



Doc. 860

29 septembre 1958

Aspects politiques et institutionnels de l'Association Economique Européenne

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Marinus van der GOES - van NATERS, Pays-Bas

1. 1958 - 10e session - Deuxième partie



A. Projet de recommandation

A

1. L'Assemblée,
2. Résolue à faire tout ce qui est en son pouvoir, tant directement que par l'action de ses représentants au sein des parlements des États membres, pour hâter dans toute la mesure du possible la conclusion de la convention instituant une Association Économique Européenne ;
3. Réaffirmant sa conviction qu'aucun des problèmes techniques en jeu n'est insoluble ;
4. BEstimant que, en sa qualité d'organe parlementaire, elle est particulièrement compétente pour suggérer aux gouvernements les principes devant régir les clauses institutionnelles de la convention,
5. Recommande au Comité des Ministres :
 - a. d'approuver le contenu de la section B ci-après ; et
 - b. de transmettre ce texte, avec son approbation, au Conseil des Ministres de l'O. E. C. E. en demandant qu'il soit examiné au sein du Comité intergouvernemental pour la zone de libre-échange.

B

6. L'Assemblée,
7. Réaffirmant sa volonté de donner tout l'appui politique qui se révélerait nécessaire pour faire aboutir les efforts tendant à la création d'une Association Économique Européenne,
8. Estime qu'elle devrait avoir l'occasion de donner son avis avant la signature de la convention sur les clauses institutionnelles de celles-ci, et notamment sur les dispositions ayant trait à l'Assemblée de l'Association, ces clauses devant être conformes aux principes suivants :
 - a. les procédures de vote prévues pour l'organe ministériel disposant du pouvoir de statuer en dernier ressort ne devraient pas permettre à une minorité de Membres ayant signé la convention de ralentir par la suite sa mise en oeuvre indéfiniment ;
 - b. les pouvoirs de l'organe exécutif de l'Association devraient garantir à celui-ci une autonomie suffisante pour s'acquitter de ses fonctions d'une manière impartiale ;
 - c. il y aurait lieu de doter l'Association d'une Assemblée parlementaire, qui devrait être l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ;
 - d. cette Assemblée devrait être investie d'un droit de regard qui pourrait la mettre à même de collaborer d'une façon constructive avec l'organe exécutif ; il faut également envisager le pouvoir de voter une motion de désapprobation visant la gestion de cet organe ;
 - e. les États membres de l'Association qui ne sont pas déjà Membres du Conseil de l'Europe pourront envoyer des délégations à cette Assemblée dans les mêmes conditions que les autres Membres, sous réserve de l'accord de l'Assemblée elle-même.

B. Projet de résolution²

1. L'Assemblée,
2. Ayant examiné l'état actuel des négociations en vue de la création d'une Association Économique Européenne ;
3. Ayant pris acte avec satisfaction de la résolution adoptée à ce sujet par l'Assemblée Parlementaire Européenne le 27 juin 1958,
4. Adjure les parlements et les gouvernements des États membres de se rendre compte, alors que deux mois seulement nous séparent des premières mesures devant intervenir dans le cadre de la Communauté Économique Européenne en matière de droits de douane et de contingentements, qu'un nouveau retard ou un échec des négociations en cours aurait de graves conséquences pour le progrès économique de l'Europe ainsi que pour son unité politique croissante ; et
5. Prend acte de l'engagement souscrit par chaque Représentant à l'Assemblée ayant voté cette résolution de l'appuyer de la façon la plus appropriée au sein de son parlement national, afin que l'opinion, les parlements et les gouvernements d'Europe soient avertis de la détermination des parlementaires européens de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour hâter la conclusion d'une convention instituant l'Association.

2. Adopté par 19 voix contre 0 et 0 abstention.

C. Projet de directive

1. L'Assemblée
2. Charge le Bureau de désigner une délégation de membres de l'Assemblée avec mandat de présenter directement au Comité intergouvernemental de l'O. E. C. E., qui négocie actuellement la création d'une Association Économique Européenne, ses vues sur cette Association et notamment sur ses aspects institutionnels.

