Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 931
19 janvier 1959

Aspects politiques et institutionnels de l'Association Economique Européenne

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Marinus van der GOES - van NATERS, Pays-Bas

1. 1958 - 10e session - Troisième partie

A. 1. Projet de directive présenté par la commission politique

L'Assemblée,

Estimant que la suspension des négociations sur l'établissement d'une zone de libre-échange au sein de l'O.E.CE. a provoqué, dans le monde libre, de graves difficultés politiques qu'il faut surmonter aussi rapidement que possible;

Réaffirmant sa conviction qu'aucun obstacle insurmontable ne s'oppose à de nouvelles initiatives conduisant à la création d'une Association Économique Européenne entre, d'une part, la Communauté Économique Européenne ? dont le droit de définir son destin devra être respecté ? et, d'autre part, les autres pays membres de l'O.E.CE. dont les difficultés devront être prises en considération et qui devront être reliés à la Communauté dans une solidarité de fait,

Charge ses commissions compétentes de procéder à tous les travaux préparatoires de leur ressort en vue de permettre à l'Assemblée d'exercer son influence politique en faveur de cette conciliation, nécessaire et possible, des attitudes politiques et économiques en présence.

B. 2. Exposé des motifs (présenté par M. van der GOES van NATERS)

Sommaire

I. Événements récents

II. Deux facteurs essentiels

(?) La politique du Conseil de l'Europe

(b) La « discrimination »

III . L'étape suivante

1. 1re partie - Les événements récents

1. Voici les événements les plus importants qui se sont produits depuis la dernière session de l'Assemblée, tenue en octobre 1958.

23-30 octobre, 13-14 novembre

2. Du 23 au 30 octobre et les 13 et 14 novembre, le Comité Maudling a tenu deux nouvelles réunions (9e et 10e Sessions). Celles-ci n'ont permis d'enregistrer aucun progrès quant au fond, bien que le Comité y ait examiné un mémorandum (souvent désigné sous le nom de mémorandum Ockrent) soumis par la Communauté Économique Européenne et exposant les vues de celles-ci.

14 novembre

3. C'est en fait le dernier jour de sa 10e Session (14 novembre) que le Comité Maudling a reçu la délégation désignée par l'Assemblée aux termes de la Directive 133, qui avait été adoptée, vous vous en souviendrez, sur l'initiative de la commission politique. Le compte rendu analytique de cette rencontre a été diffusé séparément sous forme de document de commission. Peut-être n'est-il pas inutile, cependant, de rappeler ici qu'elle s'est déroulée dans une atmosphère sincère et détendue qui augure bien de tous les contacts de ce genre susceptibles d'être organisés à l'avenir.

4. C'est également le 14 novembre que M. Jacques Soustelle, alors ministre français de l'Information, a indiqué dans une déclaration qu'il était apparu à la France qu'il n'était pas possible de créer une zone de libre-échange comme l'auraient souhaité les Britanniques, c'est-à-dire par l'établissement du libre-échange entre les six pays du marché commun et les onze autres pays de l'O.E.C.E., et cela faute d'un tarif douanier unique à la lisière des dix-sept pays et faute de mesures d'harmonisation dans les domaines économique et social. Cette déclaration qui, il convient de le noter, se limitait à écarter la possibilité de créer une «zone de libre-échange comme l'auraient souhaité les Britanniques », ne signifiait pas fatalement que la France niait l'utilité de poursuivre les négociations. En fait, à ce moment déjà, la plupart des gens considéraient comme morte l'idée de la zone de libre-échange telle qu'elle avait été conçue à l'origine. Le Comité Maudling avait déjà nettement évolué dans le sens d'une Association Économique Européenne et le fait qu'en novembre l'objet réel des négociations était une Association ressort des divers efforts alors en cours ou déjà faits (les propositions Carli, l'idée d'un code de bonne conduite pour les politiques extérieures en matière économique et commerciale des Membres de l'Association) en vue de surmonter les difficultés mentionnées par M. Soustelle dans sa déclaration.

17 novembre

5. Le Gouvernement britannique n'en a pas moins interprété la déclaration de M. Soustelle comme signifiant qu'il était impossible, pour l'heure, de poursuivre utilement les négociations et la réunion initialement prévue pour le 19 novembre a été annulée le 17. C'est ainsi que les travaux à l'échelon des Dix-sept ont été effectivement suspendus à partir du 17 novembre.

24 novembre

6. Au cours des quatre semaines qui ont suivi, l'attention s'est concentrée sur deux événements : premièrement, un voyage d'information dans les capitales des Six du professeur Hallstein, Président de la Commission européenne, qui a conclu de ses conversations avec les gouvernements intéressés qu'il existait une volonté commune d'adopter une solution provisoire pour les problèmes qui se poseraient le 1er janvier

1959, en attendant de trouver des solutions définitives ; deuxièmement, une importante rencontre entre le général de Gaulle, alors Premier Ministre de France, et le docteur Adenauer, Chancelier fédéral d'Allemagne, à Bad Kreuznach le 26 novembre.

