COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER | COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE | COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE EUROPEENNE

DOCUMENTS DE SEANCE
1961 - 1962

1o JANVIER 1962 | EDITION DE LANGUE FRANCAISE | 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
Rapporteur

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.

Etaient 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, Duvieusart, Hahn, Legendre, Edoardo Martino, Metzger, Peyrefitte suppléant M. Filliol, Santero, Schuijt, Vals, Vendroux, Wischnewski suppléant M. Fohrmann.

SOMMAIRE

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 Etat 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 Etats 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 Etats 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 Etat 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'Etats 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 Etats 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'apres des années d'incertitude, vienne s'offrir cette possibilité d'élargir l'oeuvre commune et de la poursuivre avec plus de vigueur encore par suite, notamment, de la decision 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'exlure 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 Etats tiers.

(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.

a) L'adhésion

6. Les trois traités prévoient pour tout Etat européen la possibilité de demander d'adhérer à la Communauté (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 Etats membres et l'Etat demandeur ; toutefois le traité instituant la C.E.C.A. ne prévoit pas la conclusion d'un tel accord entre les Etats membres et les Etats demandeurs.

7. L'adhésion représente sans aucun doute la forme la plus immédiate de l'intégration d'Etats tiers dans la Communauté. Cette adhésion confère par principe au nouvel Etat 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 Etat demandeur.

---

(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.

b) L'association

8. Alors que le traité instituant la C.E.C.A. ne prévoit pas de dispositions relatives à l'association d'Etats tiers (1), la possibilité d'une association de la Communauté avec un Etat tiers, une union d'Etats 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'Etat tiers aux délibérations et aux décisions de la Communauté.

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.

---

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

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 Etats 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'assodation, 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 Etats 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 Etat 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 les 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 Etat 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).

---

(1) Cf. doc. 61/61

II. - CONDITIONS PREALABLES A UNE ADHESION

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 Etats 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 Etats 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 Etat membre les mêmes droits et les mêmes devoirs qu'aux Etats 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 Etats 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 Etat 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 Etats pourraient remplir sans difficulté les conditions économiques qu'implique 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 Communauté. 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 Etats 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 Etats qui adhèreront 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 contigentaire.

3. <u>Conditions politiques</u>

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'Etat démocratique, au sens d'une organisation politique libérale, est une condition à l'adhésion.

Les Etats 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 Etats 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 Etats 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.

---

(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).

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'Etat 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 Etats 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 Etats membres, les Etats désireux d'adhérer à la Communauté ne pourrnnt 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'ADHESION

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 se 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 Etats 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 premisses 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 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 onze points cités. Rien que cette énumération succinte 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, ou ne s'y rattachent 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 Etats 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 Etats 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 adhérant 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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'ahdésion 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 Etats 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) <u>L'agriculture</u>

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 Etats 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 Etats 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'oeuvre 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 Etats 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 sans 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 Etat 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 Etats déjà membres, car elles leur donnent la possibilité d'envoyer leur main-d'oeuvre excédentaire dans les nouveaux Etats 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 soit 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 Etats 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'oeuvre pourrait affluer en nombre considérable dans les nouveaux Etats 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'oeuvre. 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 cele 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 ne 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'accomoder de certains inconvénients alors que les Etats 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 là même, de la strutture 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 adhésion, à coopérer activement à la mise en oeuvre de ces dispositinns.

53. Cela est particulièrement vrai pour les règles applicables aux entreprises ; après la suppression des pratiques de dumping et des subventions d'Etat 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 Etats membres exigera d'abord une coordination toujours plus grande de la politique de conjoncture et de politique monétaire et, en même temps, un renforcement 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 oeuvre - 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'oeuvre commune et de consacrer toutes leurs forces au bien commun. Evidemment, 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 Etats 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 certains 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'amé-

liorer 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 rapidement 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 [illegible] 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 été 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 Etats 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.

Evidemment, 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 euro-

péenne 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 Etats tiers adhèrent à une ou à deux mais non à trois Communautés.

Les Etats 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 Communa té.

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 Etats.

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 Etats 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'Etat - domaines qui se multiplient de plus en plus dans tous les Etats 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 Etats

---

(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.

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 Etats-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'Etats 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 à toutes les Communautés devrait également s'étendre 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'ADHESION

73. Il est évident que les Etats 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 Etats 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'accentuer 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 Etats, 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 économi-

que.

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. Même 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 le caractere 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 Etats 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 caractere 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 matieres 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 parmettra 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'oeuvre 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 Communautes, 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 Etats 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. PROBLEMES 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'Etats 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 Etats 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'associatinn. Inutile de souligner que ce raisonnement est dangereux parce qu'il ne tient pas compte du caractère propre de l'association.

86. Etant 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 Etats 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 associati n 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 interessé 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 Etat 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 Etats 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 oeuvre 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 Etats 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 Etat 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 économique 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 Etats 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 Etats 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 des points de vues politiques les modifications que l'adhésion d'un Etat 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 considérent 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'Etats pourrait modifier considérablement les échanges mondiaux. La première réaction des Etats 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 Etats-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'Etats tiers non associés, ces Etats 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 libéralisation 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 Etats 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 Etat 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 Etats 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 Etats 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'as-

sociation 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 économiquesdd'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 Etats 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'art. 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 Etat tiers, une union d'Etats 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 économique étant édifiée 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 Etat 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 Etats 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'Etat 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 Etats 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'Etats européens à la C.E.E. sous forme d'une zone de libre échange ont montré que les échanges commerciaux entre les Etats 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'Etats 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'Etat 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 Etats 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 Etats 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 la 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 ardus, 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 revêtiraient pas une des deux formes citées. Etant 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'accords spéciaux 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 Etat. C'est précisément le cas des industries sensibles de certains Etats 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 considération 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.

- Les problèmes institutionnels

118. Les rapports des Etats 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'énormes complications pourraient, suivant les circonstances, résulter à propos de toute une série d'associations. (1)

---

(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.

119. Comment faut-il aménager les relations des Etats 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 Etats 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.

EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY | EUROPEAN ATOMIC ENERGY COMMUNITY | EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY

EUROPEAN PARLIAMENT

WORKING PAPERS

1961 - 1962

15th JANUARY 1962 | ENGLISH EDITION | DOCUMENT 122

Report

of the

Political Committee

on the

political and institutional aspects of accession to or association with the European Economic Community

presented by

Mr. Willi Birkelbach

Rapporteur

Strasbourg, 16th February 1962

REPORT

on the political and institutional aspects
of accession to or association with the
European Economic Community

presented to the European Parliamentary Assembly
on behalf of the Political Committee
by Mr. Willi Birkelbach(1)

---

(1) This is a translation made by the Secretariat-General of the Council of Europe of Doc. 122 (1961-62 session) of the European Parliamentary Assembly.

A 68.751
TN 7455/JS/PG

Table of Contents

./.

At its meetings on 10th November, 2nd and 19th December 1961, the Political Committee, with Mr. Battista in the Chair, discussed political and institutional aspects of accession to, or association with the Community.

Mr. Willi Birkelbach was appointed Rapporteur.

The present report was adopted unanimously on 19th December 1961.

The following were present for the vote: MM. Battista (Chairman), van der Goes van Naters (Vice-Chairman), Birkelbach (Rapporteur), Mrs. Probst, MM. Berthoin (representing Mr. Gaetano Martino), Dehousse, Deist (representing Mr. Preti), Duvieusart, Hahn, Legendre, Edoardo Martino, Metzger, Peyrefitte (representing Mr. Filliol), Santero, Schuijt, Vals, Vendroux, Wischnewski (representing Mr. Fohrmann).

./.

I. Introduction

1. The fundamental problem: to what extent is the Community an "open" one?

1. It is the Community's policy that every State should, on certain terms, be eligible for admission as a full or associate member. The preambles to the Rome Treaties invite the other countries of Europe to join the Community in its endeavours.

It is thus quite clear that the Community does not intend to cut itself off from the rest of Europe. The six member States consider themselves as pioneers in a new venture and they trust that they will not remain alone.

2. Though the Community is defined straight away in the preambles as being "open" and though this definition makes it plain that the member States do not consider themselves as a closed group to which there is no access, a glance at the Treaties will show that membership of the Community is not to be had for the asking. A State must fulfil certain conditions and - according to whether it wishes to become a full member or an associate member - must signify its acceptance of all or some of the objectives of the Treaties and the obligations they impose.

3. The purpose of this report is to call attention to the political and institutional problems raised by the accession or association of outside countries. These problems are too numerous and too complex for us to deal with more than a few. Moreover, since the position as regards a number of the questions raised in this report is changing from day to day, we must confine ourselves to their general aspects only. In the circumstances, we are not in a position to suggest practical solutions to existing problems, since, owing to the speed with which the situation is developing, they would be only too patently provisional and would soon be outpaced by events.