D. Exposé des motifs

1. L'évolution du problème depuis avril

1. Quand l'Assemblée s'est réunie en avril dernier, l'avenir de ce que l'on appelait jusqu'alors « la zone de libre-échange » paraissait sombre. D'une part, aucun accord n'était encore intervenu sur des questions telles que le problème de l'origine et des détournements de trafic, l'harmonisation des charges sociales, l'agriculture et les institutions. D'autre part, on doutait sérieusement, dans certains milieux, de la possibilité même de créer une zone de libre-échange. La France semblait avoir le sentiment qu'elle ne pourrait faire face au surcroît de concurrence qui résulterait pour elle de la création de la zone de libre-échange alors qu'elle devait déjà compter avec la concurrence des autres membres de la Communauté Économique Européenne. De son côté, le Royaume-Uni (avec un ou deux autres pays) estimait que les conditions auxquelles la France pourrait consentir à un élargissement de la Communauté Économique Européenne correspondraient si peu à une véritable zone de libre-échange et aux rapports économiques envisagés primitivement qu'aucun accord utile ne serait finalement possible.

2. C'est dans ces circonstances que l'Assemblée a adopté la Recommandation 160 sur la zone de libre-échange dont on peut dire en résumé :

- a. qu'elle rejetait le point de vue selon lequel les problèmes techniques posés par la création de la zone étaient insolubles ; et
- b. que, forte de l'appui des parlementaires des quinze États membres, elle soulignait l'urgente nécessité politique et économique de mener à bonne fin les négociations.

3. La recommandation tenait également compte du fait que les négociations techniques et la procédure de ratification de la convention pourraient ne pas être achevées à la fin de l'année. Pour assurer la synchronisation des mesures nécessaires en matière de droits de douane et de contingentements, et leur harmonisation avec les mesures que la Communauté Économique Européenne doit appliquer à partir du 1er janvier 1959, elle appuyait une proposition tendant à la conclusion d'un traité-cadre reliant à la Communauté Économique Européenne sur une base multilatérale tous les autres membres de l'O. E. C. E., qui permettrait d'éviter toute distorsion dans la structure de l'économie européenne entre le 1er janvier 1959 et la mise en oeuvre d'une convention instituant une zone de libre-échange.

4. Ainsi, quand l'Assemblée s'est séparée au début de mai, elle envisageait la reprise des négociations au sein du Comité intergouvernemental avec un réel espoir de voir résoudre l'essentiel du problème dans le courant de l'été.

5. Cependant, les négociations n'ont pu être poursuivies immédiatement en raison, d'une part, de la crise politique française survenue en mai et, d'autre part, d'élections et de changements de gouvernement dans certains pays membres à cette époque. Elles n'ont donc été reprises que lors des réunions du Conseil des Ministres des Six et du Comité Maudling en juillet (voir paragraphe 8 ci-dessous).

6. Pendant toute cette période, l'opinion parlementaire européenne a continué son action en faveur de la création d'une zone de libre-échange dans les plus courts délais. S'il en était encore besoin, l'unanimité de tous les parlements sur cette question a été certainement démontrée par la résolution que l'Assemblée Parlementaire Européenne a adoptée le 27 juin 1958³ et par le communiqué de presse publié par notre commission après sa réunion des 10 et 11 juillet 1958⁴ à Paris. Ce communiqué qui exprimait l'opinion non seulement des Six, mais aussi des parlementaires des Neuf, réclamait à nouveau une décision politique définitive et positive sur la zone de libre-échange, et approuvait d'une façon générale l'avis émis par l'Assemblée Parlementaire Européenne, y compris la proposition tendant à la conclusion, le cas échéant, d'un accord provisoire.

7. A la mi-juillet, les parlements d'Europe étaient donc unanimes à reconnaître la nécessité urgente de faire aboutir les négociations sur la zone de libre-échange, quand bien même il subsisterait quelques points de désaccord, notamment des côtés britannique et français.

3. Voir annexe I.

4. Voir annexe II.

2. Les réunions de juillet

8. C'est alors qu'ont eu lieu la réunion du Conseil des Six le 23 juillet et celle du Comité intergouvernemental de l'O. E. C. E. présidé par M. Maudling les 24 et 25 juillet 1958. Au cours de ces réunions, la position adoptée par les gouvernements a très largement correspondu à l'opinion parlementaire telle que je l'ai décrite.

9. D'une part, il semble que des progrès suffisants aient été réalisés au cours de ces réunions pour qu'il y ait lieu d'espérer qu'un grand pas en avant vers la création de la zone de libre-échange sera fait en octobre, ce qui témoigne de l'attitude fondamentalement positive de tous les gouvernements, y compris le Gouvernement français, à l'égard du projet. M. Maudling a pu dire au cours de la conférence de presse qu'il a tenue à l'issue de la réunion du Comité : « Cette réunion a été très fructueuse et il importe à cet égard de ne pas songer uniquement à notre propre réunion. La réunion des six pays... a contribué puissamment au succès de nos propres délibérations de ces deux derniers jours... La situation est maintenant beaucoup plus claire et permet beaucoup plus d'optimisme qu'il y a quelques jours. Je suis convaincu du désir général de mener les négociations à bonne fin aussi rapidement que possible. » D'autre part, les quelques points de désaccord qui subsistaient au niveau gouvernemental ont empêché le Comité de prendre définitivement la décision positive à laquelle il compte maintenant aboutir en octobre.

