



Doc. 662

30 avril 1957

Traité instituant la Communauté Economique Européenne

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. Paul LEVERKÜHN, Allemagne

1. 1957 - 9e session - Première partie



A. Projet de résolution

L'Assemblée,

Réaffirmant sa conviction souvent exprimée selon laquelle ce n'est qu'en réunissant leurs ressources humaines et matérielles que les pays de l'Europe occidentale pourront assurer la stabilité et le développement de leurs économies,

1. Félicite les six gouvernements participant au Comité intergouvernemental de la conclusion du traité instituant la Communauté Économique Européenne ;
2. Exprime l'assurance que le traité sera appliqué de manière à promouvoir l'intégration économique de l'Europe libre dans son ensemble dans le cadre d'une économie mondiale caractérisée de plus en plus par l'inter-dépendance;
3. Demande instamment que, dans la préparation des mesures de mise en oeuvre du traité, soient explorées toutes les possibilités propres à faciliter l'association d'autres Membres du Conseil de l'Europe, soit dans le cadre d'une zone européenne de libre-échange, soit par tout autre arrangement, et qu'il soit tenu tout spécialement compte du stade de développement économique atteint par les différents pays;
4. Souligne la pressante nécessité de faire preuve de vigilance, afin de prévenir toute tendance à la formation d'une économie protectionniste fermée par le renforcement des restrictions vis-à-vis des pays tiers;
5. Constate avec satisfaction que la Communauté s'étend en principe à tous les secteurs de l'économie, y compris l'agriculture, et souligne que les dispositions très souples prévues par le traité pour ce secteur particulier exigent que leur mise en oeuvre soit poursuivie avec détermination en vue de tirer un meilleur parti des ressources agricoles européennes;
6. Prend acte de l'association à la Communauté des pays et territoires d'outre-mer avec lesquels les pays participants ont des liens, et rappelle qu'il importe de faire en sorte que cette association se concilie avec la création d'une zone de libre-échange englobant la Communauté ;
7. Demande instamment aux gouvernements et parlements des six pays de n'épargner aucun effort pour assurer la prompte ratification du traité.

B.

Sommaire	TABLE	DES	MATIÈRES
-----------------	--------------	------------	-----------------

Les grandes lignes du traité - 3

Les institutions - 4

l'Assemblée

le Conseil

la Commission

la Cour de Justice

le Comité économique et social

La période transitoire - 6

PARTIE I — DISPOSITIONS GOUVERNANT LES RELATIONS ENTRE LES ETATS MEMBRES

A. Les bases de la Communauté

1. Elimination des entraves aux échanges de marchandises - 8
2. Les dispositions spéciales prévues pour l'agriculture - 11
3. La libre circulation des facteurs de production - 13
4. Les transports - 15

B. La politique de la Communauté

1. Mesures complémentaires d'adaptation et d'intégration - 16
 - a. Les règles de concurrence - 16
 - b. Dispositions sociales - 18
2. La politique économique - 19
 - a. La politique de conjoncture - 21
 - b. La balance des paiements - 21
3. La Banque européenne d'Investissement - 23

PARTIE II — DISPOSITIONS GOUVERNANT LES RELATIONS COMMERCIALES AVEC LES PAYS TIERS

1. Le tarif douanier commun - 26
2. La politique commerciale - 28
3. L'association des pays et territoires d'outre-mer 29
4. Relations avec la zone de libre-échange - 32

1. Le traité instituant la Communauté Économique Européenne

1.1. Les grandes lignes du traité

1. Le 25 mars 1957, les ministres des Affaires Etrangères des six pays de la C. E. C. A. ont signé à Rome le traité instituant la Communauté Economique Européenne. Le texte du traité suit, dans ses grandes lignes, le plan élaboré par les chefs de délégations du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine et incorporé dans le « rapport Spaak »²

2. La pièce maîtresse de la Communauté est l'union douanière instituée entre les six pays signataires. En ce qui la concerne — tant l'élimination des obstacles aux échanges de marchandises à l'intérieur de la Communauté que l'instauration d'un tarif douanier commun vis-à-vis des pays tiers — le traité définit une

2. Les divergences importantes entre le traité et le rapport Spaak seront signalées au cours de l'analyse.

technique précise. Mais, si c'est l'union douanière qui constitue la base d'une action commune des Etats membres, cette action s'étendra également à de nombreux autres domaines de la vie économique et sociale des pays en cause. A cet égard, le traité présente — peut-être inévitablement — le caractère d'un traité-cadre, en ce sens qu'il établit les principes et les modalités de cette action commune sans en définir le contenu.

3. La réalisation de cette double tâche — l'union douanière et la mise en oeuvre d'une action économique et sociale commune — est confiée à la Communauté elle-même. Elle sera assumée par quatre institutions — une Assemblée, un Conseil, une Commission et une Cour de Justice — dont les attributions respectives sont fixées par le traité. Le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social. Les États membres s'engagent à assurer, par mesures administratives ou législatives, l'exécution des obligations découlant du traité ou des actes des institutions de la Communauté.

1.2. Les institutions - (Articles 137-192)

4. L'Assemblée est formée de 142 délégués que les parlements des États membres sont appelés à désigner en leur sein. L'Assemblée exerce des pouvoirs de délibération et de contrôle. Elle examine statutairement le rapport général annuel de la Communauté qui lui est soumis par la Commission. Elle peut adresser des questions à la Commission et dans certaines conditions, saisie d'une motion de censure sur la gestion de celle-ci, forcer la Commission à démissionner collectivement. Elle se prononce également sur le projet de budget de la Communauté qui lui est transmis par le Conseil et elle a le droit de proposer des modifications au projet.

5. L'Assemblée de la Communauté Économique Européenne sera fondue avec l'Assemblée de l'Euratom et, dès son entrée en fonctions, cette Assemblée unique remplacera également l'Assemblée de la C. É. C. A.

6. Le Conseil est formé par les représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres. Le Conseil assure la coordination des politiques économiques générales des États membres et dispose d'un pouvoir de décision.

7. Pendant la première et la deuxième étape de la période transitoire (définie plus bas), la plupart des décisions importantes du Conseil seront prises à l'unanimité. Pendant la troisième étape, de nombreuses décisions importantes du Conseil pourront être prises à une majorité qualifiée.

8. Les voix des membres sont pondérées comme suit : Allemagne : 4, Belgique : 2, France : 4, Italie : 4, Luxembourg : 1, Pays-Bas : 2. En délibérant sur une proposition de la Commission, la majorité qualifiée requise est de douze voix, dans les autres cas, elle est de douze voix d'au moins quatre membres..

9. La Commission est composée de neuf membres choisis en raison de leur compétence générale et nommés d'un commun accord pour quatre ans par les gouvernements. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance.

10. La Commission veille à l'application du traité. A cette fin, elle formule des recommandations à l'adresse du Conseil. Elle dispose d'un pouvoir de décision propre sur certaines questions spécifiées dans le traité et exerce les compétences que le Conseil lui confère.

11. Chaque membre dispose d'une voix. Les délibérations sont acquises à la majorité du nombre des membres.

12. La Cour de Justice est formée de sept juges, assistés de deux avocats généraux, nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité.

13. La Cour peut être saisie par la Commission ou par un Etat membre qui estime qu'un Etat membre a manqué à ses obligations en vertu du traité. Les arrêts de la Cour lient les Etats membres.