26 novembre

7. Lors de cette rencontre, les chefs de gouvernement ont examiné les mesures qui pourraient être prises le 1er janvier 1959, à l'occasion de l'entrée en vigueur du marché commun, en ce qui concerne les relations commerciales entre le marché commun et les autres États membres de l'O.E.C.E. ? ces mesures devaient être soumises aux autres Membres de la Communauté ? et ils ont mis au point des suggestions communes quant à la forme possible d'une association multilatérale entre la Communauté et les autres Membres de l'O.E.C.E. Mais, du point de vue politique, ce qui importait plus encore que cet accord sur la politique à suivre dans l'immédiat était le renforcement sur le plan personnel des rapports cordiaux entre les chefs de gouvernement de France et d'Allemagne, tout cela dans le cadre des Six et sur les plans tant économique que politique. Il y a là, de toute évidence, une source importante de dynamisme pour l'avenir de la Communauté Économique Européenne.

3 décembre

8. Un autre événement marquant a eu lieu le 3 décembre lorsque le Conseil de la Communauté Économique Européenne, réuni à Bruxelles, a pris certaines décisions ayant pour effet d'étendre, au moins en partie, aux autres Membres de l'O.E.C.E. ou du G.A.T.T. les dispositions en matière de réductions tarifaires et d'augmentations de contingents qui devaient entrer en vigueur le 1er janvier 1959 pour les échanges entre les six pays de la Communauté. Étant donné que les décisions du 3 décembre visaient à limiter dans la mesure du possible les difficultés que pourraient rencontrer à compter du 1er janvier les autres Membres de l'O.E.C.E. dans leurs échanges avec les Six (et qui impliquaient, selon eux, une « discrimination » dès Six à leur encontre), et étant donné également que c'est sur cette idée de « discrimination » que se sont centrées les principales difficultés politiques et psychologiques au cours des négociations, j'analyserai la nature de ces décisions d'une façon un peu plus détaillée dans la partie II B ci-dessous.

9. En même temps que les Six annonçaient leurs décisions, le Gouvernement français a fait savoir qu'il libérerait, à partir du 18 décembre, 40 % de ses importations en provenance des pays membres de l'O.E.C.E., c'est-à-dire qu'il supprimerait toutes les restrictions quantitatives sur les importations des produits en question. (La France avait rétabli les restrictions quantitatives sur toutes les importations en provenance des pays de l'O.E.C.E. depuis juillet 1957, époque à laquelle son pourcentage de libération atteihowgnait 82 %. Les 40 % de libération annoncés le 3 décembre représentaient donc une étape importante vers la libération des échanges avec les autres pays de l'O.E.C.E., mais auraient été encore bien en deçà du niveau atteint par la France 18 mois plus tôt.)

15 décembre

10. Le 15 décembre a eu lieu une réunion très importante du Conseil de l'O.E.C.E. A cette réunion, M. Maudling, Président du Comité intergouvernemental pour l'établissement d'une zone de libre-échange, a tout d'abord rendu compte au Président du Conseil de ce que le Comité n'avait pas été en mesure d'assurer l'établissement d'une zone européenne de libre-échange qui puisse pratiquement prendre effet parallèlement au Traité de Rome. (Cela signifiait en fait la suspension des négociations pour une durée indéterminée, bien que le Président du Conseil de l'O.E.C.E. ait souligné au cours d'une conférence de presse tenue à l'issue de la réunion que les participants souhaitaient vivement poursuivre leurs efforts communs en vue de parvenir à un accord sur une association plus large et que, constitutionnellement, le Comité Maudling demeurait en place.)

11. Le Conseil de l'O.E.C.E. a ensuite été informé, au cours de cette réunion, que les décisions prises par les Six à Bruxelles le 3 décembre (voir paragraphe 8 ci-dessus) avaient été officiellement communiquées à son Président. Ces décisions ont donné lieu à une vive discussion au cours de laquelle Sir David Eccles, délégué du Royaume-Uni, a proposé que toutes les augmentations de contingents opérées par les Six soient appliquées généralement à tous les Membres de l'O.E.C.E. au moyen d'un accord multilatéral fondé sur le principe de la réciprocité. Ces propositions ont été interprétées comme signifiant qu'il ne s'agissait pas seulement du cas particulier des mesures commerciales à prendre le 1er janvier 1959, mais d'un principe : toute différenciation du régime des Six par rapport aux Onze devrait disparaître, à cette date et à l'avenir. Toute cette discussion sur les décisions de la Communauté Économique Européenne et les propositions du Royaume-Uni s'est révélée extrêmement complexe et difficile, étant donné les vues divergentes qui se sont manifestées aussi bien en ce qui concerne l'aptitude des décisions des Six à alléger les difficultés suscitées aux Onze dans leurs échanges avec la Communauté après le 1er janvier 1959 qu'en réaction de principe aux propositions britanniques (le délégué français, M. Couve de Murville, a déclaré que pour la France ces

propositions étaient inacceptables). Il a cependant été convenu, à l'issue de la réunion, de reprendre l'examen des propositions britanniques, dans le contexte des décisions des Six, à une nouvelle réunion du Conseil qui aurait lieu le 15 janvier.