3. Que peut faire l'Assemblée ?

3.1. Renouveau du message politique de l'Assemblée

10. Que pouvons nous faire en ce moment ? A mon sens, deux choses. D'abord, inviter l'Assemblée à voter à l'unanimité en faveur d'une résolution insistant de nouveau sur l'importance politique capitale que revêt ce projet. Je sais fort bien que nous l'avons fait à chaque débat de l'Assemblée sur la zone de libre-échange. Je sais aussi que, dans une large mesure, nous prêchons à des convertis, même lorsque nous nous adressons aux gouvernements. Néanmoins, nous avons raison de répéter sans nous lasser une vérité de cette importance, notamment si l'on songe qu'il subsiste en Europe, comme je l'ai dit, des milieux où les appels renouvelés des parlementaires de tous nos pays peuvent contribuer à vaincre les préjugés et à redresser les idées fausses qui persistent au sujet de la zone de libre-échange. Dans le projet de résolution annexé au présent document, votre commission politique s'est donc efforcée de formuler ce nouvel appel à l'opinion publique européenne avec le maximum de concision et d'efficacité.

3.2. Action dans les parlements nationaux

11. est une autre initiative que nous pouvons prendre pour faire entendre notre voix. L'Assemblée dispose d'un utile et efficace groupe de travail chargé des liaisons avec les parlements nationaux. Il incombe à ce groupe de travail de transmettre, par les voies les plus efficaces, les textes de l'Assemblée Consultative en faveur desquels il est possible d'agir utilement dans les parlements nationaux. Peut-être pourrions-nous, avec son aide, organiser une véritable manifestation parlementaire en faveur de la zone de libre-échange. Si chacun des membres de l'Assemblée Consultative prend la parole au sein de son parlement national pour appuyer simplement en quelques mots le projet de recommandation que la commission soumet à l'Assemblée et pour souligner que ce point de vue est le point de vue unanime des parlements d'Europe, convaincus qu'il faut créer la zone de libre-échange et que les intérêts particuliers nationaux doivent céder devant cette nécessité, nous aurons fait notre devoir. Un projet de résolution en ce sens a été adopté par votre commission et figure en annexe au présent rapport.

3.3. Une nouvelle appellation

12. Je voudrais ensuite dire quelques mots à propos du nom de la zone de libre-échange. Qu'y-a-t-il dans un nom ? Dans le cas présent, peut-être presque tout l'avenir politique de l'Europe. Chez ceux, qui, comme les Français, vivent depuis tant d'années dans une économie caractérisée par le protectionnisme, l'expression « zone de libre-échange » évoque la disparition de la structure actuelle de leur économie nationale et son remplacement par un système où ils se trouveront face aux dures réalités d'une nouvelle concurrence économique s'ajoutant à celle qu'ils attendent déjà de l'application du Traité de Rome. De surcroît, pour l'ensemble des Six, une expression qui désigne simplement un système commercial, sans rien traduire des convictions et des espérances politiques que recèle le mot « communauté », est banale et désagréable. M. Maudling lui-même admet d'ailleurs qu'un changement de nom est nécessaire. Il a déclaré plus d'une fois qu'une nouvelle appellation serait souhaitable. J'ai regretté, en tant que membre de l'Assemblée Parlementaire Européenne comme de l'Assemblée Consultative, que, dans sa réponse à M. Woodburn le 30

juillet à la Chambre des Communes, il n'ait pas saisi l'occasion de faire état de la suggestion de l'Assemblée des Six. Vous savez que celle-ci a proposé le nom d'« Association Économique Européenne ». Étant donné que la commission a elle-même approuvé cette idée, c'est ainsi que j'ai intitulé le présent rapport et la commission est tombée d'accord pour employer dorénavant ce titre dans tous nos textes officiels relatifs à cette question.