14. On voit que le traité instituant la Communauté Economique Européenne prévoit quatre organes semblables à ceux de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Cependant, le partage des compétences entre le Conseil et la Commission est fort différent de celui qui existe entre le Conseil et la Haute Autorité de la C. E. C. A. La Haute Autorité a des pouvoirs de décision beaucoup plus larges que ceux qu'aura la Commission et elle agit en outre en tant qu'organe administratif. Dans la Communauté Economique Européenne, presque toutes les décisions importantes seront prises par le Conseil au sein duquel les États membres sont représentés par les délégués des gouvernements. En outre, les décisions du Conseil et les directives de la Commission seront exécutées et administrées par les autorités nationales compétentes.

15. Le Comité économique et social (art. 193-198) est composé de 101 membres nommés pour quatre ans par le Conseil sur des listes présentées par les gouvernements et comprenant un nombre de candidats double de celui des sièges attribués à chaque pays. Les membres doivent représenter toutes les catégories de la vie économique et sociale. Le Comité a un caractère consultatif. Il ne peut se réunir qu'à la demande du Conseil ou de la Commission, mais il est obligatoirement consulté par ces institutions dans des cas prévus au traité.

1.3. La période transitoire - (Art. 8)

16. L'établissement de l'union douanière et la mise en vigueur des règles du traité touchant la libre circulation des facteurs de production, les règles de concurrence et certains régimes spéciaux dans les domaines de l'agriculture et des transports, devront être réalisés au terme d'une période transitoire. La politique commune axée sur ces réalisations et dont les principes sont énoncés dans le traité se poursuivra, au-delà de cette période, par un rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

17. La période transitoire est divisée en trois étapes de quatre années chacune et durera donc, en principe, douze ans. Toutefois, le passage de la première à la deuxième étape est conditionné par la constatation que les objectifs de la première ont été atteints. Cette constatation doit être faite par le Conseil statuant à l'unanimité. A défaut d'unanimité, la première étape est prolongée d'une cinquième année au terme de laquelle une nouvelle prolongation d'une sixième année peut intervenir dans les mêmes conditions. Au terme de la sixième année, la constatation peut être acquise par une majorité qualifiée. Si la majorité requise n'est pas atteinte, le traité prescrit une procédure d'arbitrage liant les Etats membres quelle que soit la décision. Il convient toutefois de noter que la durée de la période transitoire ne peut, en aucun cas, excéder quinze ans. Il s'ensuit donc que, si la décision arbitrale prolonge la première étape au-delà de la septième année, ce maximum de quinze ans ne pourra être respecté que par la réduction de la durée de la deuxième ou de la troisième étape.

18. Ainsi, le passage de la première à la deuxième étape constitue le point critique de la période transitoire. La formule envisagée, qui combine un veto suspensif avec une procédure d'arbitrage, représente évidemment un compromis. Elle laisse subsister une certaine incertitude concernant le passage de la première à la deuxième étape et, de ce fait, sur la durée totale de la période transitoire et même de la réalisation intégrale de l'union douanière. On peut donc penser que la G. A. T. T. se livrera à un examen attentif de cette clause.

19. Si une période transitoire de 12 à 15 ans semble pouvoir obtenir l'approbation du G. A. T. T. comme étant raisonnable, c'est-à-dire pas trop longue, la question de la durée « raisonnable » de la période peut se poser, sur le plan général, dans le sens contraire. Il y a lieu de se demander, en effet, si la période transitoire est assez longue pour permettre la réalisation de l'union douanière sans une dislocation trop sévère des économies nationales, notamment du niveau de l'emploi et de l'équilibre de la balance des paiements des Etats membres.

20. A cet égard, il est intéressant de noter qu'un groupe d'experts chargé par le Bureau International du Travail d'étudier les aspects sociaux de la coopération économique européenne a estimé qu'une période de 10 ans pourrait être considérée comme raisonnable en ce dernier sens pour la réalisation d'une union douanière entre les six pays membres de la C. E. C. A. 1. Il convient de signaler que cette opinion se fonde sur l'hypothèse d'une réalisation de l'union douanière dans des conditions de croissance économique mais que, d'autre part, ces experts n'ont pas estimé nécessaire, ni même utile, d'harmoniser[^] les politiques sociales et économiques des Etats membres, pendant et après la période de transition, dans la mesure envisagée pour la Communauté.

2. PARTIE I - DISPOSITIONS . GOUVERNANT LES RELATIONS ENTRE LES ETATS MEMBRES

2.1. Les bases de la Communauté

2.1.1. Élimination des entraves aux échanges de marchandises - (Art. 9-17, 30-37)

21. L'élimination progressive des droits de douane, des restrictions quantitatives et autres entraves au commerce intérieur s'étend en principe à l'ensemble des échanges de marchandises.

22. Les règles gouvernant l'élimination des droits de douane à l'intérieur de la Communauté s'appliquent aux produits originaires des États membres ainsi qu'aux produits en provenance de pays tiers en libre pratique dans les États membres, c'est-à-dire les produits pour lesquels les droits de douane ou taxes ont été perçus dans un État membre et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits et taxes.

23. Les droits de douane à l'importation entre les États membres seront réduits par paliers.

24. Au cours de la première étape de 4 ans, la première réduction est effectuée après 12 mois, la deuxième 18 mois plus tard, et la troisième à la fin de la quatrième année; la quatrième réduction est effectuée 18 mois après la deuxième étape, la cinquième 18 mois plus tard, et la sixième un an plus tard. Le rythme des réductions à accomplir pendant la troisième étape est fixé par le conseil statuant à la majorité.

25. Le droit de base sur lequel les réductions successives sont calculées pour chaque produit est le droit appliqué au 1er janvier 1957. La première réduction est de 10 % et s'applique à tous les produits. Pour les réductions ultérieures, les droits doivent être abaissés de sorte que la perception douanière totale³ soit diminuée de 10 %. L'ensemble des tarifs douaniers sera ainsi réduit de 30 % pendant la première étape, de 30 % pendant la deuxième et de 40 % pendant la troisième.

26. Afin d'assurer un abaissement continu de tous les taux, tout en ménageant une certaine souplesse au système, le traité prescrit que la réduction doit être — la première mise à part — d'au moins 5 % sur chaque produit. Finalement afin d'assurer une progression raisonnable dans la réduction des taux les plus élevés, il est prescrit que, pour les produits sur lesquels il subsiste, après la première réduction, un droit supérieur à 30 %, chaque réduction doit être d'au moins 10 %.

27. Les États membres s'efforceront en même temps d'aboutir, pour chaque produit, à une réduction d'au moins 25 % pendant chacune des deux premières étapes.

28. Les dispositions précitées s'appliquent également aux droits à caractère fiscal qui, toutefois, ne sont pas pris en considération pour le calcul de la perception douanière totale. Les États membres conservent la faculté de remplacer ces droits par une taxe intérieure. Ils peuvent obtenir l'autorisation de maintenir ces droits jusqu'à six ans si leur remplacement par une taxe se heurte à des difficultés.

29. Le traité n'a pas retenu l'idée, avancée dans le rapport Spaak, selon laquelle le taux de réduction porterait en moyenne sur des groupes de produits classés en fonction des taux de droits qu'ils supportent. Le mécanisme prévu dans le traité paraît donc être plus ferme que celui préconisé dans le rapport, tout en assurant une certaine souplesse indispensable et en ayant l'avantage d'être plus facilement administré.

30. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent à l'exportation doivent être supprimés au plus tard à la fin de la première étape, mais le traité ne fixe pas de paliers.

31. Le point de départ du traité à l'égard de l'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres est le Code de Libération de l'O. E. C. E. Les États membres s'engagent à consolider entre eux les listes de produits libérés en application du Code un an après l'entrée en vigueur du traité; ils traus-formentles contingents bilatéraux ouverts aux autres États membres en contingents globaux et augmentent l'ensemble de ces contingents d'au moins 20 % de leur valeur totale par rapport à l'année précédente, et chacun des contingents globaux par produit d'au moins j 10 %. Cette procédure est répétée annuellement jusqu'à ce que l'on constate que, pendant deux années consécutives, le contingent a été supérieur aux importations réelles, auquel cas il est supprimé.