12. L'existence, à ce stade, d'une certaine confusion dans l'attitude des gouvernements intéressés ressort du fait qu'en même temps que se tenait la réunion (au dire de tout le monde, tumultueuse) du Château de la Muette, les mêmes gouvernements adoptaient, à une réunion de notre propre Comité des Ministres, une résolution (voir annexe) dans laquelle ils réaffirmaient leur détermination « de réaliser une association multilatérale entre la Communauté Économique Européenne et les autres pays membres de l'O.E.C.E. ».

28 décembre

13. Enfin, le 28 décembre, le Gouvernement français a annoncé un important programme de réformes économiques et monétaires générales (y compris la dévaluation du franc). Bien que ce programme ne soit pas directement lié aux négociations relatives à une Association Économique Européenne, on peut s'attendre qu'il aura à l'avenir des répercussions sur ces négociations : en effet, les réformes ont pour objet d'améliorer de façon radicale l'économie française dans les années à venir et il est fort possible que cette amélioration influence la politique de la France à l'égard de l'Association projetée, comme elle influencera certainement la manière dont la France exécutera le Traité de Rome et le rôle qu'elle jouera dans la Communauté Économique Européenne.

14. L'une des mesures économiques prises par le Gouvernement français a, d'ailleurs, des répercussions directes sur les efforts entrepris en vue de créer une Association Économique Européenne. Il s'agit de la décision de libérer 90 % de ses importations en provenance des autres pays de l'O.E.C.E. Cette décision 1 signifie que la France s'est maintenant acquittée de l'obligation qui lui incombait, en vertu de la décision du Conseil de l'O.E.C.E. de janvier 1955, de libérer aussitôt que possible 90 % de ses importations en provenance des pays de l'O.E.C.E. (En ce qui concerne l'incidence de cette décision sur le problème de la discrimination, von- paragraphe 31 ci-dessous.)

15. Le 28 décembre, également, les Gouvernements de la Belgique, du Danemark, de la France, de la République Fédérale d'Allemagne, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse et du Royaume- Uni ont annoncé la convertibilité extérieure de leur monnaie. De ce fait, l'Union Européenne de Paiements a cessé d'exister et l'Accord monétaire européen, signé en juillet 1955, est entré en vigueur.

16. Il convient ici d'expliquer que les mesures de convertibilité annoncées par les divers pays membres de l'O.E.C.E. ne portent que sur la convertibilité extérieure, c'est-à-dire que les nouvelles facilités ne s'appliquent qu'aux non-résidants des pays intéressés. A brève échéance, elles n'auront pas en fait beaucoup de répercussions directes sur les simples citoyens de ces pays, mais, à long terme, elles devraient avoir pour effet général de réduire la discrimination commerciale à rencontre de la zone dollar.

17. En ce qui concerne l'entrée en vigueur de l'Accord monétaire européen, son principal effet est d'établir un Fonds européen de 600 millions de dollars. Ce Fonds sera utilisé pour faciliter le règlement des soldes mensuels entre les banques centrales des pays membres, mais étant donné que ces règlements se feront à 100 % en or, aucun crédit ne sera accordé automatiquement comme c'était le cas (à concurrence de 25 %) dans l'Union Européenne de Paiements et il n'y aura donc pas de prélèvements nets sur les avoirs du Fonds. Le Fonds permettra toutefois d'accorder, après approbation du Conseil de l'O.E.C.E., des prêts spéciaux d'une durée au plus égale à deux ans à tout pays membre. L'importance politique de ces mesures financières réside naturellement dans le fait qu'elles dénotent une. certaine confiance dans la santé économique future des pays intéressés, ce qui devrait nettement faciliter les négociations relatives à une Association. Tout cela est de bon augure pour cette Association à condition qu'il soit tenu compte des réalités politiques analysées dans la deuxième partie du présent rapport.

2. IIe partie

2.1. A. La politique du Conseil de l'Europe

18. Le premier des facteurs que je considère comme essentiels dans la situation présente est la politique du Conseil de l'Europe lui-même, telle qu'elle ressort- des prises de position de l'Assemblée Consultative. Nous pouvons prouver sans l'ombre d'un doute que, depuis que notre Assemblée s'est penchée sur. les problèmes de la coopération européenne, elle a toujours reconnu une certaine diversité. Ceci veut dire, que, dès le début, elle a précisé que les États membres qui estimaient pouvoir progresser plus rapidement et plus

solidairement sur la voie de la coopération et de l'intégration le feraient avec l'approbation des autres Membres. Il importe de reconnaître ce fait, qui a aussi un rapport direct avec le problème de la « discrimination ».