13. Telles sont les diverses observations d'ordre politique que votre commission tenait à présenter. Les problèmes techniques d'ordre économique que pose la création de l'Association ont été traités à fond dans la série de rapports présentés par M. Hay au nom de nos collègues de la commission économique, auxquels il faut ajouter le rapport social de Lord Lansdowne et les rapports sur les problèmes agricoles de M. Charpentier. Il n'appartient pas à notre commission d'examiner ces questions en détail et l'on admet généralement, à l'heure actuelle, qu'aucun de ces problèmes particuliers ne constitue en soi un obstacle insurmontable à de nouveaux progrès. Quant aux travaux qu'ils exigeront encore, il semble que les experts de l'O. E. C. E. s'en occupent avec compétence, conformément aux instructions que leurs gouvernements leur ont données par l'intermédiaire du Comité Maudling. Je n'en parlerai donc pas ici, d'autant que l'on ne dispose d'aucune indication sur les derniers efforts accomplis — notamment sur le mémorandum très fouillé que les Six ont présenté en mai 1958.

4. Institutions

14. En revanche, il reste un problème immense qu'il faudra régler dans la convention instituant l'Association, dès lors que le principe politique de sa création aura été adopté. Il s'agit des institutions.

15. Ici, tout d'abord, il faut soulever la question du siège des institutions. L'Assemblée a toujours réclamé comme une impérieuse nécessité que toutes les institutions européennes soient en principe établies dans un même lieu. Le problème se pose donc d'un siège identique, tant pour les institutions de l'Association et de l'O. E. C. E. que pour celles-ci et celles de la Communauté Économique Européenne. Mais il ne nous incombe pas d'ores et déjà de rechercher une solution à ce problème, qui peut être abordé ultérieurement.

16. On peut concevoir deux manières d'aborder les autres aspects du problème. La première consisterait à essayer d'élaborer des projets d'articles sur les institutions indiquant noir sur blanc, mais in abstracto, les organes nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'Association, les pouvoirs qui devraient leur être attribués et les modalités de l'exercice de ces pouvoirs. Je ne pense pas que cette méthode soit la meilleure. Tout d'abord, les organes à créer dépendront de l'infrastructure de l'Association elle-même que nous ne pouvons encore connaître dans le détail. Nous savons, certes, qu'il faudra prévoir par exemple une procédure d'arbitrage pour le règlement des différends entre Membres de l'Association ; mais, que cet arbitrage soit du ressort d'une cour de justice, comme dans la Communauté Économique Européenne, ou d'une autre instance, par exemple à l'instar du tribunal établi par l'O. É. C. E. pour le contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire, cela importe peu au stade actuel. Nous savons également que les Membres de l'Association qui doivent combler leur retard dans le domaine du développement industriel auront besoin d'une assistance financière ; mais, là encore, qu'une banque de développement soit instituée pour administrer cette assistance ou que l'on ait recours à l'appareil de l'O. E. C. E. adapté à cette fin, c'est, pour le moment, une question secondaire ; l'important est que l'assistance nécessaire soit fournie. Nous pouvons, au stade actuel, laisser aux experts gouvernementaux le soin d'en fixer les modalités.

17. Je ne veux pas dire par là que notre commission devrait proposer à l'Assemblée de donner carte blanche aux gouvernements pour rédiger toutes ces dispositions sans plus demander notre avis. Je crois que nous devrions être consultés sur toutes ces questions au moment opportun, et c'est pourquoi le projet de recommandation demande expressément que l'Assemblée soit consultée sur les clauses de la convention relatives aux institutions avant qu'elles ne soient définitivement adoptées par les gouvernements.

18. Si nous ne pouvons prévoir en détail chacune des clauses de la convention relatives aux institutions, il est cependant de notre devoir, en tant que représentants politiques des peuples intéressés, de définir les grands principes dont, à notre avis, elles doivent s'inspirer, la consultation dont je viens de parler garantissant que l'Assemblée sera en mesure de vérifier plus tard que ces principes ont été effectivement appliqués. Dans les paragraphes qui suivent, je me suis efforcé d'indiquer ce que doivent être ces principes selon l'opinion, me semble-t-il, de la majorité d'entre nous.

19. Je voudrais ajouter une autre observation préliminaire. Il me semble logique de prévoir une formule de participation des institutions de la Communauté aux institutions de l'Association. A l'instar du traité d'association C. E. C. A.-Royaume-Uni, on pourrait imaginer un conseil d'association où siègeraient les membres du Conseil de la Communauté, la Commission européenne, et les représentants des

gouvernements des autres États membres. Cette composition pourrait se répéter sur les autres plans. Cependant, puisque la Commission européenne semble avoir réservé sa position, il serait prématuré d'élaborer cette structure.

