*

101. L'accord d'association pourrait tout d'abord être basé sur une union douanière. Toutefois, ce que nous avons dit dans ce rapport, à propos de la nature de la Communauté, sur le rapport étroit existant entre l'union douanière et les autres dispositions du traité, montre qu'on peut considérer comme exclu qu'une association peut se limiter à la mise en place d'une simple union douanière.

102. Nous avons déjà dit que si un État s'associe à la Communauté sur la base d'une union douanière, à l'exclusion des autres dispositions du traité, il bénéficiera d'avantages concurrentiels qui ne sont pas acceptables pour les États membres. Si l'on aspire donc à la création d'une union douanière, toute une série de dispositions relatives à l'union économique devraient être appliquées afin de garantir l'équilibre du marché. Il faudrait de plus exiger que le respect des obligations assumées par les deux parties, en matière de politique des ententes par exemple, puisse être soumis au contrôle des institutions de l'association.

Il s'ensuit que l'union douanière établirait des relations étroites avec la Communauté, relations qui entraînent non seulement l'adoption par le pays associé du tarif extérieur commun, mais aussi la reconnaissance des principes essentiels de l'union économique. Il serait indispensable que l'État associé respecte ces conditions et qu'il accepte que l'exécution des engagements pris soit contrôlée.

103. Les avantages d'une association sous forme d'union douanière consistent notamment dans un rapprochement progressif du pays associé au marché commun, posant ainsi les jalons de son adhésion future. C'est pourquoi cette forme se recommande tout particulièrement pour les pays désireux d'adhérer, mais qui ne remplissent pas les conditions économiques nécessaires à l'adhésion. Si

ces pays sont prêts à tirer les conséquences d'ordre politique qui résultent des liens étroits de l'association, à respecter les principes établis, à se soumettre au système de contrôle institutionnel de l'association, l'union douanière leur offrira de plus grands avantages que les autres formes d'association.

104. La situation est totalement différente pour les États industrialisés qui remplissent sans plus les conditions économiques et géographiques d'adhésion au marché commun mais qui estiment ne pas pouvoir faire ce pas pour des raisons d'ordre politique. Dans ces pays, ce n'est pas le rapprochement progressif au marché commun qui se trouve au premier plan, ils voudraient bien au contraire garder certaines distances à son égard.

Les relations d'association auxquelles ils aspirent seraient donc statiques et non dynamiques au sens d'un rapprochement toujours plus grand.

105. Lorsque ces pays soulèvent comme arguments contre l'adhésion à part entière les questions de souveraineté et de politique étrangère, ils se trouvent devant le fait qu'une association basée sur une union douanière pose pratiquement les mêmes problèmes qu'une adhésion à part entière.

Comme nous l'avons dit, il serait faux de supposer que la Communauté pourrait conclure avec ces pays une union douanière ne tenant aucun compte des autres dispositions du traité de la C.E.E. Au contraire, ces autres dispositions doivent être explicitement reconnues et il faut en tenir compte au cours des discussions. Le cadre très étroit de l'association basée sur une union douanière aurait probablement pour conséquence que les décisions de la Communauté lieraient ces pays dans de nombreux domaines sans qu'ils aient de leur côté le droit d'intervenir dans l'élaboration de ces décisions.

b) *Association basée sur une zone de libre-échange*

106. L'institution d'une zone de libre-échange pose à la Communauté des problèmes bien plus importants qu'une association sous forme d'union douanière. Toutes les discussions qui ont porté sur l'association d'États européens à la C.E.E. sous forme d'une zone de libre-échange ont montré que les échanges commerciaux entre les États associés et la Communauté seraient extrêmement difficiles par suite des dispositions administratives très détaillées qui sont nécessaires. L'introduction de certificats d'origine à elle seule pose déjà de nombreux problèmes dont la solution n'est pas aisée.

Abstraction faite de ces difficultés techniques, la Communauté doit également se demander sur le plan politique, jusqu'à quel point elle est disposée à admettre l'association d'États tiers sous forme d'une zone de libre-échange. Il s'agit notamment de voir si une association de cette nature renforce ou affaiblit la Communauté, si ce statut donne des avantages unilatéraux à l'État associé et,

enfin s'il ne peut pas être tenu compte des intérêts légitimes du pays en question d'une autre manière.

107. La seule association à la Communauté se présentant sous forme d'une zone de libre-échange est actuellement celle des pays et territoires d'outre-mer, conformément à la quatrième partie du traité de la C.E.E. Les États intéressés ont ainsi accès au marché commun sans s'engager par ailleurs à appliquer le tarif extérieur commun à l'égard de pays tiers. Cette solution doit faciliter le développement économique, sans toutefois prévoir un rapprochement progressif à la Communauté dans le sens de l'accord avec la Grèce.

108. Il faudra que la Communauté examine avec beaucoup de prudence la question de savoir si une association sous forme de zone de libre-échange peut être appliquée à des États industrialisés européens. La zone de libre-échange entame le principe de l'union douanière du fait qu'elle annule le tarif extérieur commun pour le territoire en question. Or, il est fort douteux que la fissure ainsi créée puisse être comblée par l'harmonisation des droits de douane extérieurs ou par des mesures administratives qui devraient empêcher que les marchandises introduites dans le pays en question ne passent dans le Communauté.

109. Il est malaisé de tirer une conclusion générale de la discussion des nombreux problèmes techniques, commerciaux et politiques que pose une association sous forme de zone de libre-échange. Des zones de libre-échange étendues sont extrêmement rares et on ne connaît pas de cas où une vaste union douanière en voie de formation se soit associée une série de pays tiers pratiquant le libre-échange avant qu'elle n'ait été elle-même définitivement constituée et économiquement consolidée.

110. A propos de ces problèmes ardu, on pourrait retenir que la zone de libre-échange n'est pas la forme idéale pour l'association de pays tiers, vu le nombre et l'ampleur des difficultés auxquelles la Communauté devrait faire face.

c) *Accords particuliers de coopération économique*

111. L'article 238, nous l'avons déjà fait remarquer, n'impose nullement un système d'union douanière ou de zone de libre-échange, mais prévoit simplement la possibilité d'une association à la Communauté.

Il ne faut donc pas exclure d'emblée la possibilité de conclure, dans le cadre de cet article, des accords qui ne revêteraient pas une des deux formes citées. Étant donné cependant que l'article XXIV du G.A.T.T. dispose que seules l'union douanière et la zone de libre-échange peuvent échapper à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, les avantages douaniers qui découleraient d'un pareil accord devraient être étendus à tous les partenaires du G.A.T.T.

112. Du point de vue politique, il serait certes souhaitable de régler par de tels accords les relations avec les

pays qui désirent uniquement s'associer pour mettre leurs échanges commerciaux à l'abri d'une menace concrète. On ne voit pas, en effet, comment le souci qu'aurait un pays de sauvegarder et de développer ses échanges justifierait à lui seul l'octroi, par rapport à tous les autres partenaires commerciaux, de privilèges aussi étendus que ceux inhérents à une union douanière ou à une zone de libre-échange. Du fait que la Communauté ne pourra réserver un traitement préférentiel qu'à un nombre réduit de partenaires commerciaux, force lui sera de désavantager ceux qui ne pourront la suivre dans cette voie de l'association.

113. L'association conclue sur la base d'accord spécifiques de coopération économique peut donc être précieuse du point de vue politique, et il faut se demander dans ces conditions quel devrait être le contenu d'un pareil accord.

Pour ne pas entrer dans les détails qui sortiraient du cadre de ce rapport, il suffira de relever que ces accords permettraient d'établir des réglementations particulières en matière de tarifs et de contingents. De plus, ils pourraient garantir des débouchés et contenir éventuellement des dispositions monétaires et financières. Le bon fonctionnement des mesures arrêtées d'un commun accord et leur adaptation régulière au développement des relations commerciales pourraient être assurés par des consultations permanentes.

114. Il y aurait nécessairement lieu de communiquer les mesures ainsi convenues au G.A.T.T., ce qui permettrait de les étendre, sinon toutes, du moins celles qui relèvent du domaine tarifaire aux autres partenaires de cet accord général. Pour éviter de vider les accords de coopération de leur substance, il faudrait veiller à faire avant tout des concessions tarifaires en faveur des produits dont le co-signataire est un des principaux fournisseurs, de sorte qu'il ne se voie pas évincé du marché par la première offre venue d'un autre État. C'est précisément le cas des industries sensibles de certaines États qui pourraient entrer en ligne de compte et leurs intérêts se trouveraient sauvegardés dans une large mesure par la conclusion de semblables accords.

115. L'association sous forme d'accord de coopération économique ne nécessiterait aucun lien à la Communauté sur le plan institutionnel et l'option politique en faveur de la Communauté ne compterait guère par rapport aux considérations d'ordre économique.

d) *L'association et les autres liens possibles avec la Communauté*

116. Nous avons déjà fait valoir dans l'introduction qu'il fallait chercher, à côté des dispositions relatives à l'adhésion ou à l'association, d'autres possibilités de nouer des liens entre les pays tiers et la Communauté. Il a été fait principalement mention des dispositions de l'article 113 qui pourraient jouer un rôle à cet égard.

En considérant les différentes possibilités qu'offrent d'une part l'association et d'autre part l'article 113, il

faut bien se rendre à l'évidence : les différences ne doivent pas être cherchées sur le plan formel de l'application de l'un ou l'autre article du traité. Du point de vue de la politique commerciale, la Communauté se trouve placée bien plus devant cette alternative : s'associer à un pays tiers par l'intermédiaire d'un vaste système de préférence ou accorder à ce pays des avantages dont peuvent également bénéficier dans le domaine douanier d'autres pays.

L'union douanière et la zone de libre-échange sont des cas tout à fait précis de système préférentiel fermé alors que la formule d'accord de coopération économique que nous avons exposée ci-dessus et qui pourrait également être réalisée conformément à l'article 238 approche déjà de très près ce qui pourrait être convenu dans un accord commercial conforme à l'article 113.

117. Il faut cependant rappeler que les dispositions de l'article 113 relatives à la conclusion d'accords douaniers et commerciaux ne peuvent être appliqués qu'après l'expiration de la période de transition. Pour l'heure, la Communauté peut tout au plus mener, conformément à l'article 111, des négociations douanières avec des pays tiers sur le tarif extérieur commun.

5. *Les problèmes institutionnels*

118. Les rapports des États associés entre eux posent un autre problème. La Communauté pourrait être considérablement gênée dans sa liberté de mouvement, si des pays relativement nombreux et qui ont tous conclu des accords d'association différents devaient s'associer à elle. Pareille restriction résulte par exemple du fait qu'une clause insérée dans l'Accord d'association avec la Grèce, donne à celle-ci, lors de toutes les associations futures, un droit de veto concernant différents produits qui l'intéressent tout particulièrement. Si on introduit pareille clause dans tous les accords d'association, d'énor-

mes complications pourraient, suivant les circonstances, résulter à propos de toute une série d'associations. ⁽¹⁾

119. Comment faut-il aménager les relations des États associés entre eux? Il est malaisé de répondre à cette question. Si on se place à un point de vue économique, on aurait indubitablement avantage à ce que les États associés s'accordent mutuellement certaines préférences. Mais il faudrait alors garantir que de telles mesures, souhaitables en soi, ne ressuscitent pas l'ancienne opposition entre la C.E.E. et l'A.E.L.E., opposition que l'on entend précisément surmonter par les associations et les adhésions à la Communauté.

120. Pour chaque association, il faudra créer des institutions déterminées. On pourra sans doute prévoir dans tous les accords d'association l'institution d'un conseil d'association constitué sur une base paritaire et qui serait compétent pour tous les problèmes de l'association. A cet égard, l'association avec la Grèce servira de modèle.

En cas de nombreuses associations, on verra se poser aussi le problème de l'harmonisation des organismes particuliers qui auront été créés du fait de l'association. Il est encore prématuré de faire des propositions sur ce point.

121. Ainsi qu'il a été fait dans le cas de l'Accord d'association avec la Grèce, il faudrait prévoir pour chaque association des contacts au niveau parlementaire entre l'Assemblée parlementaire européenne et la représentation populaire librement élue dans le pays en question. En cas de nombreuses associations, il faudra faire en sorte que ces contacts restent visibles et qu'ils soient harmonisés entre eux autant que possible; c'est là une question qu'il faudra encore examiner avec soin.

⁽¹⁾ Voir dans le rapport de M. Kreyssig sur les dispositions économiques et financières de l'Accord d'association avec la Grèce, septembre 1961, doc. n° 60/61, les autres possibilités de créer de dangereux précédents.

()