19. En 1950, nos débats au Conseil de l'Europe tournaient autour de trois idées : « autorités spécialisées », « accords partiels » et « cadre plus large ». C'est ainsi que l'Assemblée devait adopter le 28 août 1950 la Recommandation 1, qui est à la base de tout et qui sanctionne :

a) La création d'autorités spécialisées, chacune dotée de sa compétence propre, dans les domaines politique, économique, social, juridique et culturel

Observation

: L'initiative prise par le Gouvernement français sur le Plan Schuman avait été approuvée par l'Assemblée deux jours auparavant ; par la suite, la Communauté politique, l'intégration économique, l'Euratom et la Communauté Économique Européenne ont été approuvés de la même façon.

(b) L'établissement de « liens organiques plus étroits » que certains États membres du Conseil de l'Europe désireraient créer entre eux

Observation :

Il s'agit ici du cadre dans lequel les autorités spécialisées seraient réalisées ? des « accords partiels » dont la nature serait définie par les États intéressés. La Recommandation 4, de la même date, parle de « conventions spéciales conclues entre les États membres ou entre certains d'entre eux ». Par la suite, l'Assemblée s'est encore prononcée à plusieurs reprises en faveur de cette, idée des « accords partiels ».

(c) La reconnaissance d'un cadre plus large

Observation :

Ce cadre « plus large » peut être envisagé de trois manières :

> *les autorités spécialisées doivent avoir un caractère ouvert : tous les États membres auront le droit d'y adhérer à une date ultérieure (Recommandation 1, Recommandation 6, Résolutions 14 et 126) ;*
>
> *la liaison entre pays membres engagés et non engagés dans le cadre du Conseil de l'Europe même est toujours proclamée, quelquefois complétée ou remplacée par le cadre de l'O.E.C.E. (Recommandations 1, 4, 6, 44, 77 et 186) ;*
>
> *l'idée de l'association d'États membres du Conseil de l'Europe aux autorités spécialisées est soulignée à maintes reprises (Recommandation 6, Résolutions 14, 126) : « soit dans le cadre d'une zone de libre-échange, soit par tout autre arrangement ».*[2]

20. Comment ces idées ont-elles trouvé application ? En ce qui concerne (a) et (b), il est incontestable que la C.E.C.A., l'Euratom et la C.E.E. [3] sont des « autorités spécialisées » établies par des « accords partiels ». Le Conseil de l'Europe ayant toujours défendu la thèse que ces accords partiels sont favorables au renforcement de l'Europe, il serait difficile de dire à présent le contraire. Ceci implique que la Communauté Européenne (l'ensemble des trois autorités spécialisées) ne doit pas être un facteur de discrimination. En effet, les six États intéressés composent une nouvelle unité constitutionnelle, que le G.A.T.T. lui-même a reconnue comme telle (s'agissant de la C.E.C.A.) : «Les Parties Contractantes » (du G.A.T.T.) « ont décidé... que les gouvernements des États membres » (de la C.E.C.A.)... « doivent avoir la possibilité d'agir pour les fins de l'Accord général comme si les territoires européens de ces États constituaient des territoires d'une seule partie contractante)) (Session de 1952). Cette unité ayant été réalisée, il n'est plus question de discrimination, tout comme dans le cas de la Suisse, fédération de cantons jadis souverains.

21. En ce qui concerne (c) :

> *le caractère ouvert des trois traités est nettement reconnu dans tous les textes ;*
>
> *la liaison avec le Conseil de l'Europe est réalisée, d'une façon satisfaisante, dans la C.E.C.A. (rapport annuel de la C.E.C.A. présenté au Conseil de l'Europe ; rapport de l'Assemblée Commune ; exposé par un membre de cette Assemblée à l'Assemblée Consultative ; contacts avec la Haute Autorité ; contacts*

---

2. Voir Résolution 126, paragraphe 4.
3. Dans le présent document, l'abréviation C.E.E. désigne la Communauté Économique Européenne et non la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies.

entre commissions ; réunions jointes). La liaison Conseil de l'Europe-O.E.C.E. ? Euratom et C.E.E. est prévue dans les deux Traités de Rome (articles 200 et 201 du traité de l'Euratom ; articles 230 et 231 du traité de la C.E.E.)

la possibilité d'une association des États membres du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. est reconnue dans la pratique de la C.E.C.A. (association du Royaume-Uni) et dans le texte des Traités de Rome (article 206 du traité de l'Euratom et article 238 du traité de la C.E.E.) Aucune demande d'association n'a encore été présentée en vertu des Traités de Rome. Il serait fort souhaitable que ces articles trouvent une première application.

2.2. B. La « discrimination »

22. Après avoir montré, dans la section A ci-dessus, que notre Assemblée a toujours bien précisé que ceux de ses pays membres qui désiraient progresser plus rapidement vers l'unification étaient libres de le faire, avec le plein appui et encouragement des autres, j'en viens maintenant au deuxième facteur essentiel qui détermine l'état actuel, au point de vue politique et psychologique, des négociations relatives à une Association, à savoir l'allégation de discrimination. En quoi consiste cette allégation ?

23. Pour comprendre ce qui est allégué, il faut se rendre compte que le mot « discrimination » est utilisé à ce propos dans un double sens : un sens objectif ? désignant les faits que constituent les dispositions du Traité de Rome en matière de droits de douane et de contingents par rapport aux échanges des Onze ? et un sens purement affectif ? donnant à entendre que ces dispositions constituent une disqualification, à savoir un acte irrationnel et inéquitable. C'est le fait que l'on utilise ainsi le mot « discrimination » dans plus d'un sens qui a créé une très grande confusion de pensée en la matière.

24. Peut-on, dès lors, distinguer ce qui est juste et ce qui est faux dans le raisonnement de ceux qui parlent en l'espèce de discrimination ? Je pense que la chose est possible et je propose l'analyse suivante.

25. Ceux qui affirment qu'en appliquant le Traité de Rome les Six établissent une discrimination à l'encontre des autres Membres de l'O.E.C.E. leur adressent généralement trois reproches en même temps. Ils disent aux Six :

1. «En appliquant les dispositions du Traité de Rome en matière de droits de douane et de contingents, vous traitez les échanges des Membres de la Communauté entre eux-mêmes sur une base différente de celle des échanges de la Communauté avec les Onze, et cette différence de traitement est plus favorable aux Six qu'aux Onze. »
2. « Les engagements que vous avez contractés aux termes de la Convention de l'O.E.C.E., du Code de Libération de l'O.E.C.E. et de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (G.A.T.T.) vous interdisent de traiter collectivement les échanges avec les Onze sur une base moins favorable que vos échanges mutuels. »
3. « En tout état de cause, le fait de vous accorder mutuellement un traitement préférentiel, aux dépens des Onze, est inéquitable et contraire à l'esprit de la coopération européenne qui a été réalisée au cours des dix dernières années au sein de l'O.E.C.E. »

26. Les arguments (1) et (2) sont donc les faits de discrimination allégués ; l'argument (3) est la partie affective de l'allégation.

27. Je chercherai maintenant à montrer que le premier de ces arguments appelle une adjonction et que les deux derniers sont inexacts ? d'où l'impossibilité de soutenir l'accusation de discrimination. Examinons successivement ces arguments.

28. Le Traité de Rome, qui crée une union douanière pour autant que l'on s'en tient à une description économique technique de la C.E.E. (la Communauté représente, bien entendu, beaucoup plus que cela), place bien les dispositions en matière de droits de douane et de contingents, applicables aux échanges à l'intérieur de la Communauté sur une base plus favorable aux Membres de la Communauté qu'aux pays non membres. Si le mot « discrimination » était utilisé uniquement pour caractériser cet état de choses, il serait exact, encore que ce serait une curieuse façon de présenter la situation. En effet, quand nous faisons allusion au système d'échanges analogue du Commonwealth, nous parlons normalement de « préférence du Commonwealth » et non pas de « discrimination du Commonwealth ». Cela est logique, mais c'est également logique en ce qui concerne la C.E.E., puisque dans les deux cas, il n'est pas uniquement question d'avantages. On « paie », on consent des sacrifices, pour bénéficier des avantages ; et ces sacrifices ne sont nullement supportés par les pays tiers.

29. Cependant, comme je l'ai montré, lorsque le mot « discrimination » est employé à propos du Traité de Rome, ce n'est pas seulement pour désigner les faits de la préférence de la Communauté, mais pour impliquer d'autres considérations, à savoir les arguments (2) et (3) ci-dessus. Examinons-les à leur tour.

30. Selon le deuxième argument, le traitement préférentiel que s'accordent les Membres de la Communauté pour leurs échanges mutuels est en contradiction avec les engagements qu'ils ont assumés aux termes du Code de Libération de l'O.E.C.E., de la Convention de l'O.E.C.E., et du G.A.T.T.

31. En ce qui concerne le Code de Libération de l'O.E.C.E., l'article 8 (« Exceptions au principe de non-discrimination ? régimes monétaires ou douaniers particuliers ») est ainsi conçu :

«Deux ou plusieurs pays membres liés par un régime monétaire ou douanier particulier peuvent prendre entre eux, en plus des mesures de libération des échanges prises conformément à l'article 2 ci-dessus, des mesures de libération des échanges qu'ils n'étendront pas aux autres pays membres. Les pays membres liés par un régime de cette nature doivent le notifier à l'Organisation. »

32. Nous constatons ainsi que la libération (ou suppression des restrictions quantitatives) des échanges à l'intérieur de l'union douanière des Six, qui vient s'ajouter à la libération convenue par l'ensemble des pays de l'O.E.C.E., est parfaitement compatible avec les dispositions du Code de Libération de l'O.E.C.E.[4]

33. Qu'en est-il de la Convention de l'O.E.C.E. elle-même ? Les dispositions pertinentes sont ici le premier alinéa de l'article 1er :

«Les Parties Contractantes conviennent de pratiquer une étroite coopération dans leurs relations économiques mutuelles ; » et l'article 5, qui, dans le contexte de la coopération économique générale des Membres de l'Organisation, envisage nettement la possibilité de créer des unions douanières entre certains d'entre eux. Cet article est rédigé comme suit :

« Article 5

Les Parties Contractantes s'engagent à resserrer leurs liens économiques par tous les moyens qu'elles estimeront propres à réaliser les objectifs de la présente convention. Elles poursuivront leurs études en cours sur les unions douanières ou les régimes analogues tels que les zones de libre-échange, dont l'institution pourrait constituer un des moyens d'atteindre ces objectifs. Celles des Parties Contractantes qui ont déjà admis entre elles le principe d'une union douanière en assureront l'établissement aussi rapidement que possible. »

34. La dernière phrase de l'article 5 a été rédigée en raison de l'existence de l'Union douanière du Bénélux ; mais la phrase qui prévoit l'étude d'unions douanières ou de régimes analogues, tels que les zones de libre-échange, met entièrement hors de doute la légitimité de la Communauté Économique Européenne ainsi que sa compatibilité avec la Convention de l'O.E.C.E.

35. Voyons enfin les dispositions de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (G.A.T.T.).

L'article 1er est ainsi conçu :

« Objectifs :

1. Les Parties Contractantes reconnaissent que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits, ainsi que vers le développement progressif des économies de toutes les Parties Contractantes.

---

4. Il est vrai que jusqu'à la décision prise le 28 décembre par le Gouvernement français de libérer 90 % des importations de la France en provenance des pays de l'O.E.C.E., on aurait pu objecter qu'en libérant 40 % seulement de ces importations par sa décision du 3 décembre, la France, tout en acceptant des obligations plus récentes en vertu du Traité de Rome, ne se conformait pas aux termes de la décision de l'O.E.C.E. du 14 janvier 1955 (voir le paragraphe 14 ci-dessus). Cette manière de procéder, aurait-on pu faire valoir, était même incompatible avec l'article 234 du traité, qui est ainsi conçu : « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité,» Cependant aucune objection de cette nature ne peut être formulée actuellement, car la France, tout en s'acquittant des obligations qu'elle a contractées dans le Traité de Rome au sujet de la libération des échanges, a aussi rempli ses engagements envers l'O.E.C.E. par sa décision du 28 décembre

2. Les Parties Contractantes désirent contribuer, au moyen du présent accord, à la réalisation de ces objectifs par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international. »

36. Toutefois, l'Accord général prévoit, comme la Convention de l'O.E.C.E. et le Code de Libération de l'O.E.C.E., certaines exceptions au principe de la non-discrimination (c'est-à-dire qu'il autorise certaines formes de traitement préférentiel entre les Membres de l'organisation).

L'article XXIV renferme les dispositions suivantes (clauses 4 et 5) :

«4. Les Parties Contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter lé commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer dés obstacles au commerce d'autres. Parties Contractantes avec ces territoires.

5. En conséquence, les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires de Parties Contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sous réserve :

a. que, dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les Parties Contractantes, qui ne sont pas parties à de telles unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas ;

b. que, dans le cas d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange, les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables au commerce des Parties Contractantes qui ne font pas partie d'un tel territoire ou qui ne participent pas à un tel accord, lors de l'établissement de la zone ou de la conclusion de l'accord provisoire, ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire, selon le cas ;

c. et que tout accord provisoire visé aux alinéas (a) et (b) comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange. »

37. Les dispositions du G.A.T.T. ne sont donc nullement incompatibles avec celles du Traité de Rome et, comme on le sait, les parties contractantes n'ont pas estimé elles-mêmes que ce traité était contraire à l'une quelconque des dispositions de l'article XXIV (toutes les difficultés particulières causées aux pays non membres de la Communauté par la mise en vigueur du traité doivent être spécifiquement discutées avec la Commission par les parties intéressées en vue de mettre au point des solutions appropriées).

38. Il n'existe dès lors aucune incompatibilité entre les engagements contractés par les Six en vertu du Traité de Rome et ceux qui résultent pour eux des autres obligations internationales mentionnées ci-dessus. Le second des trois arguments avancés à l'appui de l'idée d'une discrimination apparaît ainsi en contradiction avec les faits.