5. Le Conseil des Ministres

20. J'ai expliqué pourquoi il était inutile que nous précisions maintenant dans le détail la forme exacte d'un conseil au niveau ministériel, en tant qu'organe responsable de la politique d'ensemble. Ce qui importe, c'est que, une fois prise la décision de constituer l'Association, des garanties soient insérées dans les clauses de la convention relatives aux attributions du Conseil des Ministres, disposant du pouvoir de décision en dernier ressort, afin que la création de l'Association soit irrévocable et qu'une petite minorité de Membres ne puisse tirer parti des modalités prévues pour le passage d'un stade de la mise en oeuvre au stade suivant pour ralentir indéfiniment l'établissement de l'Association. Ces garanties existeront si les clauses de la convention régissant le passage d'un stade de la période de transition à un autre stipulent qu'au lieu du vote unanime du Conseil il suffira, après un certain délai (par exemple à la fin de la 6e année), d'un vote à une majorité qualifiée. Du point de vue de l'Assemblée, les intérêts particuliers nationaux ne pourront ainsi entraver indéfiniment la mise en place définitive de l'Association, et le Conseil pourra se mettre au travail avec l'assurance de ne plus rencontrer d'obstacles insurmontables.

6. L'exécutif

21. La question qui se pose ensuite est celle de l'organe exécutif de l'Association. Il est inutile de spécifier ici si cet organe doit ou ne doit pas être dérivé de la structure actuelle de l'O. E. C. E. Pour nous, la question fondamentale est celle des pouvoirs dont doit disposer cet exécutif. Il peut exister des divergences de vues quant à l'importance des pouvoirs autonomes qu'il faut lui attribuer, mais on admettra, en général, qu'il ne serait pas opportun que sa composition et son fonctionnement fussent analogues à ceux du mécanisme des Représentants permanents des gouvernements auprès de l'O. E. C. E. Il convient de doter l'exécutif de pouvoirs réels. La difficulté en l'espèce est, je le répète, de définir l'importance des pouvoirs autonomes à conférer à l'exécutif sans pour cela rédiger toutes les clauses de la convention s'y rapportant. Sans se faire d'illusions sur les chances de voir adopter, à l'heure actuelle, la construction de la Communauté Économique Européenne, on pourrait du moins espérer la création d'un exécutif modelé sur le Comité de direction de l'U. E. P. ou sur celui de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire, mais doté d'une autonomie suffisante pour s'acquitter de ses responsabilités particulières.

22. D'aucuns trouveront peut-être cette formule trop vague ; elle traduit pourtant un principe dont, j'en suis sûr, nous souhaitons tous l'application : le principe d'un exécutif capable de mener à bien la mise en place de l'Association sans être constamment en butte aux pressions des intérêts particuliers s'exerçant par l'intermédiaire des représentations nationales. Par ailleurs, puisque les modalités précises d'application de ce principe pourront, si le projet de recommandation annexé au présent rapport est approuvé, être ensuite contrôlées par l'Assemblée, les Représentants n'ont nullement lieu de craindre que nous n'invitions les gouvernements, sans plus de formalités, à instituer une autorité supranationale sur laquelle ni les parlementaires ni les gouvernements nationaux ne pourraient exercer un contrôle suffisant.

23. J'ajouterai une dernière observation sur le problème général de l'étendue des pouvoirs autonomes dont doit être doté l'exécutif. Dans certaines controverses visant des organes exécutifs tels que la Haute Autorité de la C. E. C. A., on a prétendu que l'expérience du fonctionnement de l'O. E. C. E., organisme purement intergouvernemental où est formellement appliquée la règle de l'unanimité, démontrait que le fait, pour les gouvernements nationaux, de conserver tous leurs droits n'avait nullement abouti, dans la pratique, à entraver les progrès comme on aurait pu le craindre. J'en conviens. Je crois qu'il faut rendre hommage aux succès qu'a remportés l'O. E. C. E. en fonctionnant de cette manière. Mais n'oublions pas que, dans cet éloge de la méthode purement pragmatique et empirique, il peut y avoir tout autant de « mystique » que celle que l'on a reprochée aux partisans les plus enthousiastes du supranationalisme. J'espère donc que nous ne nous laisserons pas diviser en deux factions opposées et que nous admettrons que la méthode de l'O. E. C. E. et celle de la Haute Autorité ont, l'une et l'autre, obtenu des succès, ce qui n'exclut pas — bien au contraire — une nouvelle approche pragmatique qui se situe entre les deux.