Although concerned with the general aspects of problems relating to accession and association, this report is none the less intimately linked with the negotiations in progress for the entry of several States into EEC. It is, in fact, based on the events leading up to these negotiations. We have reason to rejoice that after years of uncertainty, the possibility of extending our joint efforts and pursuing them more vigorously still has been offered us, notably as a result of the historic decision of the British Government to open negotiations for membership.

./.

4. The general aim of this report being to provide a preliminary survey of accession or association problems, its task has been greatly facilitated by two reports, also drawn up by members of the European Parliamentary Assembly. I refer to the report by Mr. van der Goes van Naters on the procedure for concluding membership agreements(1) and to the report by Mr. Blaisse on the commercial and economic aspects of Great Britain's application for membership of EEC.(2)

Thanks to these documents, procedural and strictly economic questions may be omitted from this report. Since, however, a number of questions have both economic and political aspects, it will not be possible to separate the two entirely.

2. Provisions of the Treaty

5. For the purpose of defining the scope of this report, it will be advisable to examine first of all the clauses of the Treaties setting up ECSC, EEC and Euratom, which relate to the possibility of closer links with outside States.

(a) Accession

6. The three Treaties provide that any European State may apply for membership of the Community(3). The application must in each case be addressed to the Council, which, after obtaining the opinion of the Commission, shall take a unanimous decision. All three Treaties start from the principle that admission is subject to certain conditions.

The two Rome Treaties also mention the amendments to the Treaty which accession might involve. Such amendments and the conditions of admission must be the subject of an agreement between the member States and the applicant State. The Treaty setting up ECSC, however, provides for no such agreement between member and applicant States.

./.

(1) Cf. Doc. 75/61
(2) When this Report went to press the Committee on External Trade was still discussing Mr. Blaisse's report.
(3) Cf. Article 98 of the ECSC Treaty, Article 237 of the EEC Treaty and Article 205 of the Euratom Treaty.

7. Accession is undoubtedly the closest form of integration of third countries in the Community. Basically it confers the same rights and obligations on the new member as on the other members, although the fact of accession at a later stage makes it possible to accord, within limits, different treatment in certain matters. Accession agreements must, however, always specify such derogations.

This report will examine in greater detail the basic provisions of the Treaties which can in no circumstances be waived and the points on which limited concessions, normally of a temporary nature, may be made, to take account of the special situation of an applicant State.

(b) Association

8. Whereas the Treaty setting up ECSC makes no provision for the association of third States(1), Article 238 of the EEC Treaty and Article 236 of the Euratom Treaty, which are worded identically, offer the possibility of an association between the Community and a third country. Reciprocal rights and obligations, joint action and special procedure must be features of any such association.

9. Association naturally does not admit of as close relations with the Community as accession. Although the Treaty lays down no definite conditions for association, such an agreement might well lay down approximately the same regulations for the various sectors as those prescribed for accession. There would be practically no difference between a far-reaching association of this type and accession proper, except of an institutional nature, that is to say insofar as the participation of the third State in the discussions and decisions of the Community is concerned.

But association might also be of a very limited nature, leaving out all the essential features of the Common Market.

10. The possible forms of association will be dealt with later on in this report. It may however be pointed out straight away that there exist two regional preferential systems - the Customs Union and the Free Trade Area - not to mention the possibility of trade agreements which are not, in principle, ruled out by the most-favoured nation clause.

./.

(1) EEC did however conclude an agreement for association with the United Kingdom in 1954 with permanent co-operation as its object.

(c) Other means of establishing closer links with the Community

11. Are the accession and association clauses the only ones which offer the possibility of linking third States with the Community? It is conceivable that certain third countries, inclined towards closer relations with the Community might, for economic and political reasons, wish closer relations to be established by other means.

We shall confine ourselves for the moment to asking whether the conclusion of far-reaching trade agreements such as those provided for in Article 113 of the EEC Treaty would not afford an additional possibility of links with outside countries. Such trade agreements should not, however, be in the nature of a customs union or a free trade area; they should, moreover, be based on the principle of reciprocity, at the same time allowing for special concessions to developing countries.

It is not possible at the present stage to express a final opinion on the problem. It does seem, however, that it would be in the interests of the Community to consider such a possibility, since it would allow of a whole gamut of relations with the Community, ranging from full membership with its attendant rights and obligations to simple trade agreements.

(d) Accession and association clauses.

12. In addition to the above-mentioned articles, which relate directly to accession and association, other provisions which must be read with these articles or at least applied to the solution of any problems that may arise, must also be taken into consideration.

These provisions are concerned with accession or association procedure, or with amendments to the Treaty. Here, to conclude our introduction, is a brief summary of them.

13. Article 236 of the EEC Treaty lays down procedure for the revision of the Treaty. Amendments might in fact be necessitated by the conclusion of the accession or association agreements referred to explicitly in Article 238 and not, strangely enough, in Article 237. Any amendments made under Article 236 must be ratified in accordance with the Constitutions of member States. The same applies to amendments to the Euratom Treaty (Article 204). ./.

14. Article 239 of the EEC Treaty and Article 207 of the Euratom Treaty, the substance of which is the same, take on a special significance in this respect since they provide expressly that the Protocols annexed to these Treaties shall form an integral part thereof. From the legal point of view these protocols must accordingly be placed on an equal footing with the provisions of the Treaty proper.

In the event of the accession or association of a third State, the question will arise as to whether the special provisions required will be laid down in the form of an amendment to the Treaty in accordance with Article 236 of the EEC Treaty or in the form of protocols, in accordance with Article 239.

Since these articles of the Treaty attribute the same legal force to the protocols as to the text of the Treaty itself, nothing would be gained if, for psychological reasons, new problems of a fundamental nature were settled by means of protocols annexed to the Treaties (Article 239) rather than by the application of Article 236. This method of procedure would simply serve to water down the differences between the text of the Treaty and the protocols and might in the long run have extremely regrettable consequences.

It would be preferable to reserve the protocols for regulations of a temporary nature, necessitated by the special circumstances of a member State or relating to specific matters.

A similar problem arises in the case of the ECSC Treaty, Article 84 of which rules that the Annexes, the Protocols and the Convention containing the Transitional Provisions shall be an integral part of the Treaty.

15. The afore-mentioned report by Mr. van der Goes van Naters gives the European Parliamentary Assembly's interpretation of those provisions of the Treaty which apply to accession procedure. During the negotiations with Greece, the Assembly defined its attitude with regard to the procedure to be followed in consultations with a view to association (see Mr. Battista's report(1)).

II. CONDITIONS OF ACCESSION

1. Geographical conditions

16. Under the terms of Article 237 of the EEC Treaty, Article 205 of the Euratom Treaty and Article 98 of the ECSC Treaty, European States only may apply for membership of the Community. These

./.

provisions, the terms of which are identical, make the Community a regional union, limited - as regards membership - to Europe. This limitation is an essential feature of the Community.

17. The European character of the Community, due to this geographical limitation, may be regarded as the guiding clew of principle behind its whole development. The Community, often described as the nucleus of European unification, does not, geographically speaking, cover a very large part of Europe, not even the greater part of the territory of Free Europe. But inspired by the determination to use its strength to bring about a more comprehensive association in which other States will play as large a part as possible, it is taking on considerable importance as the forerunner of a vast European economic and political union.

18. It is those other non-geographical aspects which give the word "European" in Article 237 its significance. It is this that distinguishes the Community from the numerous other regional economic organisations which are likewise confined to certain continents or parts of continents.

19. It is of course not unlikely that in the course of time the present European character of the Community may be lost under the effect of certain influences, particularly if the Community should extend its geographical sphere. Besides entailing an amendment to Article 237, such change would have far-reaching consequences.

Is there not a danger in this case that it might no longer be possible to limit the geographical scope of the Community? Its political character would be substantially weakened as a result. That is why, if tendencies towards expanding the Community should begin to appear - we are still concerned with Article 237 (accession) and not Article 238 (association) - an effort should be made to direct attempts at a rapprochement towards the 'parallel' organisations, OECD constituting for the present a sort of preliminary stage.

2. Economic conditions

20. Since accession to the Community confers on the new Member the same privileges and duties as on present Members, the applicant country's readiness and ability to give the required economic undertakings and fulfil them is a reasonable condition of membership.

./.

Some idea of the extent and diversity of these obligations can be gathered from the various sections of the Treaty. Since the EEC Treaty calls first of all for the gradual elimination of customs duties and quotas, the new Member will soon be confronted with offers of large quantities of goods from the Community countries. It will have to be able to face up to this and resist the consequent pressure on its own economy. The new partner will be able to derive full benefit from the abolition of customs duties, that is to say access to the markets of the other Members, only if it can find buyers in those markets for its own exports.