39. Reste l'accusation générale et plus vague d'iniquité ? l'argument d'ordre purement affectif selon lequel les Six vont à rencontre de l'esprit de la coopération économique qui s'est établi au cours des dix dernières années au sein de l'O.E.C.E. Nous avons vu précédemment que le genre de traitement préférentiel appliqué par les Six dans leurs échanges mutuels était en fait prévu dans la Convention de l'O.E.C.E. et dans le Code de Libération. Il est donc difficile de concevoir que l'on puisse accuser les Six d'être allés à rencontre de-l'esprit de coopération de l'O.E.C.E. en devenant parties au Traité de Rome. Et, si certaines difficultés ou certains désavantages semblent devoir en résulter poulies échanges des Onze avec les Six, il faut y voir la conséquence inévitable (techniquement inévitable, car tel est l'effet de toute union douanière à l'égard des pays qui n'en font pas partie) des avantages préférentiels obtenus par chacun des Six en contrepartie des obligations importantes qu'il a assumées et que d'autres États n'étaient pas en mesure d'assumer[5].

5. Voir paragraphe 27, à la fin.

40. Par ailleurs, alors qu'il n'étaient pas tenus d'alléger les désavantages que le commerce des Onze aurait pu subir à partir du 1er janvier 1959, les Six n'en ont pas moins pris les importantes décisions du 3 décembre 1958. 41. Ces décisions des Six ont eu pour effet d'atténuer dans une mesure très sensible les répercussions préjudiciables que les dispositions du Traité de Rome en matière de droits de douane et de contingents auraient eues pour les Onze à partir du 1er janvier 1959.

41. Ces décisions des Six ont eu pour effet d'atténuer dans une mesure très sensible les répercussions préjudiciables que les dispositions du Traité de Rome en matière de droits de douane et de contingents auraient eues pour les Onze à partir du 1er janvier 1959.

42. Tout d'abord, les réductions tarifaires de 10 % que les Six devaient appliquer entre eux au 1er janvier ont été étendues à tous les autres Membres de l'O.E.C.E. (et même à tous les Membres du G.A.T.T. ainsi qu'aux autres nations bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée) en ce qui concerne les produits industriels (sauf les produits charbonniers et sidérurgiques qui sont déjà régis par le traité de la C.E.C.A.) et les produits agricoles demeurant contingentés (dans la mesure, naturellement, où les droits de douane actuellement appliqués à ces produits sont supérieurs au taux du tarif extérieur commun). En second lieu, chacun des Six est convenu d'augmenter de 20 % la valeur totale de ses contingents existants pour les produits industriels à l'égard de tous les autres Membres des Onze, en accordant automatiquement une augmentation de 10 % pour chaque contingent et en négociant, pour certains contingents qu'un Membre donné des Onze souhaiterait particulièrement voir élargir, de nouvelles augmentations qui, au total, pourraient représenter 10 % supplémentaires de la valeur de l'ensemble des contingents ouverts à ce pays. Cette possibilité d'augmenter de 20 % les contingents a été soumise à la condition que chaque autre partie intéressée accorde des facilités réciproques.

43. D'une façon générale, les seuls changements d'ordre pratique que les Six appliqueront dans leurs échanges mutuels, mais non dans leurs échanges avec les Onze, sont donc les suivants :

réductions tarifaires sur les produits agricoles qui ne sont plus soumis à aucune restriction quantitative ;

réductions tarifaires applicables aux autres Membres de la Communauté mais non aux Onze, par suite du niveau du nouveau tarif commun ;

augmentations des contingents relatifs aux produits agricoles ;

augmentations des contingents au-delà de 20 %, destinées, pour les seuls Membres des Six, à établir des contingents égaux à 3 % au moins de la production nationale.

44. Il va de soi qu'il n'est pas encore possible de calculer exactement, en millions de dollars, de livres sterling ou de couronnes, la valeur des échanges avec l'un quelconque des Six qu'un Membre donné des Onze peut estimer perdre (au profit d'un autre Membre des Six) par suite de ces différences de traitement. Mais je relève dans le rapport fouillé que mon collègue M. Hay a présenté à la commission économique sur ce problème technique complexe que, dans le cas des réductions tarifaires par exemple, cette marge différentielle « pour beaucoup de produits ? sinon pour la plupart d'entre eux ? pourrait ne pas dépasser 1 % de leur valeur ». Et, bien qu'un ou deux cas difficiles, tel celui des exportations de véhicules automobiles, puissent se présenter pour certains des Onze par suite de l'application de la « règle des 3 % », il convient de se rappeler que le droit perçu sur les automobiles étrangères, par exemple, dans les pays membres des Six est généralement si lourd, et la réduction tarifaire de la Communauté en 1959 relativement si faible, que ce sont les tarifs douaniers et non les contingents qui constituent sans doute, à l'heure actuelle, le plus gros obstacle aux exportations de ces articles. Or, en matière douanière, l'égalité de traitement a été accordée aux Onze.

45. Je voudrais encore formuler deux remarques pour conclure mon analyse de cette question. Tout d'abord, les décisions des Six ont été adoptées uniquement pour permettre à tous les Membres de l'O.E.C.E. de surmonter les difficultés de la période suivant immédiatement le 1er janvier 1959. Le désir des Six, tel qu'il a été exprimé à Bruxelles le 3 décembre, dans notre propre Comité des Ministres le 15 décembre et lors de la réunion du Conseil de l'O.E.C.E. du 15 décembre, est de rechercher une forme d'association multilatérale à caractère permanent et c'est de l'Association que nous devons attendre des solutions aux difficultés que prévoient actuellement les Onze.

46. En second lieu, il ne faut pas oublier I que tout l'objet économique de la Communauté Économique Européenne est de doter les Six d'une économie prospère et en expansion ? en d'autres termes, d'une économie qui puisse se permettre d'acheter davantage aux autres pays. Nul n'a jamais prétendu, que je sache, que la fructueuse union du Bénélux ait eu des répercussions particulièrement néfastes sur les échanges des pays non membres avec l'union. Ne pouvons- nous pas attendre des effets analogues d'un marché commun prospère des Six ?

47. En résumé, les décisions récentes des Six ne constituent-elles pas une preuve convaincante et une manifestation pratique de leur désir d'être scrupuleusement équitables et raisonnables, et de veiller à ce que leur propre mouvement d'intégration économique n'entrave en aucune façon la coopération économique étroite avec les Onze que commande l'esprit comme la lettre de la Convention de l'O.E.C.E. ? J'espère que les membres de l'Assemblée estimeront avec moi qu'il en est ainsi et que ce troisième élément, de caractère affectif, que comporte l'accusation de discrimination à rencontre des Six ne saurait non plus être tenu pour valable.

3. IIIe partie - L'étape suivante

48. Si j'ai exposé aussi longuement le double aspect de notre problème sous les titres « La politique du Conseil de l'Europe » et « La discrimination », c'est qu'il est essentiel de fixer nettement dans notre esprit le point de départ pour une reprise des négociations. Ce point de départ est le, fait accompli de la Communauté Économique Européenne, Communauté qui, comme j'ai essayé dé le montrer, a toujours été encouragée et favorisée par le Conseil et qui, comme j'ai essayé également de le montrer, est résolue, tout à la fois, à exercer les droits qui lui ont été conférés en vertu des obligations que ses Membres ont contractées, et à tenir compte, ce faisant, dans toute la mesure du possible, des intérêts de ses amis dans le cadre plus large de l'O.E.C.E.

49. La tentative de négocier un arrangement purement commercial pour les Dix-sept comme prolongation de la C.E.E. ? c'est-à-dire l'ancienne zone de libre-échange ? s'est soldée par un échec. Il faut' maintenant tout reprendre depuis le commencement. L'Assemblée sera peut-être d'accord pour admettre que, les premières propositions émanant des Onze n'ayant pas permis de trouver une forme d'association, il s'agit de voir, à présent, si la Communauté elle-même peut formuler des propositions de nature à permettre une reprise fructueuse des négociations. De telles propositions pourraient se dégager du rapport que la Commission de la Communauté Économique Européenne doit établir, pour le 1er mars 1959, à l'intention du Conseil de la Communauté.

50. Comme le Président britannique du Conseil de l'O.E.C.E. l'a lui-même déclaré, il faut en tout état de cause un certain délai avant que l'on se préoccupe de faire redémarrer les négociations en vue d'une association plus permanente entre les Onze et les Six. Cette reprise des négociations pourrait être envisagée le plus tôt possible après le 1er mars, dès que le Conseil de la C.E.E. aura arrêté sa position et formulé son point de vue à la lumière du rapport de la Commission européenne. Le Conseil de la C.E.E. pourra ainsi parvenir à un accord, mettons en avril, et les membres de l'Assemblée Consultative pourraient peut-être mettre à profit ce laps de temps pour réfléchir aux principaux obstacles sur lesquels ont buté, jusqu'ici, les négociations, et pour essayer de suggérer, dans la mesure du possible, de nouveaux moyens de les résoudre. C'est dans cet esprit que le projet de directive figurant en tête de ce rapport a été adopté.

Annexe ANNEXE

Résolution (58) 25 (Adoptée par le Comité des Ministres, le 15 décembre 1958

Le Comité des Ministres,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ;

Confirmant sa décision de continuer ses consultations comme par le passé et de les développer davantage toutes les fois que se posera un problème qui intéresse de façon vitale le Conseil de l'Europe ;

Considérant l'état actuel des négociations concernant une Association Économique Européenne ;

Conscient de la nécessité de maintenir et développer la coopération de tous les gouvernements des pays membres de l'O.E.C.E. en vue de sauvegarder le développement harmonieux de leurs rapports économiques,

Réaffirme la détermination des gouvernements membres du Conseil de l'Europe de réaliser une association multilatérale entre la Communauté Économique Européenne et les autres pays membres de l'O.E.C.E.