7. L'Assemblée

24. J'en arrive enfin à l'Assemblée. La difficulté provient ici de ce que la question du rôle que doit jouer l'Assemblée parmi les institutions de l'Association se trouve liée à l'ensemble complexe des problèmes que l'Assemblée Consultative examine depuis de longs mois sous les titres de « Rationalisation des institutions

européennes » et « Relations entre le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E. ». Je n'ai, certes, nullement l'intention de revenir ici sur toutes ces questions, mais je voudrais résumer brièvement les deux exigences essentielles en cette matière. Tout d'abord, les fonctions attribuées à l'Assemblée dans l'Association doivent correspondre au degré d'autonomie dont disposera l'organe exécutif ; elles doivent en particulier lui permettre d'avoir au minimum un droit de regard ; le pouvoir de sanctionner par une motion de désapprobation la gestion de l'organe exécutif doit également être envisagé. En second lieu, l'Assemblée de l'Association doit être l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

7.1. Pouvoirs minimum de l'Assemblée

25. Nous sommes parfaitement conscients du fait que cette supervision de l'Assemblée est assez éloignée du « contrôle » exercé par l'Assemblée Parlementaire Européenne sur ses exécutifs et que la motion de désapprobation n'a pas le même effet automatique que la « motion de censure » dans le Parlement des Six. On ne pourra aboutir à une situation satisfaisante, du point de vue démocratique et parlementaire, que le jour où les organes des Dix-sept et ceux des Six seront assimilés, mais nous n'en sommes pas encore là.

26. Je crois, toutefois, que nous pouvons avancer des arguments particulièrement solides en faveur du principe selon lequel les pouvoirs de l'Assemblée de l'Association doivent progressivement se rapprocher de ceux de l'Assemblée de la Communauté Économique Européenne. Je ferai allusion à l'expérience retirée des travaux de l'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Notre commission a présenté à l'Assemblée l'an dernier un projet de résolution, qui est devenu la Résolution 133 portant réponse au quatrième rapport de l'Assemblée Commune à l'Assemblée Consultative. Le rapporteur de la commission était à l'époque M. Kenneth Younger. Dans ce texte, la commission aboutissait aux conclusions suivantes : « L'Assemblée constate que les relations entre la Haute Autorité et l'Assemblée Commune ont été à la fois cordiales et fécondes. Elle estime que ces rapports entre l'organe parlementaire et l'organe exécutif sont essentiels pour le sain développement de la Communauté et félicite celle-ci de ses réalisations dans ce domaine. Enfin, l'Assemblée tient à exprimer son admiration pour l'oeuvre qu'a accomplie l'Assemblée Commune depuis sa création. Abordant une phase entièrement nouvelle et plus importante encore de son existence, celle-ci peut éprouver une légitime fierté de ce qu'elle a fait jusqu'ici pour préfigurer la forme que devra revêtir le contrôle parlementaire dans une Europe intégrée. » Si nous sommes arrivés à ces conclusions quant aux travaux de l'Assemblée Commune et si nous sommes en faveur des compétences attribuées à l'Assemblée Parlementaire Européenne par le Traité de Rome, je ne vois pas comment nous pourrions refuser les pouvoirs proposés pour l'Assemblée de l'Association Économique Européenne.

7.2. L'Assemblée de l'Association doit être l'Assemblée du Conseil de l'Europe

27. J'en viens maintenant à la deuxième proposition que j'ai formulée au sujet de l'Assemblée : que cette Assemblée soit l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. On a beaucoup discuté des incidences de cette possibilité au sein des divers organes de l'Assemblée qui se sont occupés de la question de la rationalisation des institutions européennes, et notamment des relations du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. Il semble que ces discussions aient été inspirées dans une large mesure par le désir de trouver un système d'ensemble qui puisse concilier tous les genres de philosophie politique et répondre à toutes les objections des théoriciens en matière constitutionnelle. Ne pouvons-nous pas, en l'espèce, prendre modèle sur le Royaume-Uni en proposant un arrangement pragmatique pour faire face à la nécessité pratique urgente devant laquelle nous nous trouvons — doter l'Association d'une Assemblée — sans faire violence aux convictions de qui que ce soit sur la théorie politique de l'ensemble de la question ?

28. Le problème réside naturellement dans le fait que, si l'Assemblée Consultative devenait l'Assemblée de l'Association, il serait logiquement nécessaire d'y adjoindre des délégations parlementaires des autres pays dont on peut escompter l'adhésion à l'Association : la Suisse et le Portugal. Étant donné que ces délégations siègeraient dans une Assemblée qui est l'un des organes du Conseil de l'Europe, c'est normalement le Statut du Conseil de l'Europe qui leur serait applicable. Pour le Portugal, nous savons quelle est la difficulté dans l'esprit de nombreux Représentants. Nous savons également que l'autre gouvernement dont il s'agit, celui de la Suisse, ne voudra peut-être pas envoyer une délégation parlementaire à un organe qui, en plus de ses travaux sur l'Association, sera certainement appelé à traiter d'autres questions dont le Gouvernement suisse souhaiterait que sa délégation n'eût pas à connaître.