21. Thus the economy of any new Member must be comparatively strong if even the first step towards the establishment of a common market is to be taken without difficulty. This presupposes a certain degree of industrialisation, except in the hypoethetical case of a purely agricultural country.

It is clearly impossible to lay down general rules as to when a country is in a position to fulfil the conditions briefly set out above. Statistical data such as the gross national product or the per capita income, the volume of foreign trade or the state of the balance of payments are useful references but nothing more.

22. If we consider the level of development in European countries outside the Community, it is obvious that certain States could easily fulfil the economic conditions implied by accession. One can however - without giving examples - think of others which, unfit economically to shoulder the burden which membership of EEC involves, could at most apply for the status of associate Member.

Besides these clear-cut cases, closer examination might reveal that a certain country, though unable for the time being to accept all the commitments owing to a temporary crisis or because promising measures have not yet borne fruit, might, by reason of the basic structure of its economy, soon qualify for membership.

In such a case it would perhaps be wiser, instead of holding out the possibility of association straight away, to find ways and means of putting the countries concerned quickly in a position to become full Members. To avoid the difficulties which might arise if, after accession, the economic progress hoped for did not materialise, provision might perhaps be made for a short interim period between the conclusion of an agreement and its entry into force, during which the necessary adjustment might be effected with the help of member States.

./.

As the above example shows, economic conditions must not be laid down simply on the basis of a particular situation at a given moment. Certain other factors must also be considered such as the basic economic potential, which is either momentarily not being exploited or being exploited in unfavourable conditions.

23. Generally speaking, it may be said that the EEC Treaty is only just beginning to be applied and that States joining the Community in the next few years will find a situation which is only a prelude to the Common Market.

The aim, during the transitional period, must be to bring these new Members to the stage already reached by the others and at an accelerated pace, even if it is not possible to achieve uniformity immediately. There must be no question of automatically granting new Members the same transitional period as the six original Members were allowed. The principle whereby all Members have the same rights and obligations should, as far as the transitional period is concerned, be understood in the sense of the rapid achievement of a uniform status and a uniform reduction in customs duties and quotas.

3. Political conditions

24. The Community should not be indifferent to the form of government of a country applying for membership. When an application is being examined, it must also be considered whether, geographical and economic conditions apart, the political structure of the country in question will not make it an "odd man out" in the Community.

25. The guarantee of a democratic form of government in the shape of a liberal political system is one of the conditions of membership.

States whose governments are not officially recognised as democratic and whose peoples do not participate in government decisions either directly or indirectly through freely elected representatives, cannot claim admission to the circle of peoples which form the European Communities.

26. It is clearly impossible in this report to make a survey of conditions for accession. We can do no more than touch on the basic questions and examine them generally; this applies to the political as well as the economic aspects.

It might however be suggested that States wishing to join the Community should be required to recognise the principles,

./.

the acceptance of which is laid down as a condition for membership of the Council of Europe(1). This, together with the examination of the political structure of the country, might be made one of the essential factors influencing the decision as to admission.

27. Lastly, it must also be considered whether a country which, in spite of an undoubtedly democratic constitution, pursues a policy incompatible with or deviating from the fundamental principles recognised by member States, can become a Member of the Community. This question is particularly important from the point of view of foreign policy.

28. It is pointed out in various quarters that the Community countries consider themselves as an integral part of the system of Western alliances and that they must accept the political consequences. The same applies to membership of the Communities. The Declaration of Heads of State or governments of 18th July 1961 is based on the principle that accession to the Communities implies political co-operation, on the main aims of which the member States seem to have reached agreement. Co-operation in defence and foreign policy presupposes, however, more than merely a friendly attitude towards the West; it implies very definite commitments as regards foreign policy and military defence.

If this attitude is shared by all the member States, it will clearly not be enough for States seeking membership to declare their willingness to recognise the political implications of the EEC Treaty. They will have to accept its consequences, namely the fact that ultimately the Community institutions, as they are now, will be supplemented by some form of political co-operation.

29. This is the great problem facing the neutral countries which fulfil all the economic conditions for membership and would also be prepared to accept the economic - and hence, political - obligations inherent in the Community Treaties.

The present report cannot offer advice or establish criteria on this point either. But insofar as these problems can be weighed up at this stage, the policy of strict refusal of foreign and military commitments is irreconcilable with the aims of the form of political association envisaged, which, in addition to cultural objectives, must necessarily have as its aim the harmonisation of foreign and defence policies.

./.

(1) The principles of the rule of law, human rights and fundamental freedoms (cf. Article 3 of the Statute of the Council of Europe).

III. POLITICAL ASPECTS OF ACCESSION

1. The unity of the Economic Community

30. The community character is most pronounced in the European Economic Community which, unlike the European Coal and Steel Community and Euratom, covers a very vast economic field.

The expression "Economic Community" which appears both in the title and in Article 1 of the EEC Treaty, clearly shows that the Contracting Parties had in mind something more than a free trade area or customs union. The aim of the Treaty is to establish a common market and it was, in fact, to this end that negotiations were conducted. In the final text the notion of a common market appears only in Article 2 setting forth the primary tasks of the Community.

31. The importance of these two notions - economic community and common market - resides, in our view, in the fact that the name, which was carefully chosen, brings out the general and universal character of the objective to be attained. Nowhere in the Treaty is there any mention, for instance, of a customs union as an end in itself, to be completed by a further series of measures. On the contrary, Article 3 speaks explicitly of the abolition of customs duties and quotas, of the establishment of a common customs tariff and a common trade policy towards third countries, as being means towards the creation of a common market.

32. It would be quite wrong to think that the customs union constitutes the main element of the Economic Community and that the other provisions are merely secondary. Countries wishing to join must not make the mistake of believing that recognition of the essential elements of the Community means recognition, above all, of a customs union, and that the other so-called secondary provisions can be discussed as each case may require. Such an interpretation would be based on totally false premises.

33. In publications on the EEC Treaty, it is not uncommon to come across the idea that the Treaty is based on a customs union which contains the seeds of a more advanced form of economic union. This distinction, too, ignores the indivisible unity of the Treaty. The misconception can be explained only by the fact that the customs union has, in recent years, thanks mainly to GATT, become, with the free trade area, a clearly-defined notion, whereas the idea of the Economic Community has founded expression only in the Rome Treaties. The European Economic Community is not an enlarged customs union but something absolutely new, of which the customs union is merely one element.

./.

34. Reading through the list of tasks assigned to the Community as set out in Article 3 of the EEC Treaty, one cannot fail to note that the customs union is mentioned only in the first two points. We can see from this short list that the EEC Treaty contains many more provisions concerning sectors which have nothing to do with the customs union or are only indirectly related to it, than provisions on the elimination of internal customs duties and the establishment of a common customs tariff.

35. One has to examine the Treaty carefully - a study of the past activities of the Community institutions helps in this - to realise the degree of interrelation and interdependence of its different sectors.

The customs union, the progressive establishment of which was begun only a year after the treaty came into force, is undoubtedly the springboard for the Common Market. The authors of the Treaty realised, and rightly, that neither the breaking down of barriers to internal trade created by customs duties and quotas nor the introduction of a common external tariff was in itself sufficient to bring about the free movement of goods. Once these two traditional obstacles are eliminated, the other existing inequalities acquire even more importance since it is they which restrict competition. Thus, in order to place competition on as equal a footing as possible, it is essential, for trade in goods alone, to take steps to harmonise legislation on trusts, measures against dumping practices and government aid subsidies as well as fiscal and other regulations. What applies to industry applies also in a general way, and almost without qualification, to agriculture. The abolition of internal customs duties and the establishment of a common external tariff are not enough. Owing to the special characteristics of agriculture, these measures must be supplemented by other specific measures to which we will have occasion to return later.

37. Efforts to extend the Common Market to as many fields as possible and thus render it more effective, have necessitated the adoption of measures to ensure the free movement of services and capital.

The sections of the Treaty concerning transport, economic and social policy and the European Investment Bank are all part of a whole. It is impossible to point to a given chapter and say that all the main points have now been dealt with and that the subsequent chapters are merely secondary. A stone thrown in the water forms concentric circles of increasing size around the same centre.

./.

38. Countries wishing to become full members will certainly not have the right attitude towards the Community until they have learned to regard the Treaty as a single whole. They would simply be deceiving themselves were they to believe that certain parts of the Treaty are not very important and might, if necessary, be waived once they had become members of the Community. When these countries see difficulties in applying certain parts of the Treaty to themselves they would be far better to discuss the matter thoroughly and frankly. Such discussions should however be based on those fundamental elements of the Treaty which are beyond dispute for the States already members, regardless of whether or not they are already being applied in accordance with the pre-arranged schedule.

2. The parts of the whole

(a) The Customs Union

39. As we have already said, the customs union must be considered as an integral part of a larger economic union. However, it has also the value of a principle, for it represents the foundation of the Community upon which all the other elements of the Treaty are based. This function of the customs union is stated explicitly in Article 9 of the Treaty.

40. Acceptance of the principle of a customs union implies acceptance both of the elimination of internal customs duties and quotas restrictions within the time-limits prescribed by the Treaty, and of the common external tariff.

The principle of the abolition of internal restrictions being virtually uncontested, its implementation should not create any great difficulty. In any case a country acceding to the Community later could ask for the time-limits to be adjusted. It is obviously desirable that the customs tariffs of countries entering the Community should be reduced as speedily as possible to the level already reached as between member States. If accession takes place during the first half of the transitional period, the level of the customs tariffs applied between the new member and the Community should, as far as possible, be approximated at the time of accession or in subsequent rapid stages to that reached by the member States as between themselves. If accession takes place towards the end of the transitional period or after it, a somewhat larger margin should be left.

./.

(b) Agriculture

45. In the part of the EEC Treaty dealing with the "bases of the Community", the chapter on agriculture follows immediately on the clauses regulating the free movement of goods. This clearly shows that the Treaty is not meant to be restricted to the exchange of industrial goods but is intended to include agricultural products also, as an essential element.

It was no mere chance that all proposals put forward for a larger European economic union which provided for the establishment of closer relations between the members of EEC and other European countries - in the form of a free trade area for instance - in respect of industrial goods only, were doomed to failure.

46. Acceptance of the EEC Treaty and its provisions on agriculture not only means that a new member must open its market to agricultural products from the Community - with the prospect also of finding a large market in Europe for its own agricultural goods - but also implies acceptance of the particular structural pattern of that market, as determined by the common agricultural policy.

This pattern has already taken shape thanks to the elaboration of a number of proposals by the EEC Commission, some of which have already been submitted to the Council of Ministers for approval. Third countries aspiring to membership of the Community must therefore also accept the existing structures of the various agricultural markets.

(c) Free movement of persons, services and capital

47. The provisions of the EEC Treaty governing the free movement of persons and capital are designed to prevent the Common Market being restricted to trade in goods.

There is in fact little point in industrial and agricultural products being able to move freely, that is to say unencumbered by customs duties and quotas, if internal legislation is going to keep manpower and capital tied down in their respective countries.

Recognition of the basic idea of the Common Market therefore implies unconditional acceptance of liberal regulations - i.e. not subjected to restrictions - in this sector. To question principles in this field is tantamount to rejecting the idea of the Common Market and substituting in its place the narrower idea of a simple customs union.

./.

48. It must be very disconcerting for States joining the Community to have to change over from a closed employment and capital market to a community market. Workers from the other Community countries will, if they possess an employment contract, have to be employed without any other formality in these countries and conversely.

Lastly the principle of freedom of establishment will enable a national of any member State to take up permanent residence anywhere in the Community and carry on non-wage-earning activities there. He will be able not only to acquire real estate, but also, for example, to submit tenders for public contracts. The provisions governing the movement of services, in the sense of services supplied beyond frontiers, are closely bound up with the right of establishment.

49. In countries envisaging accession to the Community one will sometimes hear it said that the provisions concerning the free movement of persons and services would benefit only those countries which are already members, by enabling them to send their surplus labour to the new member states and set up numerous subsidiary companies or branches there. It is strange that this fear should be expressed not only in countries which hitherto have followed a restrictive policy in this field but also in countries which apply regulations common to a group of friendly countries or countries with which they maintain close relations.

It should be remembered that present member States are under the same obligation to remove existing restrictions, and consequently run the same risks. If one considers the level of wages in certain member countries and compares it with that of certain other industrial countries in Western Europe, it is difficult to imagine that workers would be likely to flock to the new member States in any great numbers. The almost general full employment in the Community countries and the satisfactory rate at which employment figures are rising there are additional reasons for not fearing vast movements of manpower. The purely administrative obstacles to the free movement of persons are not alone sufficient to explain the reluctance of workers to leave home and particularly their own language area.

As regards the right of establishment, it seems that we are more likely to see branch companies from the new member countries springing up in the territory of the present members than vice versa. Firms in the six member States are fully occupied at the moment adapting themselves to present conditions within the Common Market. They will certainly not neglect the markets in new member countries but they will be able to divert only part of their attention to them. The wider market opened

./.

up by accession is, however, of much greater importance for firms in the new member countries and it is likely that a very large number of them will very quickly find themselves obliged to strengthen their trade relations with the Six, conclude agreements with firms in these countries or set up subsidiaries or branches in their territory.

50. Just as, from the point of view of principle, the importance of the provisions on the free movement of persons, services and capital must not be minimised, so, from the practical point of view there seems no reason to fear that new members will have to put up with inconveniences whilst present members will have all the advantages. On the contrary, on weighing up all the considerations, political as well as economic, one is bound to conclude on balance that the provisions in the sections mentioned are firmly anchored in the Treaty and that all the members of the Community stand to benefit from their implementation.

Recognition of the principle does not mean here either, any more than in the case of the other sections of the Treaty, that reasonable and justifiable exceptions cannot be made for a limited period, provided they do not create inequality.

(d) Transport

The remarks on the preceding chapter apply also to the provisions relating to transport. Without an adjustment of the regulations, and hence of the structure of goods transport costs, free trade under competitive conditions remains an illusion. Failure to recognise this stems from the same misconception, namely that the Common Market is essentially a customs union to which complementary provisions have been added haphazard.

(e) Common rules

52. The clauses relating to common rules are designed to prevent the advantages of the Common Market from being cancelled out by the unequal application of the rules relating to competition and by the inequality of fiscal rules or other regulations.

New members must not be content simply to take note of the provisions of the Treaty in these sectors but should make preparations before accession to co-operate in their implementation.

53. This is particularly necessary in the case of the rules applying to enterprises. Once dumping practices and state subsidies have been eliminated and fiscal and other regulations harmonised these will be by far the most important provisions in this field.

There is a danger that the advantages of the Common Market may be neutralised by agreements between enterprises with a view to sharing markets inside the Community, or by special agreements. Only an active and effective agreements policy can ward off this danger.

The proposals of the EEC Commission at present being examined by the Council of Ministers are a first step towards the elaboration of a European law on agreements. When completed, this law will have to be applied throughout the entire Community, that is to say in new member countries as well. Any objection from new members to the effect that the principles of this law are inconsistent with the rules hitherto applied by them will be useless. Most of the Six member States which are ready to renounce the principles they have applied hitherto in favour of effective uniform rules could say the same. All members must be prepared to sacrifice their own perfectly good rules for better community rules.

(f) Economic policy

54. While rules on economic policy are to be found in most sections of the EEC Treaty, special chapters are devoted to policy regarding economic trends, the balance of payments, and monetary policy respectively. These provisions, as everyone knows, are very flexible and if member States show reticence in applying them, their success will be distinctly limited. On the other hand, the terms of the Treaty - and for this at least we may be thankful - enable the Community and member States to adopt a long term policy in this sector. Suffice it to recall that a common commercial policy must be established by the end of the transitional period.

As far as current developments can be judged, it may be said that as the Common Market progresses, there will be a growing tendency to give more importance to those economic policy clauses of the Treaty which can be interpreted to lay more or less emphasis on the community nature of the organisation set up. The progressive integration of the economies of member States will call first of all for ever closer co-ordination of monetary and economic trends policies, and at the same time a strengthening of the powers of the Community institutions in these matters. For practical reasons it will be necessary to proceed gradually from co-ordination to harmonisation and thence, to a certain extent, to a form of community organisation.

55. That is why it would be a mistake for new members to accept this part of the Treaty for form's sake only, inwardly hoping - since no specific time limit has been laid down - that it will not

./.

be implemented straight away and that certain important parts will perhaps never be implemented at all. They should, on the contrary, show their determination to join in the common endeavour and devote all their energies to the common good. There can obviously be no question of definite promises confirmed in writing. It is sufficient that countries which have hitherto been reticent in this respect should change their attitude. Moreover, there is every likelihood that, once these countries have joined the Community, this evolution will be accelerated by the present rapidly changing economic trends.

(g) Social Policy

56. In the Preamble to the EEC Treaty, member States declare their determination to ensure economic and social progress by common action in eliminating the barriers which divide Europe. Social and economic aims are thus placed on an equal footing right from the start.

It is not possible, in this report, to enumerate the many social questions which have been discussed since the Treaty was signed. The obligation to ensure an absence of conflict between economic and social policy as well as uniform development in both fields, may be regarded as the first general aim. Another of the tasks assigned is that of equalising progress in living and working conditions. It must, moreover, be remembered that social progress does not depend solely on the interplay of forces on the market and that development in certain fields and in certain branches of the economy is not to be achieved at the cost of accentuating existing economic and social inequalities inside the Community. The European Community is thus designed as an instrument of social justice as well as an economic instrument.

57. The importance of the provisions governing social policy make it imperative that new members should prepare well ahead for the harmonisation of social systems within the Community and for social evolution for the greater welfare of all concerned. Decisions have already been taken with regard to certain social provisions during the initial stage and many more are under study. It is to be hoped that concrete results will soon be achieved and that the new members will enter whole-heartedly into this work.

(h) The European Investment Bank

58. The European Investment Bank was created to promote development in under-developed areas and to play a leading part in structural policy. It too is an essential feature of the Treaty.

./.

(i) Associated overseas countries and territories

59. This fourth section of the Treaty establishes close relations between the Community and certain countries and territories situated outside Europe. Fundamental changes are likely in these relations, which will have to be placed on an entirely new basis.

It will not be so much the recognition of principle of association itself - for it is irrevocable - which will create difficulties on the accession of new members, as the problem of how to bring into the Community those countries and territories which bear the same relation to the new members as the countries already associated bore to present members.

It would be a mistake to treat this question primarily as a legal one; it must be approached from the practical angle. One of the main factors to be considered is the size of the territories or groups of territories concerned. The problems arising in connection with the Commonwealth are obviously totally different from those created by the incomparably smaller associated countries and territories of other European States. This difference in size makes itself felt in the greater complexity of the economic and political problems involved. The strong repercussions on other trade partners offering the same products on the world market must also be borne in mind. Ways must be found of bringing into the European Economic Community, if they so desire, States closely associated with a prospective European member, without thereby altering the character of the Community. Meanwhile, the latter must not lose sight of its obligations towards the present associated countries whose interests must not be prejudiced in any way.

According to their economic and geographical situation, forms of association can no doubt be devised for certain countries similar to the future forms established for the overseas countries already associated. Other forms of association which, in theory do not preclude the application of Article 238, will be found for other countries. An intensive product by product study will then have to be made, in order to determine the regions for which association can be envisaged.

60. The possible continuation of reciprocal advantages in trade relations between countries wishing to join and the territories in question raises a special problem. In this connection it should be stressed that an association or any other link with the Community, must be established with the Community as a whole and that, in principle, all member States must be allowed to

benefit from preferential customs duties and other special conditions, in view of the fact that by removing all internal restrictions they are throwing open guaranteed markets.

Rules must not be hard and fast here either; exceptions must be allowed, although not at the cost of undermining the general principle, much less of losing sight of it altogether.

3. ECSC and Euratom

61. Even though the European Community is, at the moment, a three-fold structure - European Economic Community, European Coal and Steel Community, European Atomic Energy Community - it nevertheless constitutes a single whole.

It would be dangerous to allow third countries to join one or two but not all three of the Communities, and in fact it must be avoided at all costs.

Outside countries which are perhaps interested in acceding to EEC only, must make up their minds to join the other two Communities as well. This may create a number of problems for ECSC and the European Atomic Energy Community.

62. Apart from its special institutional characteristics, the distinguishing feature of the Coal and Steel Community, the oldest of the three Communities, is that it is confined to two industrial sectors: coal and steel. This limitation, explained by the origin of ECSC, lost some of its significance after the entry into force of the EEC Treaty, whose function was to give impetus to the movement towards total economic unification. At present - the sectors in question having been excluded from the EEC Treaty - ECSC rounds off, so to speak, the Economic Community. This places it in a unique position owing to its special powers just mentioned.

A country which joined EEC and not ECSC would consequently, as far as two very important industrial sectors are concerned, be outside the Community. This is inadmissible.

63. The purely economic problems created by accession to ECSC, particularly as regards importing countries, are irrelevant to this report. It should, however, be stressed that since the three Treaties form a whole, the view that a balance between advantages and disadvantages must be negotiated within each Community cannot be accepted. In other words, the situation must be avoided whereby a third country, having secured the advantages of the EEC Treaty, at the same time or subsequently complains, during negotiations for membership of ECSC, that accession to the latter would do nothing but create supply difficulties and accordingly asks for special treatment.

./.

To avoid these dangers, it would be advisable not to leave too long an interval between negotiations with each of the Communities and above all not to conclude a formal agreement in respect of any one of them before an understanding has been reached with regard to the other two.

64. Accession to ECSC must not, of course, be allowed to detract either from its sphere of competence or its powers. This inevitably means that certain sacrifices will have to be made by third countries, whose authorities assume on the coal and steel market powers which, in the Community, are assumed by the High Authority.

The same applies to the Court of Justice, whose powers must also remain intact.

65. The same principles must apply to the European Atomic Energy Community as apply to ECSC. Accession must not, on any account, be allowed to impair the powers of this Community.

The numerous practical problems which accession to Euratom may create, particularly for countries whose nuclear science and nuclear industry are already highly developed, cannot be dealt with in this report. Accession to this Community will entail, above all, the harmonisation of present and future research programmes which, considering their long-term nature, might not be very easy to achieve. It is important to remember that the European Atomic Energy Community is not a substitute for national nuclear research, it merely co-ordinates and supplements it. This being so, the research work of individual States is in no way affected.

4. The political character of the Community

66. There is one question which has never ceased to exercise minds since the Rome Treaties were negotiated: has the Community a political aspect and, if so, in what does it consist? The diversity of the replies given shows that it is extremely difficult to think of this fundamentally new aspect of the Communities in terms of familiar legal and political concepts, all of which relate to the types of international organisation we have known in the last few centuries.

Generally speaking, the political character of the Community is no longer contested. The opposite view, i.e. that the Community is merely an extended international economic pact with no particular political significance, has not gained acceptance.

./.

Nowadays this opinion is advanced only occasionally in countries which are beginning to study the fundamentals of the three Treaties more closely with a view to accession. In the Community countries themselves and in specialised international circles, the discussion seems to be closed.

Without going into details, we may say that the theory that the Community is purely and simply an economic organisation devoid of any political intention is based on a very narrow conception of politics leaving out of account the close interdependence of all political and economic affairs, so characteristic of the present period and which is well illustrated by the growing importance of economic policy.

67. It is consequently not an easy matter to define the essential political conception of the Community in the light of the terms of the Treaty. Certain sectors covered by the Treaties - particularly the EEC Treaty - are undeniably political if this term be understood in the sense of "policy-making". Such section headings as "economic policy", "commercial policy", "policy relating to economic trends" and "social policy" bear witness to that. But the provisions governing all the other sectors from the customs union to policy on agreements, including agriculture and the free movement of persons and capital, have also a distinctly political flavour being, as they are, much more than mere administrative measures of a technical nature.

The Community is under an obligation to pursue an energetic policy in these sectors since, in concluding the EEC Treaty, member States renounced to a large extent the right to individual initiative. For reasons of trade policy they may therefore no longer change their tariff rates, introduce restrictions or take any other similar measures of their own accord.

The transfer of these powers to the Community institutions must not, however, mean that sectors hitherto under State control - and these are becoming more and more numerous in industrial countries - are to be neglected. On the contrary, the Communities must act quickly and effectively.

Since the creation of the Common Market involves tasks of an entirely new type, the role of the Community as a policy-making body takes on an added importance(1).

./.

(1) Cf. Mr. Hallstein's article "Wirtschaftliche Integration also Faktor politischer Einigung" published in "Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur", page 273 et. seq. in which he pays tribute to Professor Müller-Armack - Berlin 1961.

68. If one considers the institutional structure provided for in the Treaties - this will be discussed in greater detail in the following Chapter - it will be noted from attribution of the powers of decision that the institutions provided for have been assigned important political functions. The parliaments of member States - to quote only one example - have made over important legislative powers to the Community institutions to enable the European Economic Community in particular to draw up a long-term development plan. It may enact regulations which have all the force of law. In thus amplifying the terms of the Treaty with concrete measures and far-reaching directives, there is no doubt that the Community institutions are playing a political role.

69. Lastly, economic integration is not the sole aim of the Treaties. The Community regards itself moreover as a first stage towards a more comprehensive unification of Europe which can only be understood in the political sense.

This political aspect of the Treaties has already led to practical results at international level, for it helps for example to justify the tariff rates imposed by the Community in its relations with trade partners and helps the United States towards a better understanding of Community problems with regard to trade policy. If the Community were more than an economic association its position vis-à-vis its commercial partners would be extremely difficult.

The political character of the Treaties, often referred to as the very essence of the Community, also explains the determination - revealed for instance in decisions to speed up schedules - to achieve integration as soon as possible. It is desirable that countries planning to join the Community should recognise its political character and declare their readiness to collaborate in attaining the political objectives of the Treaties as Mr. Heath, Lord Privy Seal, did for the United Kingdom in his declaration of 10th October 1961.

70. The surrender of national sovereignty in the event of accession to the Community is a question which figures largely in the discussions now taking place in certain European countries. Some feel that accession to the Community involves inadmissible restrictions on sovereignty while others consider that it entails not a loss of sovereignty but simply a "pooling of national sovereignties" to use the newly-coined expression.

This report cannot deal in detail with the many difficult problems arising in this connection. It cannot be denied however that accession to the Communities does entail a certain loss of

./.

national sovereignty insofar as negotiations for accession are carried on in traditional legal terms. But it is obvious that here too, as we saw with regard to the political character of the Community, such a totally new structure cannot be conceived in traditional terms. The expression "pooling of sovereignties which is extremely apposite and gets to the heart of the problem, seeks to combine two contradictory notions.

71. The conclusion to be drawn from these observations - this is simply as a suggestion - is that a completely new set of concepts appropriate to present and future structures will have to be introduced, concepts which will not conjure up associations with past State systems. This is clearly much more a task for legal experts than for the Parliamentary Assembly. It should be pointed out, however, that the concept of "decision-making power", much wider and much more flexible than the rigid notion of sovereignty, which has ceased to correspond to reality could play a major part. It is, in fact, important to know who is to take the decisions and what share each partner is to have in taking them.

72. Lastly, the political character of the Community also implies the question of extending the Treaties politically, extending them, that is to say, outwards, towards new fields. Political development inside the Communities as a result of fundamental changes in the powers of the various institutions, will be the subject of the following chapter.

Attention has again been focussed on the question of completing the Treaties from the political point of view since the Declaration issued by Heads of State or governments at the close of the Bad-Godesberg Conference of 18th July 1961. Following the decisions of this Conference, a governmental committee has been instructed to examine proposals for a statutory form of political co-operation. When this report was drafted, proposals for the creation of a political union had just been communicated to the Political Committee.

The problems confronting neutral countries as a result of this new development were discussed in the second part of this report in connection with the political conditions for accession. The principle of accession to all the Communities should apply also to this new form of political co-operation. Emphasis would then be placed primarily on the political aspect of the entire unification process.

./.

IV. INSTITUTIONAL ASPECTS OF ACCESSION

73. States joining the Community must of course recognise its institutional framework.

Any redistribution of the powers conferred on the various institutions would necessitate a change in the form of the Treaty. Since the possibility of merging the Executives is at present under consideration, and since a political development inside the Community involving the strengthening of its community elements cannot be excluded a priori, such an eventuality must be faced. A new partner must therefore not only accept the institutional structure of the Community, but must also be prepared to accept any desirable adjustments.

74. Let us consider the various institutions individually. As far as the Council of Ministers is concerned, it must be insisted that the present ruling, whereby decisions may be taken by majority vote, be maintained. If the character of the Community is not to be weakened, the Council's decisions must, without exception, be binding on all members.

It must not be inferred from the very wide powers of decision conferred on the Council of Ministers by the Rome Treaties that member States are, by the very nature of the Community, the main decision-makers. On the contrary, the authority of the Executives and of the Assembly will steadily increase as the Community progresses. The present delimitation of powers is based on parliamentary tradition; all national parliaments make their governments responsible for seeing that international treaties are enforced, the governments being in their turn responsible to the parliaments.

75. But the EEC Treaty cannot be compared, even from a purely theoretical point of view, to a normal international treaty; it's structural features make it something more in the nature of a Constitution for the Economic Community.

The extensive possibilities it offers of enacting regulations, which are tantamount to laws, and of issuing directives, are an entirely new feature.

Since the Community has a legislative function of its own, it is plain that the present delimitation of powers is unsatisfactory. It will be impossible in the long run to allow national governments unrestricted exercise in the Council of Ministers of specifically legislative functions. Even admitting that there may be a connection between executive functions at a certain level

and legislative functions at a higher level, as in the case of the German Bundesrat in which provincial governments share in federal legislation, one cannot do other than ask for direct intervention by the parliamentary body. In other words, it is essential that the European Parliamentary Assembly should have a say in decisions on regulations and other similar provisions.

76. Such changes must inevitably affect the position of the Executives. As it is, it is difficult to define their present nature in a few words.

Since the members of the Executive receive no instructions, they cannot be regarded as civil servants in the service of their own governments. The fact that they are responsible to the European Parliament for their actions, and that the latter alone is entitled to demand their resignation before their term of office has expired, clearly shows the political nature of their function. The right accorded to the Executives to formulate recommendations in numerous treaty matters, a right which amounts practically to an obligation, shows the Contracting Parties' intention to assign a major role to the Executives in framing European policy. By granting the power of decision to the Council of Ministers, which may act only on a proposal by the Commission, member States take an active part in shaping Community policy without however being able to dispense with the Commission's collaboration. Close co-operation between the independent Executive and the Council of Ministers is, in fact, essential. The political character of the Executives is further accentuated by the fact that the Commission's proposals can be amended only by a unanimous vote in the Council.

It would therefore be a mistake to regard the Executives as mere technical bodies whose function is to prepare the way for decisions and carry them out, and which neither have nor should have authority to take political initiative. Future developments must on no account reduce the Executives to the level of civil servants - quite the reverse, they should aim at making the Commissions the forerunners of real democratic government.

77. The European Parliament represents the political aspect of the Community in its purest form. Even in its present form, of an Assembly elected by indirect suffrage with relatively limited powers, the European Parliament exercises important democratic functions. It controls the Executives, formulates opinions on numerous problems by virtue of its consultative functions, has a voice in certain matters and, thanks to its sessions, acts generally as a driving force in the Community.

As has already been stated, the powers of the Assembly will unquestionably have to be extended as the Community develops. From the practical standpoint it is imperative that the powers relinquished by national Parliaments on the conclusion of the Treaty, should be transferred to the Assembly, in order to guarantee direct democratic control over the wider powers of decision conferred on the European Communities.

From the point of view of organisation, the election of the Assembly by direct suffrage is in line with these requirements. The democratic spirit of the Community must be intensified and election by direct suffrage is the only way to achieve this, just as it is the only method of ensuring that the people of the Communities are more fully informed than they have been in the past of what is being done. Future progress towards integration will depend - leaving aside the economic and social results obtained - mainly on the reply to the following question: is this really what not only the governments and elected representatives but also the people themselves want? If so, the process might begin with the introduction of direct suffrage for the European Parliament.

78. Whereas in the case of the Council of Ministers the Executives and the Parliamentary Assembly, members must be asked not merely to accept the provisions of the Treaty but also to make a formal declaration acknowledging the possibility of future adjustments, this does not apply to the European Court of Justice, for here it is a matter of maintaining its present powers. The fact that the functions of the Court of Justice are based on a continental tradition presents difficulties for countries whose law is founded on different legal principles. These are problems for the legal experts to solve. Whatever solutions may be found, they must on no account prejudice the principles governing the application of the Court's decisions in all Community countries.

79. In the case of accession, harmonisation raises institutional questions of a general nature such as are mentioned in the relevant articles of the Treaty. New members must clearly be represented in the Community institutions on an equal footing with present members.

The principle of equality of treatment applies not only to seats in the Council of Ministers, the Executives, the Parliamentary Assembly, the Court of Justice and the Consultative Committees, but also to staff appointments and to official languages. Since an increase in the present number of official languages would inevitably create technical difficulties, new rules would have to be envisaged. In view of the fact that Community decisions are immediately applicable in member States and that the

./.

Official Journal must therefore be published in all the Community languages, the number of working languages in the Community institutions might, if necessary, be reduced, while official decisions binding on all nationals of member States would be drafted and published in all the languages.

80. Under the heading of adjustments must be included the question of the weighting of votes in the Council of Ministers. It involves the principle of the qualified majority, which in the Rome Treaties, as far as the number of votes is concerned, at present represents practically a two-thirds majority. Care must be taken to avoid raising this percentage and to ensure that, even with a larger number of votes in the Council of Ministers - which could most easily be obtained by allocating an equivalent number of votes to new members - the qualified majority should still be two-thirds of the total.

81. Attention has already been drawn to the problems raised, as regards accession, by the existence of three Communities. As was pointed out in the decision of the Council of Ministers of 27th September 1961, prejudice to this present form of organisation can be avoided only by accession to all three Communities.

Moreover, the principle of the irrevocability of the Treaties precludes the possibility of temporary accession or accession subject to withdrawal. To grant such a possibility would be inconsistent with the very close relationship established by accession to the Community.

82. New members cannot confine themselves to recognising certain Articles of the Treaty and at the same time make reservations of principle with regard to decisions already taken by the Communities.

Subsequent accession to the Community entails the obligation to recognise not only the provisions of the Treaties but also all decisions and directives issued since their entry into force, including those of the Council of Ministers and the European Court of Justice. Exemption can be granted solely by means of regulations on specific matters which are limited in scope and if possible in time.

83. It has sometimes been asked to what extent third countries may participate in Community discussions before the membership agreement comes into force.

./.

Desirable though it may be to establish as close contacts as possible before the accession agreement takes effect and to make preparations for it in advance once it has been decided on, it is equally desirable that great prudence should be exercised with regard to formal participation in Community deliberations. It is therefore advisable that the State concerned should be kept duly informed of developments, without this information having, however, the character even of informal participation in discussions and decisons.

V . POLITICAL AND INSTITUTIONAL PROBLEMS OF ASSOCIATION

1. The nature of association

84. Association with the Community raises problems similar to those created by accession, but also questions which, in the case of accession, may be ignored or which are not of very great importance.

Accession should undoubtedly remain the standard form of relationship with the Community. It must be the general rule: that is a principle which should be firmly laid down.

It is consequently impossible to establish abstract principles for all possible forms of co-operation with the Community in order then to decide how they may be applied in the event of accession, association or any other relationship. Such a method would be unrealistic.

Whereas preceding chapters have dealt with the conditions and the political and institutional aspects of accession, this chapter is confined to considering the extent to which obligations attaching to accession may be modified in the case of association and what new factors must be taken into account.

85. Whilst current negotiations regarding applications for accession from various European countries reveal to a certain extent the Community's attitude towards the problems created by the accession of third States, its views on association are as yet less well-defined. Owing to the special circumstances involved, the first case of association with the Community under the terms of Article 238, that of Greece, did not raise considerations of principle with regard to a general policy towards association with the Community. To what extent does the Community want association with third countries? On what terms should association be permitted? What forms might it take? These are all questions which, for the moment, seem very far from being settled.

It might be concluded from certain statements that association is merely a sort of partial accession and that all those States which, for one reason or another, cannot accede to the Community or do not wish to do so, automatically qualify for consideration with a view to association. Needless to say, such reasoning is dangerous because it takes no account of the real nature of association.

86. In view of the numerous possibilities of association offered by Article 238 of the EEC Treaty, it is difficult to give a general definition of what is meant. Association in the form of a customs union, which could in substance be very similar to accession, would nevertheless be quite different from association based on a comparatively flexible agreement as regards economic co-operation.

87. Generally speaking, it may be said that the decision of a third country to become an associate member of the Community or the decision of the Community to conclude an association agreement with a third country has, for the same reasons as in the case of accession, a political as well as an economic significance. The fundamental political character of the Community, the different aspects of which were examined in the preceding chapters dealing with accession, must not be ignored in the case of association.

88. It is mainly since the British application for accession was announced that discussions with a view to association, if not accession, have begun in certain European countries which have hitherto had no close relations with the Community. Some of these countries regard the Community as a purely economic association with which they could conclude an association agreement without in any way committing themselves politically.

Their reasoning is based on a false hypothesis. The countries concerned often consider only their own situation and the disadvantages, imaginary or real, which their own trade might suffer as a result of the application of the common customs tariff. To obviate this, they would like to reach some sort of agreement with the Community, evading as far as possible all the political consequences, including the clauses of the EEC Treaty relating to economic union.

89. It is of little concern to them whether the Community for its part is interested in association, or to what extent it can afford to make concessions to prospective associate members without losing its own special character and dynamic force.

./.

However one looks at the problem, there can be no question of association with the Community being claimed as a right. If certain third countries consider that association with the Community would be detrimental to their trade, owing, for instance, to the external tariff, they can always refer the matter to GATT. But if, pursuing the question further, we ask ourselves whether it is expedient to extend trade relations in Europe and negotiate agreements to this end, we will discover that the only solution lies in a reciprocal understanding which, like all such, must guarantee a balance between advantages and obligations.

90. The problem of the association of a third State with the Community must consequently be considered objectively by those concerned and not in terms of any supposed right. Closer union with the Community offers third countries considerable advantages and it is generally the hope of obtaining these advantages which induces them to enter into negotiations. One cannot expect member States which have earned the advantages of the Community at the cost of restrictions on their commercial freedom, and by undertaking to collaborate in implementing a common policy in the major sectors, to accord the same advantages automatically and without the slightest compensation to third countries which are not at all anxious to accept the restrictions and obligations. Such an attitude would be quite unrealistic.

91. In any association, therefore, we must insist that a balance be maintained between advantages and obligations.

Since association does not cover all the sections of the Treaty, there is a danger that States wishing to become associate members will be interested only in those parts of the Treaty from which they stand to benefit. This must be avoided at all costs. Association with the Community does not mean that a State is free to pick and choose. Association must form a complete whole whose parts fit harmoniously together even if they do not cover every section of the Treaty. This applies particularly to industrial countries which, for political or economic reasons, have no intention of joining the Community although they fulfil all the conditions for accession. In the case of economically weak countries, on the other hand, which can practically be considered as countries in process of development, the principle of the equal distribution of rights and obligations may be waived.

./.

92. Negotiations alone can determine how this balance is to be achieved. One thing is certain, namely that it is impossible, for instance, to conclude an association with an industrial country in the form of a customs union without taking into account the other provisions of the EEC Treaty. It would follow that such a country would have free access to the Common Market without being in any way compelled to eliminate distortions in conditions of competition. Whereas member countries would have to submit to strict discipline as regards common rules, transport, economic and social policy, the associated country would, thanks to measures adopted to this end, be able to offer its goods in Community territory and derive considerable advantages therefrom.

2. The Community and associated States

93. The chief problem facing the Community is to determine how far the possibility of association should be open to third States. As already stated in the introduction, the Community must on principle be regarded as an "open" one, in other words third countries should, subject to certain conditions, be able to become full or associate members. At the same time as well as economic considerations, the need to strengthen European solidarity and unite all European peoples must be borne in mind.

A distinction should be drawn here between association and accession. Whereas the accession of a European country which fulfils all the necessary conditions and is prepared to accept all the obligations and to collaborate actively, cannot but help to strengthen the Community, association raises entirely new problems. First of all there is the very delicate question as to whether the Community will still be viable and capable of development if it is surrounded by a large number of associated countries, each of which has concluded a different agreement and is consequently subject to different rules.

94. Another important aspect of association, as compared with accession, is its effect on world trade and the consequent attitude of trade partners towards it. Whereas accession to the Community may be considered as a political act, and whereas changes in the Community in respect of world trade brought about by the accession of a new State must also be considered from a political point of view, the same need not necessarily be true of association. Admittedly, association with the Community represents a political decision, but trade partners will judge it from an economic standpoint.

./.

Commercial partners which do not comply with the terms of Article 238 might point out that they are nevertheless prepared to accept actual discrimination, or what they regard as such on the part of the Community, since it is to be considered as a first step towards political union. It is too early yet to say whether we can expect countries which are interested only in an association without political implications to adopt the same attitude. It should be remembered that the association of a whole series of States might bring about substantial changes in world trade. The first reaction of third States will perhaps be to try and prevent the Community from expanding still further by means of other associations, after which, if that attempt fails, they may then direct their trade policy towards closer association with the larger Customs Union and the Free Trade Area at present taking shape. Both these aspects are reflected in the talks taking place in the United States.

The general effect of a series of associations will probably be to make it impossible to keep trade barriers against non-associated countries at their present level, since such countries will be unable to accept such restricted access to a larger proportion of world markets. This is what might be called the effect of the liberalisation of association.

95. The question of the expediency of association with the Community and its effect on trade partners who are not interested in closer relations with the Community gives additional point to the study of other means whereby problems arising for third States from the mere existence of the Community might be solved. In all questions relating to association, consideration should also be given any other possible means of overcoming practical difficulties. Where a third State's main reason for seeking association is to get round these difficulties, a solution compatible with the most-favoured-nation principle must always be envisaged. Out of fairness towards trade partners, this question should even be given a certain priority over association itself.

3. Conditions for association

96. Considering first of all the geographical conditions for accession it might be asked whether the same restriction should apply to association. Article 238 does not stipulate that the right of association shall be open to European countries only. It is possible, therefore, that some non-European States may ask to become associate members.

./.

99. Unlike accession, association under the terms of Article 238, does not exclude countries whose economic potential is less developed than that of the Community countries. Greece is the first example of this.

4. Forms of association

100. Article 238 provides only that the Community may conclude with a third country, a union of States or an international organisation, agreements creating an association embodying reciprocal rights and obligations, joint actions and special procedures.

No indication is given either as to the substance or the form of the association. As the Economic Community is being built up on a customs union, it is this method of establishing closer relations that immediately springs to mind. But there is also the Free Trade Area which, like the customs union, is laid down by GATT as the prerequisite for any departure from the terms of the most-favoured nation clause.

But these are by no means the only possible forms of association. An association under the terms of GATT's most-favoured-nation clause is yet another possibility. Lastly, attention should be drawn once again to the provisions relating to trade agreements which, without creating an association, can nevertheless contribute substantially towards overcoming difficulties of trade policy.

(a) Association on the basis of a customs union

101. An association agreement might, firstly be based on a customs union. However, since the concept of a customs union is closely bound up with the other provisions of the Treaty (cf. chapter on the nature of the Community) that alone cannot be considered as constituting association.

102. As we have already said, a State which becomes an associate member of the Community on the basis of a customs union, to the exclusion of the other provisions of the Treaty, will benefit from advantages as regards competition which member States are bound to regard as unfair. Therefore, if the object is a customs union, a whole series of provisions relating to economic union would have to be applied, in order to ensure a fair market. Moreover, the association institutions would have to see to it that the two parties fulfilled their obligations with regard to policy on agreements between enterprises, for instance.

./.

It follows that a customs union would be a means of establishing close relations with the Community, relations entailing not only the adoption by the associated country of the common external tariff but also the recognition of the principles of the economic union. The associated State would have to fulfil these conditions and submit to supervision in that respect.

103. The advantage of an association in the form of a customs union is primarily that the associated country's ties with the Common Market can be strengthened gradually, thus preparing the way for eventual accession. This form is therefore highly recommendable for countries wishing to join the Community, but unable to fulfil the economic conditions for accession. If such countries are prepared to accept the political consequences of association, respect the principles established and submit to supervision by the association institutions, a customs union has greater advantages to offer than any other form of association.

104. The position of industrialised States which fulfil the economic and geographical conditions for accession, but which, for political reasons, feel unable to take this step, is entirely different. These countries do not want to be drawn gradually into the Common Market; indeed they would prefer to keep their distance. The association they want is a static one and not one which moves gradually towards an even closer relationship.

105. When such countries advance reasons of sovereignty and foreign policy as arguments against full membership, they come up against the fact that an association based on a customs union poses practically the same problems as full accession.

As already stated, it would be wrong to suppose that the Community could conclude a customs union with these countries and ignore the other provisions of the EEC Treaty. These other provisions should on the contrary, be explicitly recognised, and they must be taken into consideration during negotiations. The very narrow type of association based on a customs union would probably mean that Community decisions would be binding on the associated countries in numerous sectors, although the latter would have no part in making them.

(b) <u>Association on the basis of a free trade area</u>

106. The formation of a free trade area creates much greater problems for the Community than an association in the form of a customs union. All discussions regarding association with

./.

EEC in the form of a free trade area have shown that trade between the associated States and the Community would be rendered extremely difficult by the very detailed administrative provisions required. The use of certificates of origin alone creates a great many problems.

Leaving aside these technical difficulties, we in the Community must also ask ourselves how far we are prepared, from the political point of view, to allow third States to enter into association in the shape of a free trade area. It remains to be seen whether such an association would strengthen or weaken the Community, whether it would give unilateral advantages to the associated State and whether the legitimate interests of the country concerned might not be satisfied in some other way.

107. The only existing association with the Community in the form of a free trade area is that of the overseas countries and territories, established in accordance with Part IV of the EEC Treaty. These countries have access to the Common Market without being obliged to apply the common external tariff in their relations with outside countries. Such an arrangement is designed to facilitate economic development without entailing progress towards closer association with the Community as in the case of Greece.

108. The Community will have to examine very carefully whether association in the form of a free trade area can be established with industrialised countries in Europe. The free trade area infringes the principle of a customs union in that the common external tariff is not applied to the territory in question. It is very doubtful whether the breach thus created can be repaired by harmonising external customs tariffs or introducing regulations to prevent goods imported into the country in question from reaching the Community countries.

109. It is difficult to draw any general conclusion from a discussion of the numerous technical, commercial and political problems involved in an association in the form of a free trade area. Large free trade areas are extremely rare and there is no known case of a vast customs union in process of formation establishing association with a series of third countries practising free trade, before it is itself established and consolidated economically in its final form.

./.

110. In view therefore of the number and magnitude of the difficulties it would involve for the Community, the free trade area is not the ideal form of association with third countries.

(c) Special agreements for economic co-operation

111. Article 238, as already pointed out, does not prescribe a customs union or free trade area system, but merely provides for the possibility of association with the Community.

The possibility of including agreements which belong to neither of these categories need not therefore be ruled out. However, since Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade stipulates that only customs unions and free trade areas shall be exempt from applying the most-favoured-nation clause, the tariff advantages resulting from such an agreement would have to be accorded to all the partners in GATT.

112. It would of course be desirable, from the political point of view, to conclude agreements of this kind to govern relations with countries seeking association solely for the purposes of protecting their trade from a specific threat. It is difficult to see how a country's anxiety to safeguard and develop its trade should alone justify such enormous privileges as those inherent in a customs union or free trade area - privileges, moreover, that are denied to the other trade partners. Since the Community can give preferential treatment to only a few of its trade partners, it will be forced to refuse privileges to any country not associated with it.

113. Association concluded on the basis of special agreements for economic co-operation can thus be exceptionally valuable from the political point of view. What, in that case, should be the terms of such an agreement?

Without going into details, which would be outside the scope of this report, we may say that such agreements might lay down special regulations on tariffs and quotas. Moreover, they might guarantee markets and possibly also include monetary and financial provisions. Regular consultation would guarantee the effectiveness of the measures agreed on and their constant adjustment to developments in trade relations.

114. The regulations adopted would of course have to be notified to GATT which would in turn communicate them, or at least those concerning tariffs, to the other General Agreement

./.

partners. To avoid draining co-operation agreements of their substance, tariff concessions would have to be made on products of which the country concerned is the main world supplier. In order to ensure that he is not ousted from the market by the first offer from some other State. As this applies precisely to sensitive industries in the countries in question, it would be quite possible to safeguard their interests to a considerable extent by such agreements.

115. Association in the form of an agreement for economic co-operation would not entail any institutional link with the Community nor would the political option in favour of the Community be of any great importance as compared with economic considerations.

(d) Association and other possible links with the Community

116. It was already suggested in the introduction that other methods besides accession and association should be devised for linking third countries with the Community. Special reference was made in this connection to Article 113.

In considering the various possibilities offered by association and by Article 113, it must be quite clear that the differences between them do not lie in the application of this or that Article of the Treaty. From the point of view of commercial policy, the alternative before the Community is rather whether to establish association with a third country on the basis of a vast system of preferences or whether to grant that country tariff advantages from which other countries may also benefit.

The customs union and free trade area are specific examples of the closed preferential system, whereas an agreement for economic co-operation such as we have described above, which would also be possible under the terms of Article 238, comes very close to the sort of trade agreement which could be concluded under Article 113.

117. It should be noted, however, that the provisions of Article 113 on the conclusion of tariff and trade agreements cannot be applied until after the expiry of the transitional period. The most that the Community can do for the present is to conduct negotiations with third countries on the common external tariff, in accordance with Article 111.

./.

5. Institutional problems

118. Relations between the associated States themselves create another problem. The Community's freedom action might be considerably impeded if it were joined by a relatively large number of countries all with different association agreements. To take a concrete example, a clause in the agreement with Greece gives the latter, in the event of any future associations, the right of veto as regards products which are of special importance to her. The inclusion of a similar clause in a whole series of association agreements might result in untold complications. (1)

119. How then are relations between associated States to be organised? This is a difficult question to anwer. From an economic point of view, the best solution would undoubtedly be for the associated States to accord each other certain preferences. But then it would be necessary to ensure that such measures, however desirable in themselves, did not revive the old antagonism between EEC and EFTA, which these very associations and accessions to the Community are intended to overcome.

120. Special institutions will have to be set up for each association. Provision could no doubt be made in all the association agreements for an equi-representative council competent to deal with all problems affecting the association. The association with Greece might be taken as a model.

In numerous cases, the problem will arise of co-ordinating the special bodies set up as a result of the association. It is premature to make proposals with regard to this.

121. As in the case of the agreement with Greece, provision would have to be made in each case for contacts at parliamentary level between the European Parliament and the freely-elected representatives of the people in the country concerned. In many cases these contacts will have to be harmonised as far as possible and so arranged that it is possible to keep a check on them. This is another question which will require careful study.

---

(1) See Mr. Kreyssig's Report on the economic and financial provisions of the association agreement with Greece, September 1961, Doc. 60/61, for other ways in which dangerous precedents might be created.