32. Lorsque le contingent global pour un. produit n'atteint pas 3 % de la production de l'Etat en cause, il est porté à 3 % de cette production un an après l'entrée en vigueur du traité, à 4 % après la deuxième année, et 5 % après la troisième année. Par la suite, il est augmenté de 15 % annuellement.

33. A la fin de la dixième année, tout contingent doit être au moins égal à 20 % de la production nationale et, à l'expiration de la période de transition, tous les contingents à l'importation et toute mesure d'effet équivalent doivent être supprimés. Le fait de calculer chaque année le pourcentage sur le contingent de Tannée précédente est destiné à assurer une certaine progression dans l'élargissement des contingents.

34. Les restrictions quantitatives à l'exportation, d'ailleurs de faible importance, sont supprimées au plus tard à la fin de la première étape et toutes mesures d'effet équivalent dès l'entrée en vigueur du traité.

3. La perception douanière totale se calcule en multipliant par les droits de base la valeur des importations en provenance des autres Etats membres en 1956.

35. Il est à observer que cette partie du traité ne contient pas les nombreuses clauses de sauvegarde dont est assorti le chapitre sur l'élimination des droits de douane entre les Etats membres. En outre, le Conseil peut procéder au relèvement des pourcentages fixés, si la Commission constate que les dispositions du traité ne permettent pas d'assurer le caractère progressif de l'élimination de ces restrictions.

36. En ce qui concerne les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, le traité prévoit uniquement des aménagements progressifs tendant à assurer, avant la fin de la période de transition, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres. Pour le cas des monopoles comportant une réglementation destinée à faciliter l'écoulement et la valorisation des produits agricoles, ces aménagements sont conditionnés par la création de garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés.

2.1.2. Les dispositions spéciales prévues pour l'agriculture - (Art. 38-47)

37. Les règles prévues pour l'intégration des économies et notamment pour la réduction des tarifs, contingents et taxes affectant l'échange des marchandises dans le cadre de l'union douanière sont en principe applicables aux produits agricoles (produits du sol, de l'élevage et des pêcheries).

38. L'élimination progressive de la protection douanière des marchés agricoles, s'accompagnera, toutefois, d'aménagements spéciaux tendant à atténuer l'effet des nouvelles conditions de concurrence sur l'économie agricole. Les principales de ces mesures d'adaptation et de protection des marchés agricoles, prévues au traité, sont les prix minima et les contrats à long terme. Les prix minima pourront, au début, être fixés unilatéralement par les Etats membres, dans certaines conditions prescrites par le traité visant à assurer l'expansion du volume des échanges et la non-discrimination. La fixation des prix minima s'opère toutefois sous le contrôle du Conseil qui détermine, à l'unanimité, au cours des trois premières années, des critères objectifs pour ces prix. Statuant à la majorité qualifiée, le Conseil peut ensuite rectifier les décisions prises par les Etats membres si elles ne sont pas conformes aux critères ainsi définis. Les prix minima pourront, dans certaines conditions, être maintenus au-delà de la période transitoire, aucun terme n'ayant été fixé pour leur abolition.

39. Les contrats à long terme interviennent pendant la première étape. En ce qui concerne les quantités, la base est calculée sur le volume moyen des échanges entre les Etats membres pour les produits en cause au cours des trois années précédant l'entrée en vigueur du traité. Les prix qui sont négociés directement entre les parties intéressées devront se rapprocher progressivement des prix payés aux producteurs^A sur le marché intérieur du pays acheteur. Etant donné l'importance des diverses mesures existant en faveur de l'agriculture dans les Etats membres, cette disposition semble receler le danger d'une égalisation des prix à des niveaux élevés. C'est vraisemblablement dans la perspective d'une telle évolution que le traité prescrit que la conclusion de contrats à long terme ne devra pas gêner l'importation en provenance de pays tiers de matières premières pour la production de produits destinés à être exportés à des pays tiers. Tout produit qui fait l'objet d'une réglementation du marché affectant dans la concurrence une production similaire dans un autre Etat membre est soumis à une taxe compensatoire qui peut être fixée par la Commission, soit à la sortie du pays exportateur, soit à l'entrée au pays importateur.

40. Ces aménagements spéciaux s'insèrent dans un programme d'harmonisation graduelle, au cours de la période transitoire, des politiques agricoles nationales; ce programme prévoit des règles communes en matière de concurrence et une coordination obligatoire des diverses organisations nationales des marchés qui permettront, au terme de la période transitoire, de remplacer les politiques agricoles nationales par une politique agricole commune.

41. La politique agricole commune a pour but, d'abord, d'accroître la productivité et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs, ensuite de stabiliser les marchés afin d'assurer le relèvement du niveau de vie de la population agricole dans des conditions équitables, et enfin de garantir la sécurité des approvisionnements. Elle devra en outre tenir compte de la structure sociale particulière à l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles.

42. La politique agricole commune n'est pas définie en termes précis, le traité se bornant à en établir les principes et à fixer les règles gouvernant le rapprochement graduel des politiques nationales au cours de la période transitoire.

43. Il est généralement admis qu'une libération des échanges commerciaux dans le secteur de l'agriculture provoquerait des déplacements très importants de la production et des courants traditionnels, en raison notamment de la protection nationale des marchés de ce secteur. Il s'ensuit qu'il est nécessaire de prévoir des mesures tendant à atténuer les effets d'une concurrence accrue. A cet égard, il ne fait aucun doute que le

traité prévoit tous les aménagements désirables, non seulement pendant, mais aussi au-delà de la période transitoire, et la question est plutôt de savoir si ces aménagements ne sont pas de nature à retarder indéfiniment la rationalisation de la production agricole européenne. D'une part, la gamme des produits auxquels ces réglementations s'appliquent pourra être très étendue, étant donné les difficultés qui se présenteront sans doute, même après la troisième année, lorsqu'il s'agira de déterminer les critères objectifs applicables aux prix minima et les quantités à inscrire dans les contrats à long terme. D'autre part, la seule disposition concrète se rapportant à l'accroissement de la productivité dispose qu'il peut être prévu une coordination des efforts dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, et pour le développement de la consommation de certains produits. On peut s'étonner de ne trouver aucune mention d'une politique de remembrement ou d'encouragement de l'utilisation des engrais. En outre, la disposition du traité selon laquelle il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles ne laisse pas entrevoir une politique d'expansion du crédit agricole satisfaisante.

44. En résumé, il faut noter que les principes qui, aux termes du traité, doivent présider à l'harmonisation progressive des politiques nationales et à leur remplacement par une politique commune à la fin de la période transitoire sont extrêmement imprécis. Il reste donc de vastes possibilités de négociation et c'est en grande partie le résultat de ces négociations qui déterminera dans quelle mesure le traité assurera en fait la spécialisation de l'agriculture européenne sur la base des coûts comparés.

45. Il convient d'ajouter que tout progrès en ce sens serait susceptible de faciliter l'expansion économique de l'Italie en élargissant le marché de ses produits agricoles.

2.1.3. La libre circulation des facteurs de production - (Art. 48-73)

46. On admet généralement que la réadaptation rationnelle des économies serait facilitée si l'élimination des entraves aux échanges de marchandises était complétée par la libération des mouvements des travailleurs, des cadres d'entreprises, des services et des capitaux. Dans tous ces domaines le traité prévoit des mesures de libération et précise les principes et les modalités d'une action commune.

47. La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté sera assurée au plus tard à l'expiration de la période de transition. Elle comporte le droit de répondre à des offres d'emploi, de se déplacer librement à cet effet, de séjourner dans l'un quelconque des États membres afin d'y exercer un emploi et d'y demeurer après y avoir occupé un emploi.

48. Le Conseil arrête dès l'entrée en vigueur du traité, après consultation du Comité économique et social, toutes directives nécessaires pour assurer l'élimination progressive des procédures et pratiques administratives faisant obstacle à la libre circulation des travailleurs et de toute discrimination fondée sur la nationalité.

49. En dehors de ces mesures « négatives », le traité contient deux dispositions constructives de très grande portée : l'établissement de mécanismes interétatiques pour mettre en rapport les offres et les demandes d'emploi, et — disposition plus importante encore — l'institution d'un système assurant aux travailleurs migrants et à leurs ayants-droit la totalisation de toutes les périodes prises en considération par les différentes législations nationales créant des droits aux prestations sociales.

50. Le droit d'établissement est progressivement réalisé avant la fin de la période de transition par l'élimination de toute discrimination fondée sur la nationalité. Ceci s'applique aussi à la création de succursales, de filiales et d'agences, notamment sous la forme de sociétés.

51. Statuant à l'unanimité pendant la première étape, et à la majorité qualifiée par la suite, le Conseil établit un programme de suppression des restrictions en traitant par priorité des activités particulièrement utiles au développement de la production et des échanges.

52. En arrêtant le programme de suppression des restrictions existantes, le Conseil est tenu de consulter l'Assemblée et le Comité économique et social. Il arrête également, avant la fin de la période de transition, après consultation de l'Assemblée, des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes.

53. Les restrictions à la libre prestation des services de caractère industriel, commercial, artisanal ou ressortissant aux professions libérales, sont régies par des règles très semblables à celles qui s'appliquent au droit d'établissement.

54. La libre circulation des capitaux.⁴ Les dispositions du traité tendant à la libération des mouvements de capitaux visent à supprimer progressivement, pendant la période de transition, les restrictions existantes dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, ainsi qu'à éliminer les discriminations de traitement fondées sur la nationalité des parties ou sur la destination du placement. Le Conseil arrête à cet effet les directives nécessaires, en consultation avec la Commission et le Comité monétaire statuant à l'unanimité pendant les deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite.

55. Le placement d'un emprunt par un Etat membre sur les marchés des capitaux des autres États membres exige, de toute façon, l'accord de ceux-ci. La Commission peut, si les mouvements de capitaux entraînent des perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux d'un État membre, autoriser celui-ci à prendre des mesures de protection dont elle définit les conditions et les modalités. En cas d'urgence, un État membre peut lui-même prendre les mesures nécessaires à titre provisoire.

56. Les paiements courants afférents aux mouvements de capitaux seront, par contre, libérés de toute restriction au plus tard à la fin de la première étape.

57. Il ressort de ces dispositions que les États membres sont décidés à avancer avec beaucoup de prudence dans ce domaine important.⁵

2.1.4. Les transports - (Art. 74-84)

Dans un marché libre, la concurrence serait évidemment faussée dans une certaine mesure par le maintien de régimes tarifaires nationaux très divergents dans le domaine des transports. Avant tout, il importe d'éliminer les discriminations fondées sur la nationalité.

Le traité prévoit en cette matière, dans le cadre d'une politique commune, une uniformisation des règles applicables aux transports internationaux à l'intérieur de la Communauté et des conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux d'un État membre. Ces règles devront être mises en application au plus tard à la fin de la période de transition; en même temps toute discrimination à raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés doit être supprimée.

Les États membres s'engagent à supprimer, au plus tard avant la fin de la deuxième étape, tout élément de soutien et de protection dans l'intérêt d'une industrie ou d'une entreprise particulière par l'intermédiaire de tarifs préférentiels, sauf avec l'autorisation de la Commission.

Les dispositions du traité s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Statuant à l'unanimité, le Conseil pourra ultérieurement décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne.

2.2. La politique de la Communauté

2.2.1. Mesures complémentaires d'adaptation et d'intégration

58. Dans l'esprit du traité, la fusion des marchés dont l'union douanière constitue la pièce maîtresse, jette les bases d'une action commune comportant une intégration plus poussée dans un certain nombre d'autres activités.

59. D'une part, les entraves aux échanges de marchandises et aux transports internationaux ne constituent pas le seul facteur qui tend à fausser la concurrence internationale et le traité prévoit, à cet égard, des règles communes applicables aux pratiques commerciales restrictives. D'autre part, une action commune est nécessaire dans le domaine social afin de faciliter la circulation des facteurs de production et avant tout celle des travailleurs, et d'atténuer les effets des nouvelles conditions de concurrence.

4. Voir également les dispositions relatives à la Banque européenne d'Investissement et à la balance des paiements (p. 23 et 21).

5. Voir p. 21 la balance des paiements.

2.2.1.1. Les règles de concurrence - (Art. 85 à 94)

60. Le traité interdit les ententes privées de toute nature qui ont pour objet ou pour effet de restreindre les échanges commerciaux entre les États membres ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de la Communauté, ainsi que, pour les entreprises, l'exploitation abusive d'une position dominante. Les entreprises publiques, y compris les monopoles fiscaux, sont soumis à ces règles dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement de leur mission.

61. La règle générale est limitée par une disposition non moins générale selon laquelle la règle peut être déclarée inapplicable à toute entente qui contribue à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le développement technique ou économique.

62. Les règlements et directives nécessaires, notamment l'institution d'amendes et d'astreintes, et la définition du rôle respectif de la Commission et de la Cour de Justice, sont arrêtés par le Conseil, statuant à l'unanimité dans un délai de trois ans.

63. La règle concernant les pratiques de dumping ne contient aucune définition de ces pratiques. La Commission est habilitée à adresser des recommandations aux auteurs de ces pratiques et peut autoriser l'Etat membre lésé à prendre les mesures de protection dont elle définit les conditions et modalités.

64. Le traité interdit également les subventions accordées par les États qui faussent la concurrence dans les échanges entre les États membres en favorisant certaines entreprises ou productions, à l'exception de certaines subventions de caractère social ou destinées à favoriser le développement économique des régions les moins développées ou à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt commun. La Commission surveille l'application des subventions accordées par les États et peut saisir la Cour de Justice en cas d'infraction. Le Conseil peut néanmoins suspendre l'examen du litige par la Cour et, statuant à l'unanimité, annuler la décision de la Commission.

65. L'énoncé du principe de la libre concurrence contenu dans le traité reprend en grande partie le texte du titre correspondant du traité instituant la C. E. C. A. Mais, tandis que ce dernier place, à cet égard, de très larges pouvoirs entre les mains de la Haute Autorité, les procédures prévues dans le traité du marché commun ne sauraient garantir l'application de ce principe sans la bonne volonté des gouvernements en cause. Néanmoins, en ce qui concerne le dumping et les aides à l'exportation, c'est la Commission qui prend les décisions nécessaires. L'absence de toute définition de la pratique du dumping risque pourtant de soulever des controverses, sans apporter de remèdes.

66. Il est évident qu'un traité ne pouvait contenir des règles de concurrence précises pour chaque branche de l'industrie et du commerce, mais la question se pose de savoir si la conclusion entre les États participants, d'une convention régissant ces matières n'offrirait pas une meilleure chance d'aboutir à des solutions plus réelles dans cet important domaine.

2.2.1.2. Dispositions sociales - (Art. 117 à 128)

67. On sait que, sur les questions sociales, deux thèses se sont affrontées au cours des négociations qui ont abouti au rapport Spaak : l'une estimait qu'une intégration économique exigeait une harmonisation quasi totale des législations sociales nationales; l'autre soutenait qu'il était plus important et suffisant de corriger ou d'éliminer les effets des distorsions spécifiques qui avantagent ou désavantagent certaines branches d'activité.

68. Cette dernière thèse, qui est d'ailleurs, dans ses grandes lignes, celle qu'a retenue le groupe d'experts du Bureau International du Travail dans son rapport précité, maintient essentiellement que les disparités entre les charges supportées par les différentes économies ne faussent pas, en soi, les conditions de concurrence. Il en est ainsi, par exemple, des différences de niveau de salaires quand elles correspondent à des différences de productivité ou de certaines différences de coût qui résultent de la répartition existante des ressources naturelles ou de la main-d'oeuvre. Les disparités de ce caractère n'impliquent donc pas de distorsions. Elles sont d'ailleurs, de même que les disparités provenant de différences entre les niveaux des dépenses publiques ou des régimes de sécurité sociale, normalement compensées par le taux de change.

69. C'est cette dernière thèse qui, sous quelques réserves, a triomphé dans le rapport Spaak et dans le traité lui-même.

70. En effet, le traité se fonde à cet égard sur le principe de l'égalisation des conditions de vie et de travail dans le progrès. Ses dispositions se bornent en conséquence à charger la Commission, en consultation avec le Comité économique et social, de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives aux conditions de travail et à la sécurité sociale. Les

seules dispositions concrètes sont celles qui prescrivent l'application, dès la première étape, du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins pour un même travail et le maintien de l'équivalence existante des régimes de congés payés.

71. La solution finalement adoptée a été facilitée par la décision qui a été prise de mettre à la disposition de la Communauté un fonds de réadaptation dénommé Fonds social européen, alimenté par les Etats membres proportionnellement au total des salaires et des cotisations de sécurité sociale, et destiné à subvenir, à concurrence de 50 %, aux dépenses sociales encourues par les Etats membres du fait de transformations industrielles. Le concours du Fonds est subordonné à certaines conditions, mais il convient de signaler que son intervention en faveur des ouvriers victimes de cessation d'activité ou de reconversion industrielle n'est pas liée à la preuve que le chômage est la conséquence du marché commun.

72. Le Fonds social européen prévu dans le traité est administré par la Commission assistée d'un Comité composé de représentants des gouvernements et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs. Il intervient sur demande d'un Etat membre. Le Fonds agit de deux manières : il fournit, d'une part, une aide visant à assurer le réemploi productif des travailleurs par la rééducation professionnelle ou des indemnités de réinstallation et, d'autre part, une aide directe aux travailleurs en chômage.

73. Le traité n'indique pas quelles contributions devront être versées et ne prévoit aucune procédure en ce qui concerne les décisions à prendre à ce sujet.

74. Le traité prévoit, d'une part, que le mandat du Fonds pourra être restreint à l'expiration de la période de transition par une décision prise à la majorité qualifiée du Conseil et, d'autre part, que de nouvelles missions pourront être confiées au Fonds, toute décision en ce sens exigeant l'unanimité des membres du Conseil.

2.2.2. La politique économique

75. En théorie, il est toujours possible de corriger, par le moyen du taux de change, les fluctuations des échanges internationaux qui proviennent de l'évolution divergente du niveau des prix intérieurs, quel que soit le régime des échanges en vigueur entre les pays. Mais il est clair que la nature du régime des changes affecte profondément le problème, puisque les pays qui ont institué entre eux un régime de libre-échange — que ce soit par la formule de l'union douanière ou par celle d'une zone de libre-échange — ont renoncé de ce fait, vis-à-vis des autres pays participants, à recourir au contingentement pour redresser leur balance des paiements. En partant de l'hypothèse que ces pays ne voudraient ou ne pourraient pas rétablir l'équilibre de leur balance de paiements au moyen d'une contraction toujours pénible du niveau des prix, ils seraient donc obligés de recourir à une révision des taux de change pour corriger les courants de leurs échanges avec les autres pays du groupe.

76. Or, il est généralement admis que la révision des taux de change est un remède extrême dont toutes les répercussions ne sont jamais aisées à prévoir, et l'expérience de l'après-guerre prouve que les gouvernements y répugnent. Mais, si le recours à la révision du taux de change doit être réservé à des situations graves de déséquilibre général affectant l'économie d'un pays ou d'un groupe de pays, il s'ensuit que les pays participant à une union douanière ou à une zone de libre-échange devront assurer par d'autres moyens l'évolution satisfaisante de leurs échanges. Il devient donc plus nécessaire de s'attaquer aux causes du déséquilibre et principalement de chercher à réaliser, par la coordination des politiques générales l'évolution harmonieuse des niveau de prix intérieurs.

77. Trois observations s'imposent ici : l'évolution satisfaisante des échanges à l'intérieur d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange n'implique pas nécessairement le maintien des courants de commerce traditionnels. Au contraire, ces courants seront presque inévitablement modifiés à la faveur d'une concurrence fondée sur les coûts comparés. En outre, l'évolution harmonieuse des niveaux de vie n'implique ni une stabilité absolue, ni un mouvement absolument coordonné sur la base des niveaux existants, puisque certaines fluctuations de l'évolution des niveaux des prix et des échanges commerciaux correspondent à des divergences dans le rythme de croissance de la productivité ou de la population. Il est évident, finalement, que les politiques des prix des pays d'un groupe quelconque devront toujours tenir compte des échanges globaux de chaque pays et que c'est l'équilibre de la balance générale qui devra être recherché.

78. Il existe donc des raisons d'ordre économique très réelles d'instituer une collaboration étroite entre les pays de la Communauté en matière de politique économique.

2.2.2.1. La politique de conjoncture- (Art. 103)

79. En ce qui concerne la politique de conjoncture, le traité se borne à établir une procédure de consultation des Etats membres entre eux et avec la Commission, toute décision du Conseil étant soumise à la règle de l'unanimité.

80. Les grandes lignes de cette coopération sont ensuite exposées en plus grand détail dans deux chapitres consacrés à la balance des paiements et à la politique commerciale.

2.2.2.2. La balance des paiements - (Art. 104 à 109)

81. Conformément à ses obligations découlant de sa participation au G. A. T. T. et à TO. E. C. E., chaque Etat membre s'engage à assurer l'équilibre de sa balance globale des paiements et à maintenir la confiance dans sa monnaie tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix. En vue de faciliter la réalisation de ces objectifs, les Etats membres coordonnent leurs politiques économiques et instituent à cet effet une collaboration entre leurs administrations et entre leurs banques centrales. Un Comité monétaire de caractère consultatif est créé avec mission de suivre la situation monétaire et financière des Etats membres et de formuler des avis à l'adresse de la Commission et du Conseil.

82. Les Etats membres s'engagent à traiter leur politique en matière de taux de change comme un problème commun.

83. En cas de difficulté ou de menace grave de difficultés, la Commission est habilitée à recommander des mesures à l'Etat en cause et, en cas de nécessité, à recommander le concours mutuel. Statuant à la majorité qualifiée, le Conseil peut décider, soit une action concertée auprès d'autres organisations internationales, soit des mesures pour éviter des détournements de trafic si le pays en cause rétablit des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers, soit encore l'octroi de crédits limités. Le concours mutuel peut également, pendant la période de transition, prendre la forme d'abaissements spéciaux de droits de douane ou d'élargissements de contingents des autres Etats membres en faveur du pays en difficulté.

84. En cas de crise soudaine, un Etat membre est autorisé à prendre les mesures de sauvegarde nécessaires, mais le Conseil peut, par la suite, statuant à la majorité qualifiée, décider que l'Etat intéressé doit modifier, suspendre ou supprimer ces mesures.

85. Il va sans dire que toute restriction aux paiements affectant une transaction libérée en vertu du traité devra être progressivement abolie dans les mêmes délais que les obstacles à la transaction visée.

86. La coopération instituée entre les Etats membres en matière de politique économique est destinée à se poursuivre au-delà de la période de transition et pour la durée illimitée du traité, et l'on se trouve sans nul doute ici devant une innovation très importante des points de vue politique et économique. Il est pourtant difficile sur le plan économique, d'en juger la portée à partir des seules dispositions du traité. Sans doute, la coopération entre les Etats membres en ce domaine est-elle destinée à se développer, à se concrétiser progressivement. Il est nécessaire, toutefois, de signaler une faiblesse du système, une difficulté inhérente à la structure de l'union douanière qui ne semble pas avoir trouvé une solution adéquate dans le traité. Cette difficulté découle de la politique commerciale envisagée, mais elle est traitée ici à cause de ses répercussions sur le problème de la coopération économique, plus particulièrement dans le domaine des régimes de change et de concours mutuel financier.

87. Il est à observer qu'un pays se trouvant en difficulté grave peut rétablir des restrictions quantitatives à l'égard de pays tiers afin de redresser un déséquilibre de sa balance des paiements. Or, si le pays en cause ne peut pas appliquer envers le marché commun les restrictions qu'il établit à l'égard des pays tiers et si les autres Etats membres ne peuvent introduire simultanément les mêmes restrictions à l'égard de ces pays, la demande excédentaire du pays en cause se dirigera vers les pays du marché commun. Ce mouvement agira défavorablement sur la balance des paiements des autres Etats membres sans réduire le déficit global de la balance des paiements du pays en difficulté. Pour remédier à cela, le traité prévoit, ainsi qu'on l'a vu, dans le cadre du concours mutuel, que les autres Etats membres pourront, statuant à la majorité qualifiée, prendre les mesures nécessaires pour éviter ces détournements de trafic. Il paraît certain que l'application de telles mesures soulèvera de nombreux problèmes et il est à observer que ces mesures n'ont pas été précisées dans le traité.

2.2.3. La Banque européenne d'Investissement - (Art. 129-130)

88. La Résolution de Messine prévoyait déjà la création d'un Fonds d'investissement dont l'objet principal devait être le développement en commun des ressources économiques de l'Europe et, en particulier, des régions les moins développées des pays participants; en d'autres termes, la tâche principale du Fonds était de favoriser le développement économique de l'Italie. Ce souci répond sans nul doute à un vrai besoin, étant donné que l'établissement du marché commun risque d'accentuer les divergences dans le rythme du progrès économique des pays plus ou moins développés.

89. La thèse sur laquelle reposait cette conception du Fonds était qu'il importait de prévoir un apport de capitaux aux régions les moins riches afin de favoriser le développement équilibré de la Communauté.

90. Dans le rapport Spaak, les tâches du Fonds d'investissement ont été étendues, aux termes des recommandations des chefs de délégation, à la reconversion ainsi qu'aux travaux de caractère et d'intérêt européens; cette même conception se retrouve dans le traité.

91. La deuxième tâche assignée à la Banque d'investissement, la reconversion, était clairement complémentaire de l'objectif principal du Fonds social européen. Les problèmes posés par la réadaptation et le reclassement des travailleurs dans une économie ou un ensemble d'économies en transformation rapide, se trouveront naturellement réduits dans la mesure où il sera possible d'opérer une reconversion sans heurt des entreprises ou des industries touchées. Une telle reconversion rapide présente d'ailleurs un intérêt en soi par les économies de ressources, directes et indirectes, qu'elle permet de réaliser dans le processus de transformation; le système appliqué à la reconversion dépendra, dans une large mesure, des disponibilités de capitaux.

92. En troisième lieu, il a paru opportun de prévoir des moyens de financement d'entreprises communes intéressant plusieurs pays.

93. Les tâches de la Banque européenne d'Investissement sont ainsi de faciliter, par l'octroi de prêts et de garanties, le financement des trois catégories de projets suivantes :

les projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées ;

les projets visant la modernisation ou la reconversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existants ;

les projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres pour lesquels se posent les mêmes difficultés.

94. Il est à noter, en premier lieu, que la définition des régions sous-développées a été élargie de manière à comprendre toute région défavorisée de la Communauté. En outre, la condition attachée à l'octroi de crédits pour des projets de reconversion ou d'intérêt commun indique bien que le financement de la Banque sera complémentaire aux efforts nationaux privés ou publics.

95. La Banque est dotée d'un capital d'un milliard de dollars. Les Etats participants versent 25 % du capital souscrit en cinq paiements égaux dans les 30 mois à compter de l'entrée en vigueur du traité, dont un quart en or ou en devises convertibles et trois quarts en devises nationales. Il peut être fait appel aux 75 % restant du capital souscrit dans certaines conditions. La Banque est habilitée à emprunter sur les marchés des capitaux, notamment des Etats membres, les ressources nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. L'assentiment des instances compétentes d'un Etat membre ne peut être refusé que si des troubles graves dans le marché des capitaux de cet Etat sont à craindre. Elle pourra également, en cas de besoin, obtenir des prêts spéciaux des Etats membres jusqu'à concurrence de 400 millions de dollars à raison de 100 millions par an.

96. La Banque accorde des crédits à ses membres ou à des entreprises privées ou publiques pour des projets d'investissement à réaliser sur les territoires européens des Etats membres pour autant que d'autres ressources ne sont pas disponibles à des conditions raisonnables. Dans la mesure du possible, l'octroi de crédits est subordonné à la mise en oeuvre d'autres moyens de financement. Lorsqu'un prêt est consenti à une entreprise ou à une collectivité autre qu'un Etat membre, la Banque exige soit une garantie de l'Etat membre sur le territoire duquel le projet sera réalisé, soit d'autres garanties suffisantes. Les taux d'intérêt et les autres conditions doivent être adaptés aux conditions qui prévalent sur les marchés des capitaux. La Banque ne peut accorder des prêts ou garantir des emprunts que lorsque le service d'intérêt et d'amortissement est assuré par les bénéfices d'exploitation, dans le cas d'entreprises du secteur de la

production, ou par un engagement gouvernemental ou de toute autre manière, dans les autres cas. Une autre condition d'ordre général est que les projets financés par la Banque doivent contribuer à accroître la productivité et favoriser la réalisation du marché commun.

97. Il existe donc, dans l'ensemble, une grande similitude entre la Banque européenne d'Investissement et la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, notamment en ce qui concerne le mode de financement de leurs activités, leur structure administrative et même les règles gouvernant leurs opérations de crédit et de garantie. La politique de crédit de la Banque européenne paraît toutefois moins rigide que celle de la B. I. R. D., ses activités étant subordonnées à des considérations tant économiques — contribuer à l'accroissement de la productivité économique en général — que politiques — favoriser la réalisation du marché commun. On peut signaler que, à la différence de la B. I. R. D., les statuts ne prévoient pas de système de contrôle de l'utilisation de ses crédits.

98. Il est à noter, en outre, que le seul lien entre la Banque et la Commission de la Communauté est que celle-ci désigne un administrateur au Conseil d'administration de la Banque. Celle-ci communique donc directement avec les Etats membres par l'intermédiaire de l'autorité désignée par ceux-ci.

99. L'organe supérieur de la Banque est le Conseil des gouverneurs qui se compose des ministres désignés par les Etats membres et qui, en règle générale, prend ses décisions à la majorité des membres qui le composent.

3. PARTIE II — DISPOSITIONS GOUVERNANT LES RELATIONS COMMERCIALES AVEC LES PAYS TIERS

100. Contrairement à la zone de libre-échange, où chaque pays participant fixe unilatéralement son tarif vis-à-vis des pays tiers, l'union douanière comporte, par définition, un tarif douanier commun. Il s'ensuit que les pays membres d'une union douanière doivent également se concerter sur les autres réglementations de leur commerce avec l'extérieur, notamment en matière de contingents et, d'une manière générale, sur leur politique commerciale.

3.1. Le tarif douanier commun - (Art. 18-29)

101. Le traité prescrit que les droits du tarif douanier commun s'établiront à la moyenne arithmétique des droits nationaux appliqués au 1^{er} janvier 1957 et que le tarif commun s'appliquera intégralement au plus tard à l'expiration de la période de transition. Il est à observer que cette définition représente le niveau maximum autorisé par l'article XXIV du G. A. T. T. et que le traité l'inscrit dans le cadre d'une politique commerciale visant à la suppression progressive des restrictions aux échanges commerciaux internationaux.

102. Les dispositions du traité concernant l'établissement progressif du tarif commun prévoient, d'une part, une technique pour l'alignement graduel des tarifs nationaux; elles fixent, d'autre part, à l'avance, les droits maximum pour certaines catégories de produits et même, pour un certain nombre de produits, les droits finals. Les négociations intergouvernementales qui ont abouti à la signature du traité ont donc comporté une conférence tarifaire d'une très grande importance. Pour un certain nombre de produits, les droits du tarif commun seront fixés d'un commun accord au cours des négociations ultérieures.

103. La technique générale de l'alignement prévue dans le traité est la suivante : pour toutes les positions tarifaires où le droit de base ne s'écarte pas de plus de 15 % en plus ou en moins du tarif commun, celui-ci est mis en application au terme de la première étape de la période transitoire. Le nombre et l'importance des produits touchés par cette disposition variera évidemment de pays à pays. A la même date, les autres droits sont réduits de 30 % de l'écart entre le droit de base et le tarif commun. Cet écart est de nouveau réduit de 30 % à la fin de la deuxième étape, et l'alignement des tarifs nationaux est finalement complété au cours de la troisième étape.

104. Ces dispositions du traité sont complétées par des règles fixant les taux maximum du tarif commun pour certaines catégories de marchandises énumérées dans des listes annexées au traité (listes B, C, D et E). Les produits énumérés dans la première de ces listes (liste B), dont le taux maximum est de 3 %, sont pour la plupart des matières premières (entre autres certains engrais, le caoutchouc naturel et régénéré, les linters de coton et certaines autres fibres textiles végétales). La liste C — taux maximum 10 % — comprend par contre un grand nombre de produits semi-finis. Les listes D et E — taux 15 % et 25 % respectivement — se rapportent à certains produits chimiques, organiques et inorganiques. Une autre liste, F, fixe directement les droits applicables aux produits qui y sont énumérés; une dernière liste, G, énumère un certain nombre de produits pour lesquels les droits du tarif commun seront fixés par voie de négociation entre les Etats membres avant la fin de la première étape.

105. L'application des dispositions régissant l'alignement des tarifs vis-à-vis des pays tiers peut être assouplie ou différée dans certaines conditions pour les produits énumérés dans les listes, notamment si l'approvisionnement de l'État membre ou de ses industries transformatrices l'exige — moyennant l'octroi par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, de contingents tarifaires à droit réduit ou nul. Ces contingents ne peuvent toutefois excéder les limites au-delà desquelles des transferts d'activité au détriment d'autres États membres seraient à craindre.

106. Une étude très poussée de la question permettrait seule de formuler des conclusions précises quant aux effets du tarif douanier commun sur le commerce avec les pays tiers. Une telle analyse présenterait d'ailleurs de très grandes difficultés. Ce qu'il paraît permis d'affirmer, c'est que le tarif commun est destiné à créer une région préférentielle sur une partie du continent européen qui, dans l'ensemble, ne sera pas moins protégée que les pays dont elle se compose. Il n'est pas moins clair que, sauf arrangements spéciaux, le commerce des autres pays européens en sera profondément affecté.

3.2. La politique commerciale (Art. 110-115)

107. L'instauration d'un tarif douanier commun de la Communauté nécessite, il va sans dire, une politique tarifaire commune. Celle-ci s'insère, aux termes du traité, dans un programme général de coopération en matière de politique commerciale.

108. Ainsi les États membres s'engagent à coordonner progressivement, dès l'entrée en vigueur du traité, leurs relations commerciales avec les pays tiers, de façon qu'à l'expiration de la période de transition soient réunies les conditions nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur. Statuant à l'unanimité pendant les deux premières étapes et à une majorité qualifiée par la suite, le Conseil décide, sur proposition de la Commission, des directives à donner à celle-ci en vue des négociations tarifaires avec des pays tiers et il conclut des accords. La Commission conduit ces négociations assistée par un Comité spécial désigné par le Conseil.

109. Pendant la période de transition, les États membres se fixent également comme objectif d'uniformiser leurs listes de libération à l'égard des pays tiers à un niveau aussi élevé que possible et d'harmoniser progressivement leurs régimes d'aides accordées aux exportations vers les pays tiers. Contrairement aux règles touchant à l'instauration du tarif douanier commun, les dispositions ne précisent ni les procédures, ni même les principes d'une politique commune en matière de restrictions quantitatives vis-à-vis des pays tiers. En ce qui concerne les autres pays membres de P.O. E. C. E., ce problème se résoudrait avec l'établissement de la zone de libre-échange. Par contre, les règles universelles du G. A. T. T. ménagent une grande latitude aux pays qui se trouvent en difficulté de balance de paiements ou d'autre nature, et les pays membres non européens de cette organisation voudront sans doute suivre la politique qui sera adoptée en cette matière avec la plus grande attention.

110. Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes en ce qui concerne les questions tarifaires, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale. La Commission qui négocie les accords nécessaires, soumet des propositions au Conseil qui statue à la majorité qualifiée. Les États membres s'engagent à mener une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique. Ils se consulteront déjà pendant la période de transition en vue de concerter leur action dans ces organisations.

111. Le fait que le traité introduit une conférence tarifaire supplémentaire qui tendra vraisemblablement à devenir permanente, est évidemment un des prix qu'il faut payer pour une union douanière. Si l'on considère les difficultés très sérieuses qui pourront surgir à l'avenir lors de révisions du tarif commun, il eût été extrêmement intéressant, malgré l'avantage très considérable que les divers pays pourront tirer dans leurs négociations de l'existence de la Communauté, de prévoir dans le traité un système d'arbitrage. Cette observation, qui rejoint celle qui a été faite plus haut au sujet de l'absence d'un puissant organisme financier, revient à dire qu'une union douanière souffrira toujours de certaines faiblesses structurelles auxquelles pourrait seule remédier une union économique et politique totale.

3.3. L'association des pays et territoires d'outre-mer- (Art. 131-136 et annexe XV)

112. L'une des principales innovations du traité par comparaison avec le rapport Spaak est que les États membres ont décidé d'associer à la Communauté les pays et territoires d'outre-mer qui ont des liens avec eux. On se rappellera que, dans sa Résolution 101 (paragraphe B, 6), adoptée en octobre 1956, l'Assemblée Consultative avait exprimé la conviction que ces pays et territoires d'outre-mer auraient avantage à faire partie du marché commun.

113. En ce qui concerne les considérations d'ordre économique, avant tout, il est clair que l'application du tarif commun de la Communauté par exemple aux pays et territoires ayant des relations particulières avec la France était inconcevable puisqu'elle eût porté un coup mortel aux exportations de ces pays et territoires vers la France où ces produits bénéficiaient d'un régime préférentiel. En outre, il a paru opportun de faire profiter ces pays et territoires de l'établissement du marché commun en ouvrant de plus larges débouchés à leurs produits et en leur assurant de nouvelles sources de capitaux dans l'intérêt de leur expansion économique et sociale.

114. La solution apportée à ces problèmes a consisté à associer directement ces pays et territoires à la Communauté. Cette association comporte en premier lieu, pour tous les États membres, l'extension aux pays et territoires du régime de libre-échange qu'ils s'accordent entre eux et, en sens inverse, pour les pays et territoires, l'extension sur une base de non-discrimination du régime préférentiel des échanges qu'ils appliquent aux États européens avec lesquels ils entretiennent des relations particulières. Cela revient à dire que les exportations en provenance des pays et territoires bénéficieront, à la fin de la période de transition, d'une entrée absolument libre dans le marché commun et que les exportations en provenance de tous les États membres vers les pays et territoires bénéficieront du régime préférentiel accordé aux pays métropolitains. Pourtant les pays et territoires conservent le droit de percevoir des droits de douane correspondant aux nécessités de leur industrialisation ou ayant un caractère fiscal.

115. Toutefois, la disposition générale régissant la réduction progressive des droits de douane sur les importations dans les pays et territoires d'outre-mer en provenance des États membres ou d'autres pays et territoires d'outremer, ne s'appliquera pas au Congo Belge, au Ruanda-Urundi, à l'Afrique Équatoriale française, au Cameroun, au Togo ou à la Somalie italienne, en raison des régimes douaniers non discriminatoires que ces territoires appliquent déjà en vertu de la Convention de Saint-Germain de 1919 — pour ce qui est des trois premiers de ces territoires ou en vertu des obligations découlant du régime de tutelle des Nations Unies — pour ce qui est des trois derniers de ces territoires.

116. Il existe également un accord sur l'extension du droit d'établissement réservé aux ressortissants des pays métropolitains aux autres États membres de la Communauté sur une base de non-discrimination. Cet accord a pour contrepartie les obligations concrètes inscrites dans la convention concernant la participation financière qui sera fournie par les autres États membres aux investissements dans les pays et territoires.

117. En ce qui concerne les régimes commerciaux vis-à-vis des pays tiers, il est à observer que les pays et territoires associés à la Communauté conserveront, tout comme les États membres, certaines possibilités de maintenir ou de rétablir unilatéralement des restrictions quantitatives. Les difficultés qui peuvent en résulter seront d'ailleurs accrues du fait que les pays et territoires conservent également le droit de fixer unilatéralement leurs tarifs douaniers vis-à-vis des pays tiers. Les mesures nécessaires pour éviter le détournement de trafic qui pourrait en résulter seront proposées par la Commission, mais les États membres semblent s'être réservé toute liberté d'action à cet égard.

118. Pour la participation des États membres au financement des investissements dans les pays et territoires, il est créé, pour une période de cinq ans, un Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, dont l'action est complémentaire de l'effort accompli par les autorités responsables de ces pays et territoires. Ceux-ci présentent, en accord avec les autorités locales, les projets économiques et sociaux pour lesquels le financement de la Communauté est demandé. La Commission qui gère le Fonds, établit chaque année des programmes généraux. L'aide octroyée par le Fonds sur décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sera, en principe, consacrée à des investissements d'intérêt social ou au financement de projets d'intérêt économique général directement liés à l'exécution d'un programme comportant des projets de développement productifs et concrets. Pour ces investissements, la participation aux adjudications et fournitures est ouverte aux ressortissants de tous les États membres de la Communauté sur une base de non-discrimination.

119. Les contributions des États membres au fonds de développement totalisent, pour les cinq ans, 581,25 millions de dollars, versés annuellement selon une échelle ascendante allant de 10 % la première année à 38,5 % la cinquième année. Elles sont fixées à 200 millions chacune pour l'Allemagne et la France, 70 millions chacune pour la Belgique et les Pays-Bas, 40 millions pour l'Italie et 1,25 millions pour le Luxembourg. Les territoires français bénéficient de 511,25 millions, les territoires belges de 30, les néerlandais de 35 et les italiens de 5 millions. Le Fonds de développement ménage donc réellement à la France, de la part des autres États membres et principalement de l'Allemagne, une aide financière d'un montant de 311,25 millions de dollars. La conclusion d'un nouvel accord est subordonnée à une décision du Conseil statuant à l'unanimité.

120. La Commission veille à ce que l'utilisation des ressources du Fonds se réalise dans les meilleures conditions. Prise à la lettre, cette disposition paraît impliquer que les projets financés par le Fonds dans les pays et territoires feront l'objet d'un contrôle sur place de la part d'un organisme interétatique européen. Il est à signaler, en outre, que les modalités de l'extension du droit d'établissement dans les pays et territoires aux ressortissants des États membres qui n'ont pas de relations particulières avec ces pays et territoires, sont fixées par le Conseil de la Communauté. Il semble qu'une procédure de consultation avec les autorités locales reste à prévoir.

121. A ce sujet, la Résolution 101 de l'Assemblée Consultative déclarait « qu'il y aurait lieu de prévoir leur représentation (des pays et territoires d'outre-mer) ou, le cas échéant, la défense appropriée de leurs intérêts »⁶. A cet égard, il y a lieu de noter que le groupe d'étude pour le développement de l'Afrique institué en vertu de la Directive 77 de l'Assemblée Consultative affirme dans son exposé préliminaire⁷, soumis à l'Assemblée Consultative en janvier 1957 : « La coopération des pays africains et européens sur un pied d'égalité est une condition fondamentale de la réussite des programmes en question; si l'initiative présente vient des Européens, il conviendrait qu'à l'avenir les vues, besoins et préférences fassent l'objet de consultations communes entre Européens et Africains. »

3.4. Relations avec la zone de libre-échange

122. Par l'analyse à laquelle il a été procédé dans les trois sections précédentes de la partie II, on s'est efforcé de fournir une vue d'ensemble des règles qui, dans le traité, régissent les relations de la Communauté avec les pays tiers, et de signaler certains problèmes qu'elles soulèvent pour les États membres et pour la Communauté elle-même. Il reste à considérer ces mêmes règles du point de vue des pays tiers et, en particulier, des autres pays membres du Conseil de l'Europe.

123. En application du principe de non-discrimination en matière de commerce international qui est à la base du G. A. T. T., il ne peut être réservé à un groupe de pays quelconque un traitement préférentiel. Les relations commerciales de la Communauté avec les autres pays européens seront donc régies par les mêmes règles que leurs relations avec n'importe quel autre pays ou groupe de pays, exception faite du Code de libération de l'O. E. C. E. En conséquence, il n'existe que deux possibilités de ménager des relations préférentielles avec des pays qui ne participent pas dès le début à l'union douanière. L'une est que ces pays adhèrent individuellement à la Communauté, l'autre est qu'ils s'associent avec la Communauté dans le cadre d'un accord créant une zone de libre-échange dans les conditions prescrites par le G. A. T. T.

124. Ces possibilités sont prévues dans le traité. Le préambule de celui-ci énonce en effet que les États membres appellent les autres peuples d'Europe à s'associer à leur effort, et une déclaration commune d'intentions relative à l'établissement d'une zone de libre-échange est annexée au traité. Dans cette dernière, les États membres se déclarent disposés à conclure, dès l'entrée en vigueur du traité, avec les autres pays d'Europe, des accords permettant d'assurer le développement harmonieux des échanges et de promouvoir la prospérité et l'expansion de l'ensemble des économies européennes.

6. Paragraphe B, 6.

7. Doc. SG/AF (56) 6, paragraphe 5 (e).