29. Je suis convaincu que le problème pourrait être résolu très simplement sur le plan pratique en prévoyant que la participation à l'Assemblée de nouvelles délégations, représentant les États qui ne font pas actuellement partie du Conseil de l'Europe, serait subordonnée à la conclusion d'arrangements appropriés à ce sujet entre le gouvernement de l'État intéressé et l'Assemblée Consultative dans sa composition actuelle. Que serait-il susceptible de se passer si nous faisons cette suggestion et si elle était acceptée ?

30. En ce qui concerne le Portugal, si cet État souhaitait désigner une délégation, il appartiendrait à l'Assemblée de prendre une décision.

31. Pour ce qui est de la Suisse, il est évidemment possible que la difficulté, quant à la représentation de ce pays à l'Assemblée, vienne des Suisses eux-mêmes. Est-il exclu, dans ce cas, que le Gouvernement suisse s'estime en mesure d'accepter le principe d'une Assemblée à laquelle son propre pays ne participerait pas, mais qui aurait quelque pouvoir dans l'Association ? Les relations très efficaces que l'Assemblée Consultative entretient déjà avec l'O. E. C. E. fournissent, à mon avis, la réponse à cette question. L'Assemblée examine les rapports annuels de l'O. E. C. E., elle y répond, et nombre de ses recommandations sont transmises par le Comité des Ministres au Conseil de l'O. E. C. E. Pourtant, autant que l'on en puisse juger, aucune difficulté ne surgit du fait que la Suisse est représentée à l'O. E. C. E. sans l'être au Conseil de l'Europe. Le même argument s'applique d'ailleurs aux difficultés que pourrait éprouver le Portugal à propos de l'Assemblée de l'Association. J'en conclus, par conséquent, que nous pouvons résoudre ce problème d'une façon pragmatique. Peut-être ne serons-nous pas en mesure d'élaborer une structure complète et parfaite susceptible de satisfaire les perfectionnistes en matière constitutionnelle. Mais nous devrions pouvoir faire en sorte que les difficultés suscitées par ces cas particuliers soient résolues à la satisfaction de tous les intéressés, sans violer ni le principe du contrôle parlementaire démocratique, d'une part, ni, d'autre part, ce que j'appellerai le principe « pas de quatrième assemblée » en faveur duquel notre Assemblée a lutté si énergiquement par le passé.

32. On a l'impression que, jusqu'à présent, le Comité intergouvernemental ne s'est guère occupé de la participation parlementaire à l'Association. Si ledit Comité n'est pas bien vite convaincu de l'impérieuse nécessité d'une supervision parlementaire, nous n'aurons certes pas la force morale nécessaire pour en convaincre les Portugais et les Suisses. C'est pourquoi il ne serait pas concevable que les Ministres présents à la prochaine session de l'Assemblée se taisent sur ce point capital. Les points (c) (d) et (e) du paragraphe 8 du projet de recommandation pourraient les inciter à se prononcer.

33. J'en viens à notre conclusion. La commission politique a voulu rendre aussi clairs et aussi simples que possible les divers principes que la commission invite l'Assemblée à recommander aux gouvernements. Nous reconnaissons qu'ils puissent ne pas satisfaire ceux qui souhaiteraient que le problème fût traité juridiquement d'une façon complète et détaillée. Mais votre rapporteur tient à faire remarquer qu'il ne nous appartient pas de rédiger la convention à la place des négociateurs. Nous devons compter sur eux pour examiner avec bienveillance les propositions que nous esquissons ici, en comprenant quel en est l'objet. Car notre but est de traduire efficacement, sur le plan institutionnel, le désir de nos parlements de créer une Association Économique Européenne, de la créer irrévocablement, et de la doter, en tous cas, d'un minimum de contrôle démocratique. Je suis convaincu que les principes énoncés plus haut assureront la réalisation de ce désir.

Annexe 1 ANNEXE I

Résolution sur un traité d'Association Économique Européenne - (zone de libre-échange)

L'Assemblée Parlementaire Européenne,

1. Considérant que les auteurs du Traité de Rome ont affirmé dès l'origine leur volonté de contribuer à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux; Considérant qu'au moment de la signature du traité, le 25 mars 1957, ils se sont déclarés prêts à conclure avec les autres pays, dans le cadre des organisations internationales auxquelles ils participent, des accords permettant de contribuer, par l'union de leurs marchés, le rapprochement de leurs économies et la mise sur pied des principes et des modalités d'une politique commune, non seulement à leur prospérité mais aussi à celle des autres pays, Approuve le principe d'un accord d'Association Économique Européenne (zone de libre-échange) associant à la Communauté Économique Européenne et à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier les autres pays de l'O.E.C.E., englobant les produits agricoles aussi bien que les produits industriels, et souhaite l'heureux résultat des négociations actuellement en cours;
2. Considérant, d'autre part, que les autres pays membres de l'O.E.C.E., pour des raisons multiples qui leur sont propres, n'ont pas pu souscrire jusqu'ici à l'ensemble des principes énoncés dans les traités de la Communauté Économique Européenne, de la C.E.E.A. et de la C.E.C.A., ni accepter la discipline que les Etats membres de la Communauté ont librement consentie, Constate, en conséquence, qu'une telle association comporte des règles de fonctionnement qui peuvent différer de celles de la Communauté Économique Européenne ;
3. Affirme la nécessité de préserver entièrement la réalité des traités instituant les trois Communautés Européennes ;
4. Déclare que, si elle est prête à approuver la conclusion avec les autres partenaires européens d'une association économique, elle ne pourrait accepter de voir se dissoudre ces Communautés dans un ensemble qui leur ferait perdre, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer associés, les bénéfices de l'intégration économique et politique actuellement entreprise ; Déclare, en conséquence, qu'un accord établissant l'association ne peut être considéré comme conclu entre dix-sept Etats entre lesquels n'existerait aucun lien préalable, mais qu'au contraire il doit être conçu comme une association des onze Etats européens aux Communautés déjà vivantes et institutionalisées ; Déclare que le groupe des six pays membres doit apparaître comme une entité au sein des institutions qui pourraient régir la future association ;
5. Considérant que, eu égard aux difficultés politiques et techniques encore à résoudre, il est matériellement impossible de conclure et de faire ratifier dans un grand nombre de parlements nationaux un accord d'association susceptible d'entrer en vigueur à la date du 1er janvier 1959 ; Considérant, d'autre part, qu'il serait souhaitable de disposer d'un temps plus long pour achever sans précipitation l'étude des difficultés qui subsistent et pour mener à bon terme les négociations actuellement en cours ; Considérant qu'il est néanmoins souhaitable que les partenaires fassent, dès le 1er janvier 1959, un premier pas dans la voie des réalisations concrètes, Approuve la Commission de la Communauté Economique Européenne d'avoir proposé, sans préjuger la forme et le contenu définitif de l'accord d'association envisagé, l'extension de l'abaissement, décidé entre les Six à partir du 1er janvier 1959 et pour une période de dix-huit mois, de 10 % des tarifs douaniers en vigueur, aux onze autres pays de TO.E.C.E. en ce qui concerne leurs échanges mutuels ;
6. Suggère que, clans toute la mesure du possible, cet abaissement de droits soit accompagné d'une déclaration d'intentions énonçant les principes sur lesquels pourrait être basé le traité d'Association Économique Européenne (zone de libre-échange) ; Exprime sa confiance que la Commission de la Communauté Économique Européenne et la Haute Autorité poursuivront, sur la base des principes ci-dessus énoncés, tant au sein des réunions des Etats membres qu'au sein du Comité intergouvernemental lui-même, l'action qu'elles ont entreprise.

Annexe 2 ANNEXE II

Communiqué de presse sur la zone de libre-échange

La commission politique de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, réunie le 11 juillet 1958 à Paris, a évoqué l'état actuel des négociations en cours en vue d'établir une zone européenne de libre-échange.

Elle a pleinement conscience qu'il lui appartient en ce domaine de se faire l'interprète des quinze pays membres du Conseil de l'Europe. C'est dans cet esprit qu'elle a examiné la résolution sur un traité d'Association Économique Européenne, adoptée par l'Assemblée Parlementaire Européenne (l'Assemblée des Six) le 27 juin dernier.

La commission a approuvé la pensée directrice qui est à la base de cette résolution. Elle retient en particulier :

1. La conception selon laquelle il s'agit d'une Association Économique Européenne entre, d'une part, la Communauté Économique Européenne et, d'autre part, l'ensemble des autres pays membres de l'O.E.C.E. ;
2. Les deux modalités préconisées et devant être réalisées simultanément : une déclaration d'intentions énonçant les principes sur lesquels pourrait être basé le traité d'Association Économique Européenne, et une extension de l'abaissement décidé entre les Six à partir du 1er janvier 1959 et pour une période de dix-huit mois, de 10 % des tarifs douaniers en vigueur, aux onze pays de l'O.E.C.E., en ce qui concerne leurs échanges mutuels.

: