

**CONFÉRENCE DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
EUROPÉENNE AVEC LES PARLEMENTS
D'ÉTATS AFRICAINS ET DE MADAGASCAR**

**LES FORMES
POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES
DE LA COOPÉRATION**

Document de travail

élaboré par

M. M. van der Goes van Naters

Juin 1961

Sommaire

	Page		Page
Première partie : Les problèmes politiques	1	Dispositions actuelles régissant l'association	8
<i>L'association : problème politique</i>	1	Modernisation institutionnelle de l'association	9
<i>Origine commune de la civilisation africaine</i>	1	a) <i>Conseil d'association</i>	9
<i>Complémentarité économique interafricaine et eurafricaine</i>	1	b) <i>Représentation directe des Etats associés</i>	9
<i>Affinités politiques avec l'Europe</i>	2	c) <i>Présence permanente de la Communauté européenne en Afrique</i>	9
a) <i>Commonwealth britannique</i>	2	Quelques idées de la Commission européenne	10
b) <i>Association avec la Communauté européenne</i>	2	Principe de la collaboration parlementaire	10
c) <i>Association horizontale en Afrique même</i>	2	Organisation des réunions jointes	10
<i>Développement futur des affinités politiques en Afrique</i>	3	Limite de la compétence à la conférence de Strasbourg	11
<i>Développement des conceptions européennes en ce qui concerne l'association</i>	4	Forme juridique de la future association	11
a) <i>Dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne (C.E.E.)</i>	4	Mesures à prendre actuellement	11
b) <i>L'Assemblée parlementaire européenne</i>	4	Relations extérieures de l'association	12
c) <i>La Commission européenne</i>	5	a) <i>Accord en Europe</i>	12
d) <i>Le Conseil de la C.E.E.</i>	5	b) <i>Accord entre Africains</i>	12
<i>Problèmes de l'information réciproque</i>	6	c) <i>Suggestions émanant de la Commission européenne</i>	13
<i>Remarques finales</i>	6	Remarques finales	13
 Deuxième partie : Les problèmes institutionnels	 7	Annexe I : Etendue des préférences accordées tant par la C.E.E. que par le Commonwealth	 15
<i>Définition de l'association</i>	7	Annexe II : Problèmes d'information : Suggestions et prises de position de l'Assemblée parlementaire européenne	17
<i>Compatibilité de l'association avec la charte des Nations unies</i>	7	Annexe III : Résolution de l'Assemblée du 31 mars 1961	18
<i>Permanence de l'association</i>	8	Annexe IV : Régime du bassin conventionnel du Congo	19

PREMIERE PARTIE

LES PROBLEMES POLITIQUES

Aucun être vivant — ni homme, ni peuple — ne peut être forcé à consentir à un changement qui rompt l'unité et la continuité de sa personne.

Miguel de Unamuno

L'association : problème politique

1. La recherche d'une nouvelle voie de coopération entre un certain nombre d'Etats indépendants d'Afrique, d'une part, et la Communauté européenne, d'autre part, implique tout d'abord un problème *politique* ; le problème de la *volonté* des peuples en cause, de l'objectif qu'ils se sont défini eux-mêmes en ce qui concerne leur destin.

Or, nous assistons à une véritable renaissance politique de l'Afrique, qui trouve son origine dans plusieurs facteurs. Cette constatation se dégage d'abord des nombreux contacts pris notamment à l'occasion des missions d'étude et d'information des délégations de l'Assemblée parlementaire européenne en Afrique et à Madagascar, mais aussi des œuvres des grands penseurs africains et de la littérature africaine en général. Dans ce qui suit, nous avons tenté de rendre compte au mieux des courants doctrinaux et des prises de position qui ont trait à certains aspects de la vie politique africaine.

Origine commune de la civilisation africaine

2. Il y a d'abord la conscience d'une origine commune africaine d'une civilisation d'ensemble. Léo Frobenius ⁽¹⁾ a été un des premiers à nous éclairer à ce sujet : Tombouctou est un ancien foyer de civilisation dont le rayonnement s'étendait au reste de l'Afrique noire. De tels foyers, il y en a eu plusieurs, dont il ne faut ni sous-estimer ni surestimer la valeur. Léopold Sédar Senghor, dans un admirable discours ⁽²⁾, a décrit le développement de l'appréciation que font les Africains eux-mêmes de ces données culturelles :

On est passé par la conscience de la « négritude » à celle de la complémentarité. Senghor a eu en vue, dans son discours, la complémentarité

Afrique-Europe, mais il va sans dire qu'il existe également une complémentarité en Afrique même. L'Afrique est caractérisée par une grande diversité de langues et de races ; il y a d'abord cette région énorme de l'Afrique du Nord, qui, bien qu'elle n'appartienne pas à l'Afrique noire, est de plus en plus liée à elle ; il y a aussi l'Afrique noire et enfin Madagascar, continent à part, avant-poste de l'Occident, qui a reçu sa civilisation de sources fort différentes et pour la plupart fort lointaines ⁽¹⁾.

Tous ces facteurs pourraient constituer des causes de désintégration, aussi pour l'avenir ; mais d'autres forces qui tendent à l'intégration s'amplifient chaque jour.

Complémentarité économique interafricaine et eurafricaine

3. La complémentarité que nous venons de signaler se manifeste en premier lieu sur le terrain économique. A propos de la complémentarité existant en Afrique même, un homme politique africain a constaté, il y a deux années :

« ... que les grandes régions économiques de l'Afrique sont complémentaires du nord au sud. Nous savons que, par le miracle des techniques modernes de l'eau et des irrigations, il est parfaitement possible de développer n'importe laquelle des grandes productions africaines dans n'importe quelle région et le danger consisterait à développer économiquement les grandes régions africaines de façon compartimentée... ⁽²⁾.

Les Africains ont eux-mêmes développé des idées intéressantes pour remédier à cette disper-

⁽¹⁾ Ethnologue allemand (1873-1938).

⁽²⁾ « La Fin de l'ère coloniale en Afrique » ; rencontre interparlementaire d'information Europe-Afrique, octobre 1959, à Cannes.

⁽¹⁾ Il n'est pas certain que, même du point de vue de la géologie, Madagascar appartienne à l'Afrique. Son histoire ne l'y rattache certainement pas. Son avenir ? Ce n'est pas à nous d'en juger. Partout où, dans ces documents de travail, Madagascar (Malagasy) n'est pas expressément mentionné, il faut le comprendre sous le terme Afrique — sauf si le contexte l'exclut.

⁽²⁾ Ousmane Soce Diop, au Conseil de l'Europe (A.S. 11, C.R. 22).

sion ; il sera parlé plus loin de ces suggestions.

Il existe également une complémentarité économique de longue durée entre l'Afrique et l'Europe, deux continents que la Méditerranée lie plutôt qu'elle ne les sépare.

En moyenne, 80 % des exportations de l'Afrique sont dirigées vers l'Europe ⁽¹⁾ ; des importations africaines, 75 % viennent de notre continent ⁽²⁾. A condition d'être démystifiée, la notion d'Eurafrrique est une réalité économique.

Affinités politiques avec l'Europe

4. Examinons enfin la complémentarité, ou, autrement dit, *les affinités*, sur le terrain politique.

Citons d'abord le fait de l'*africanisme*. Ce n'est pas une question de race : les trois grands ensembles régionaux de Madagascar, de l'Afrique noire et du Maghreb diffèrent entre elles du point de vue ethnologique d'une manière très prononcée, et à l'intérieur de chacun de ces vastes espaces il règne une diversité ethnique surprenante. Non, l'*africanisme* est plutôt le sentiment naissant d'appartenir à la même « communauté de sort ». Dans la lutte pour la liberté, dans l'effort pour un bien-être accru, dans la défense contre les menaces communes, l'Afrique moderne, 250 millions d'hommes, a un destin commun. Il est vrai que chaque peuple en est conscient à sa manière et avec son propre degré d'intensité.

Cette affinité africaine — comme l'affinité européenne — ne conduit pas toujours à une unification entre Etats. Dans un article fort intéressant, paru au début de l'année dans le « Review of International Affairs » (Belgrade), L.S. Senghor écrit que, bien qu'il soit facile de déclarer que la morphologie de l'Afrique date du colonialisme, il est fort dangereux d'y toucher prématurément. Quelques exemples douloureux ont prouvé la vérité de cette affirmation. Aussi, dans un discours prononcé à Cannes, un homme politique plaide-t-il pour des « confédérations multinationales », prenant pour point de départ les frontières peut-être arbitraires, mais existantes. « On ne remonte pas l'histoire à contre-courant. Quant aux Etats-Unis d'Afrique je n'en repousse pas l'idée, tout au contraire. Je pense seulement que l'idée ne se réalisera pas demain, comme le soulignait le président Bourguiba. Les

(1) — Congo-Léopoldville : 80 %.
— Etats de l'ancienne Afrique Occidentale et Equatoriale française, Togo et Cameroun : 86 %.
— Afrique du Commonwealth : 74 %.

(2) — Congo-Léopoldville : 65 %.
— Etats de l'ancienne Afrique Occidentale et Equatoriale française, Togo et Cameroun : 87 %.
— Afrique du Commonwealth : 62 %.

Etats-Unis d'Afrique, je les vois sous forme d'une association horizontale... »

a) Commonwealth britannique

5. Toutefois, il y a des affinités plus proches et plus faciles à traduire dans les faits.

Il y a celles qui, pour une partie de l'Afrique, découlent de son appartenance au *Commonwealth britannique* : confédération aux liens souples, mais stables, bien qu'elle soit troublée actuellement par la politique d'apartheid sud-africaine. Le Commonwealth constitue une force constructive aux points de vue culturel, juridique, politique et économique, et sa dissolution serait une perte pour l'humanité. Toutefois, il faut constater que tout ce qui est reproché à l'association de certains Etats africains à la Communauté européenne (association dont nous parlerons plus tard) : appui financier doublement limité (d'une partie de l'Occident à une partie de l'Afrique) et préférences commerciales trop étroites, s'applique aussi et en premier lieu au Commonwealth. Des informations actuelles illustrent cette observation d'une manière spectaculaire (voir annexe I : Question écrite et réponse).

Nous n'insisterons pas ici sur ce point, nous réservant d'y revenir plus tard, lorsque nous traiterons des relations entre l'Afrique associée et le reste de l'Afrique. Constatons, en tout cas, que le « way of life » des Anglais a influencé profondément la culture, les institutions, le droit et l'expression de nations comme le Ghana et le Nigéria et qu'aucun progrès n'est possible pour qui ignorerait ces particularités qui marquent quelque 80 millions d'Africains.

b) Association avec la Communauté européenne

6. Il y a d'autre part dans une grande partie de l'Afrique — dont la population est cependant moins dense — une affinité grandissante issue d'une autre poussée culturelle : le *courant de l'Europe continentale et latine*, exprimé principalement par la France en Afrique occidentale, Afrique centrale et Madagascar, par l'Italie en Afrique orientale et par la Belgique au Congo. Des affirmations nombreuses du côté africain nous ont donné l'impression que beaucoup de ces influences ont été absorbées d'une manière naturelle, de telle façon qu'elles font partie de la « manière de vivre » des Africains, s'exprimant dans les contacts linguistiques, dans le droit, dans l'enseignement, dans la vie publique et privée : les conférences d'Abidjan, de Dakar, de Brazzaville et de Yaoundé l'ont prouvé.

c) Association horizontale en Afrique même

7. Pour la plupart de ces Etats, cette affinité découle des « liens particuliers » qu'ils ont entre-

tenus avec la Communauté française ; comme dans le cas du Commonwealth, elle est intéressante pour définir leur relation avec une partie de l'Europe ; mais elle est essentielle en tant que base d'une organisation intérieure de l'Afrique contemporaine. Jamais une unité plus poussée de l'Afrique ne sera possible si l'on ne part pas de ces données pleines d'actualité mais basées dans l'histoire : caractère propre de l'Afrique du Commonwealth, caractère propre de l'Afrique associée, et, comme solution possible, une « association horizontale », tant sur le plan économique que sur le plan politique, respectant les deux points de départ.

Ce qui précède implique que les deux formes d'association avec l'Europe qui existent en Afrique doivent, en principe, rester ouvertes à la participation de tous les Etats africains qui désirent y participer, étant entendu que ce caractère ouvert ne doit pas permettre à certains de profiter des avantages des deux groupements (voir aussi le paragraphe 12 de la seconde partie : « Relations extérieures »).

Développement futur des affinités politiques en Afrique

8. Ce qui a été dit dans les deux paragraphes précédents implique que le sens de complémentarité, que les affinités africaines, ne se limitent pas au continent africain même. Sans oublier l'influence impressionnante venue de l'Islam, il s'agit pour la période actuelle surtout des courants venus de l'autre rive de la Méditerranée, c'est-à-dire de l'Europe tout entière. Le rédacteur de ce document n'est pas compétent pour prévoir le développement de l'influence britannique à l'égard des pays africains du Commonwealth lorsque le Kéni, le Nyassaland, les deux Rhodésies auront accédé à l'indépendance ; il ne peut pas davantage non plus entrer dans les détails des événements atroces qui ont éloigné — et devaient éloigner — l'Afrique du Sud du Commonwealth. D'autre part, l'influence britannique au Ghana et surtout au Nigéria (35 millions d'habitants) est bien marquée, tant du point de vue économique que du point de vue culturel.

Le deuxième courant européen qui touche profondément la vie africaine est l'influence française, sur laquelle nous reviendrons. A côté de cette influence, il y a eu ou il y a encore des courants celtibériques, la présence belge, l'activité italienne. Les Italiens — pour commencer par eux — ont réussi à offrir l'indépendance à la Somalie — par l'intermédiaire de la tutelle des Nations unies — d'une manière fort constructive, reconnue à la veille de « l'année de l'Afrique »

par le président Abdullahi Issa dans les termes suivants : « Bene hanno fatto le Potenze europee che, adeguandosi alla realtà dell'Africa di oggi, hanno voluto e saputo adottare quella che fu definita la politica della *abdicazione costruttiva* (1) ».

Nous sommes convaincus que, grâce à la bonne atmosphère créée par cette collaboration renouvelée italo-somalienne, la nouvelle république de Somalia — y compris donc le Somaliland — a voulu s'engager avec nous dans la voie d'une association modernisée.

9. Revenons au facteur français. L'histoire de la naissance de l'empire de l'Afrique française, au cours du siècle passé, est fort intéressante, mais elle dépasse le cadre de ce document. Il serait utile de comparer l'attitude du fonctionnaire anglais du 19^e siècle vis-à-vis de l'Afrique anglaise à celle du fonctionnaire français vis-à-vis de l'A.-O.F. et de l'A.-E.F. Quel qu'ait été le degré de correction du représentant anglais, dans le deuxième cas le facteur « humain » a joué un rôle infiniment plus grand. Trop grand même, au dire de plusieurs dirigeants africains de l'époque : la politique française « d'assimilation » (« l'Africain est un Français comme nous ») n'a-t-elle pas été jugée comme s'imposant trop ? Toujours est-il que les relations des deux groupes ethniques dans cette partie de l'Afrique furent, et sont encore, *essentiellement différentes* de celles caractérisant l'Afrique anciennement — ou encore — anglaise. L'émancipation de l'Afrique noire — Déclaration de Brazzaville, loi-cadre de 1956 (2) — était un processus qui, découlant des principes de la Révolution française, fut sincèrement désiré par le peuple français lui-même.

Le « Review of International Affairs » de Belgrade — périodique essentiellement anticolonialiste — vient de publier dans son numéro du 20 février 1961 la réponse donnée par le président Tsiranana de la République malgache, à un questionnaire, où il fut notamment demandé :

« Quelle est votre opinion sur les problèmes de l'anticolonialisme comme ils se présentent actuellement ? » Voici le début de la réponse de M. Tsiranana :

« Nos objectifs en matière de politique étrangère comprennent — à côté du maintien de relations étroites avec la France et les autres pays de la Communauté — l'établissement de multi-

(1) « Les puissances européennes ont bien agi qui, se conformant à la réalité de l'Afrique d'aujourd'hui, ont voulu et su adopter ce qui a été appelé la politique de *l'abdicazione costruttiva*. »

(2) « Pour un jugement positif — entre plusieurs — provenant d'une source impartiale sur la loi-cadre, voir Madeira Keita, dans « Présence africaine », février-mars 1960.

ples et fécondes relations avec tous les pays du monde intéressés en Madagascar », etc.

Nous n'insisterons pas sur les transformations récentes de la Communauté française, ni sur sa situation actuelle et sur ce qui en découle : relations à définir avec l'« Entente », etc., pour conclure dans deux directions :

I — Si les partenaires européens et africains ont en fait la volonté de continuer l'association à la Communauté européenne, le terme « entretenant des relations particulières » ⁽¹⁾ avec des pays membres aura perdu sa valeur. « *Il aura tout et il n'aura rien* » — pour citer la définition fameuse d'Anatole France sur l'Etat de l'avenir.

II — L'Europe est, par contre, profondément intéressée au fait que quinze sur seize des Etats associés sont francophones et possèdent des institutions, des conceptions du droit, de l'enseignement et de la civilisation, qui les rapprochent entre eux en les rapprochant en même temps de leur source, qui est également, pour plusieurs de leurs partenaires européens, la source de nombre de leurs institutions, de leur droit et de leur civilisation : la France...

Développement des conceptions européennes en ce qui concerne l'association

10. Voilà donc quelques données africaines décisives pour l'association future. Faut-il les compléter par des données européennes ? Cela semble moins nécessaire, puisque la Communauté européenne s'est déjà prononcée, d'abord dans le traité de Rome, et ensuite dans plusieurs déclarations du Conseil, de la Commission européenne et de l'Assemblée.

a) Dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne (C.E.E.)

Le principe de l'association permanente se trouve déjà exprimé dans le préambule du traité de Rome. On y lit en effet :

« Entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la charte des Nations unies. »

⁽¹⁾ C'est cette expression qui a été utilisée dans l'article 131 du traité de Rome.

C'est donc la solidarité entre les six pays de la C.E.E. et les Etats d'outre-mer associés qui est la base de cette association permanente qui doit être le fil conducteur pour les futurs aménagements du régime d'association, indépendamment du fait que la convention d'application viendra à échéance le 31 décembre 1962.

C'est également dans le corps du traité de Rome qu'a été reprise l'idée de l'association permanente. L'article 3, sous k), est en effet ainsi libellé :

« k) L'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social. »

Pour l'analyse des autres dispositions du traité, voir la deuxième partie de notre document de travail.

b) L'Assemblée parlementaire européenne

L'Assemblée a, dès le début de ses travaux, en mars 1958, marqué son grand intérêt pour les questions relatives à l'association des pays et territoires d'outre-mer. C'est ainsi qu'elle a créé une commission permanente pour l'association, commission dont la dénomination officielle vient d'être modifiée pour tenir compte de la nouvelle situation juridique. Elle s'appellera dorénavant « commission pour la coopération avec les pays en voie de développement ».

D'autre part, l'Assemblée a été d'avis qu'elle devrait pouvoir s'informer directement de la situation et des besoins réels des pays associés. A cette fin, elle a envoyé par trois fois (en 1959, en 1960 et en 1961) une délégation composée exclusivement de membres de l'Assemblée parlementaire européenne. Ces trois délégations ont visité plusieurs pays d'Afrique et Madagascar, associés à la C.E.E. Ces missions d'étude et d'information ont permis d'établir des rapports ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Rapport de M. Duvleusart sur les problèmes juridiques et politiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et territoires d'outre-mer ainsi que sur les problèmes de l'information (doc. 67/1959).
Rapport de M. A. Peyrefitte sur les questions économiques posées par l'association des pays et territoires d'outre-mer au Marché commun (doc. 69/1959).
Rapport de M. Nederhorst sur les questions sociales des pays africains associés à la C.E.E. visités par la délégation (doc. 70/1959).
Rapport de M. Peyrefitte sur les problèmes politiques et juridiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et territoires d'outre-mer (doc. 83/1960).
Rapport de M. De Block sur les problèmes économiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et territoires d'outre-mer (doc. 85/1960).
Rapport de M. Pedini sur les problèmes sociaux relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et territoires d'outre-mer (doc. 86/1960).
Des rapports de MM. Kapteyn, Geiger et Peyrefitte sur les aspects politiques, économiques et sociaux de l'association à la Communauté économique européenne des pays visités au cours de la troisième mission d'étude et d'information (doc. 18, 19 et 20).

qui ont fait l'objet de larges débats en Assemblée plénière à Strasbourg (1).

Il est intéressant de rappeler à ce sujet que l'Assemblée s'est prononcée à deux reprises sur les problèmes politiques et institutionnels qui se posent dans le cadre de l'association.

En novembre 1959, l'Assemblée a recommandé « de renforcer le caractère multilatéral de l'association en réalisant une collaboration plus étroite à tous les points de vue avec les peuples associés » (2).

En novembre 1960, l'Assemblée

« réaffirme la nécessité de donner un caractère paritaire à l'association ;

« souligne l'urgence d'une participation des pays et territoires associés à l'exécution de l'association et d'une adaptation des modalités de l'association ;

« constate que, pour les Etats membres, le principe de l'association ne saurait être remis en question parce qu'il résulte du préambule, de l'article 3, paragraphe k, et de la quatrième partie du traité instituant la C.E.E. ;

« estime que les pays associés devenus indépendants peuvent continuer l'association ; le cas échéant, des solutions ad hoc doivent être adoptées ;

« insiste pour que les négociations en vue de la conclusion d'une nouvelle convention d'application relative à l'association soient engagées dans le plus bref délai possible avec les représentants des Etats associés ».

Nous estimons que la position prise par l'Assemblée en ce qui concerne les problèmes politiques et institutionnels ne peut être plus claire.

Rappelons enfin deux initiatives prises par l'Assemblée en mars 1960. A cette occasion, l'Assemblée a adopté :

- une résolution relative à l'organisation d'une conférence parlementaire à laquelle participeraient les représentants des organes parlementaires des pays d'outre-mer associés et de Madagascar, ainsi que de l'Assemblée parlementaire européenne ;
- une résolution sur l'organisation d'une conférence gouvernementale des représentants des gouvernements européens et africains.

(1) Novembre 1959 : pour les trois premiers rapports mentionnés sub (1), page 4.

Novembre 1960 : pour les quatrième, cinquième et sixième rapports cités.

Mai 1961.

(2) Résolution du 27 novembre 1959.

Il est inutile de rappeler que c'est sur la base de la première résolution que se réunira, du 19 au 24 juin 1961, à Strasbourg, la « conférence de l'Assemblée parlementaire européenne avec les Parlements d'Etats africains et de Madagascar ».

En ce qui concerne la deuxième résolution, le Conseil de la C.E.E. vient de marquer son accord — en février 1961 — pour qu'une conférence entre les représentants des gouvernements des Etats membres de la C.E.E. et des Etats associés se réunisse encore au cours de l'année 1961.

c) La Commission européenne

Conformément aux dispositions du traité C.E.E., c'est la Commission — véritable organe exécutif du traité de Rome — qui est chargée de l'application de l'association et de la gestion du Fonds de développement (1). Pour s'acquitter de ces tâches, la Commission a instauré un groupe de travail spécial, qui est dirigé de façon éminente par M. Robert Lemaigen.

Rappelons qu'en dehors de ses activités en matière d'application du traité et de la convention d'application la Commission européenne a, en ce qui concerne l'association, établi un certain nombre de documents, dont nous ne rappelons que les suivants :

- un document de travail sur la situation politique, administrative et économique des pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté (septembre 1958) ;
- une étude sur la situation sociale dans les pays d'outre-mer associés à la C.E.E., à la demande de l'Assemblée (avril 1960) ;
- une étude sur les méthodes, les sources de financement et l'état d'exécution des investissements réalisés depuis la fin de la dernière guerre dans les pays d'outre-mer, aujourd'hui associés à la C.E.E.

Notons enfin que la Commission européenne a pris récemment l'initiative d'étudier et de soumettre au Conseil des propositions en ce qui concerne le renouvellement et l'aménagement de l'association, après l'échéance de l'actuelle convention d'application (31 décembre 1962) (voir le paragraphe 6 de la deuxième partie de notre document de travail).

d) Le Conseil de la C.E.E.

Nous ne parlerons pas ici des différentes décisions que le Conseil a prises en vertu des dispo-

(1) Voir le document de travail établi par M. Peyrefitte.

sitions du traité et qui ont trait soit à la mise en place et au fonctionnement du Fonds de développement, soit aux mesures à prendre dans les domaines de l'élimination des restrictions dans les échanges et au droit d'établissement. Par contre, il semble utile de rappeler quelques délibérations prises par le Conseil en ce qui concerne les aspects politiques et institutionnels de l'association.

C'est ainsi que, après un échange de vues avec la Commission européenne, lors de sa session de juin 1960, le Conseil a « reconnu que l'accession à l'indépendance d'un pays associé n'entraîne pas nécessairement par elle-même la cessation du régime d'association à la Communauté. Ce régime peut se poursuivre si le pays qui accède à l'indépendance en manifeste la volonté et si la Communauté n'y fait pas objection.

« Toutefois, la continuation de la participation des pays et territoires d'outre-mer au Marché commun ne saurait se faire sans une adaptation du régime d'association aux nouvelles données politiques. Il faudrait donc « que les questions qui intéressent les pays associés puissent être traitées avec leur participation » (1).

Pour donner suite à cette dernière considération, le Conseil a adopté, lors de sa session d'octobre 1960, les décisions de principe suivantes :

- une représentation directe des Etats associés auprès des institutions de la Communauté ;
- une transmission directe des dossiers d'investissements par les Etats associés à la Commission européenne.

Enfin, le 28 février 1961, le Conseil a marqué son accord avec la proposition faite par plusieurs Etats associés comme par l'Assemblée en mars 1960, proposition tendant à organiser une conférence entre les représentants des gouvernements des Etats membres et des Etats associés de la C.E.E. (2).

Terminons ce bref aperçu des prises de position des institutions de la Communauté sur le caractère permanent de l'association par un extrait d'une intervention de M. Luns, en sa qualité de président en exercice du Conseil, devant notre Assemblée, le 22 novembre 1960. A cette occasion, le ministre néerlandais des affaires étrangères, après avoir salué le désir de ces pays devenus indépendants de « maintenir des liens de coopération avec la Communauté économique européenne, a déclaré :

« Pendant l'année écoulée, le processus de l'accession à l'indépendance s'est poursuivi et même accéléré, ce dont le Conseil se félicite...

Je veux donc répéter ici que le Conseil tout entier est très favorable à ces développements. »

Problèmes de l'information réciproque

11. Une des difficultés qui se présentent à nous tous lorsque nous examinons l'opportunité et la possibilité d'intensification de la solidarité qui lie l'Europe et les Etats associés est constituée par le problème de l'information mutuelle. En effet, nos trois délégations ont pu constater que de nombreux Africains étaient insuffisamment informés au sujet des problèmes de l'association. « La chose n'est pas étonnante », a déclaré notre collègue M. Duvieusart (1), « car nombreux sont les Européens, en Europe même, qui sont quasi totalement ignorants des institutions européennes. »

« Mais, en Afrique, cette situation est d'autant plus regrettable que certains adversaires de l'association eurafricaine ne manquent pas de conduire toute une propagande contre l'idée de l'association » (1).

La même préoccupation d'une information insuffisante de l'Europe vers l'Afrique et — ce qui est aussi regrettable — de l'Afrique associée vers l'Europe s'est fait jour dans le rapport sur les problèmes de l'information établi par M. Schuijt (2).

Nous ne reprenons pas ici en détail les propositions faites par nos deux collègues pour améliorer cette situation de fait. Nous nous limiterons ici à rappeler que l'Assemblée a, par deux fois, appelé l'attention des autorités responsables sur cette situation regrettable (voir annexe II).

Remarques finales

12. Pour arriver à notre conclusion, il faut revenir sur le problème infiniment délicat de la personnalité européenne et de la personnalité africaine, qui, en tout état de cause, doivent être respectées. En aucune façon — comme le dit Unamuno —, on n'a le droit de rompre « l'unité

(1) Bulletin de la C.E.E. n° 5/60, par. 89.

(2) Voir, pour le texte de cette décision, le paragraphe 5 de la deuxième partie de notre document de travail.

(1) Voir le rapport de M. Duvieusart d'octobre 1959 (doc. 67/1959).

(2) Voir le rapport de M. Schuijt de novembre 1960 (doc. 89/1960).

et la continuité » de l'une et de l'autre. *Mais elles sont toutes les deux complexes.* Comme il a été rappelé lors de la rencontre de Cannes, « chaque blanc porte, au fond de lui-même, un homme noir... et chaque noir... apercevra dans sa nuit un homme blanc de lumière, les yeux ouverts ». Les quelques rappels historiques auxquels nous nous sommes livrés dans ce document beaucoup trop sommaire ne peuvent que l'affirmer. La

conclusion de Senghor sur ce problème, la voici : « Ces complémentarités virtuelles, il faut les organiser pour en faire des instruments de développement efficace... C'est là le rôle de la politique. »

L'on ne peut qu'ajouter que c'est précisément cette nécessité qui donne à la politique d'association sa raison d'être et sa justification.

DEUXIEME PARTIE

LES PROBLEMES INSTITUTIONNELS

Les hommes passent, d'autres viendront qui nous remplaceront. Ce que nous pourrons leur laisser, ce ne sera pas notre expérience personnelle, qui disparaîtra avec nous ; ce que nous pourrons leur laisser, ce sont les institutions.

Jean Monnet

Définition de l'association

1. Dans la première partie de ce document de travail, nous avons défini la base sociologique et politique de l'association à l'avenir, c'est-à-dire de la transformation de l'association actuelle.

L'association en tant que notion juridique et institutionnelle suscite un vif intérêt dans plusieurs parties du monde ; elle joue un rôle en Amérique (Etats-Unis - Porto Rico), mais aussi en Europe et, en particulier, dans la Communauté européenne (association en voie de préparation avec la Grèce ; problème de l'association en discussion avec la Grande-Bretagne).

La définition de l'association que voici est empruntée au « comité des juristes du Conseil de l'Europe pour la Communauté politique européenne » (1952) : « *Un Etat associé est un Etat qui s'engage à nouer des liens étroits avec une communauté ; ces liens se matérialisent par des traités particuliers, qui peuvent d'ailleurs porter sur des objets limités.* »

Une association comme celle prévue dans la quatrième partie du traité de Rome entre parfaitement dans cette définition ; les liens peuvent être « étroits », mais les objets sont « limités » ; ce sont notamment la politique étrangère, la politique de défense et la politique intérieure qui n'entrent pas dans ce cadre.

Compatibilité de l'association avec la charte des Nations unies

2. Il va sans dire — mais il est utile de le rappeler — que l'association prévue dans le traité de Rome est incontestablement compatible avec la charte des Nations unies, dont le chapitre VIII traite *des accords régionaux*. Ce chapitre déclare admissibles même les accords de sécurité ; *a fortiori*, les accords régionaux de caractères économique, social et culturel sont entièrement permis.

Le traité de Rome se base expressément sur la charte des Nations unies. En effet, son préambule proclame :

« entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la charte des Nations unies » ;

Il s'agit en particulier des principes énoncés dans les articles 2 et 55 de la charte :

- la reconnaissance de l'égalité souveraine des Etats ;
- le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique ;
- le respect des droits humains et des libertés fondamentales, sans distinction de race, sexe, langue ou religion.

Ces principes restent entièrement valables, aussi pour l'avenir. Après l'accession de tous les pays associés à l'indépendance, une autre clause de la charte, d'abord applicable, est devenue inopérante, sauf en Afrique pour le département d'outre-mer français de la Réunion et d'autres territoires d'outre-mer.

Il s'agit de la *Déclaration ayant rapport aux territoires non autonomes* (chapitre XI de la charte), où le développement de l'autonomie, le respect des aspirations politiques des peuples et l'assistance dans le développement progressif de leurs institutions politiques libres jouent un rôle prépondérant.

Permanence de l'association

3. Il était utile de rappeler cette clause, parce qu'elle met en évidence que l'accession à l'indépendance des Etats associés était déjà comprise dans le traité de Rome, de sorte que cette indépendance ne puisse jamais être considérée comme une condition dissolvante de l'association conclue auparavant. L'association conclue a, pour les signataires du traité de Rome, une durée illimitée (art. 240) ; elle résulte du préambule, de l'article 3, sous k), et de la quatrième partie du traité, qui ont tous ce caractère durable. Ce n'est qu'une dénonciation de la part des Etats en cause — successeurs des pays et territoires visés au traité — qui pourrait y mettre fin.

Il est cependant grand dommage que les rédacteurs du traité et de la convention d'application n'aient pu tenir compte des deux stades : celui précédant l'accession à l'indépendance et celui y faisant suite.

A cause de cette lacune, nous nous trouvons actuellement dans une situation où le problème de la transformation de l'association s'impose avec vigueur, constituant même une des raisons principales de la convocation de la conférence de Strasbourg.

Il sera nécessaire d'examiner ce problème dans les deux directions suivantes :

I — Quelles sont les modifications à apporter à la convention d'application expirant à la fin de l'année 1962 et, le cas échéant, au traité de Rome lui-même ?

II — Quelles sont les dispositions qui permettent de réaliser immédiatement dans la plus large mesure possible, la situation visée sous I ?

Avant d'essayer d'approfondir ce problème, il faut préciser qu'il n'est nullement dans l'inten-

tion de votre rédacteur de reprendre la tâche de la conférence de Strasbourg elle-même et, après elle, du Conseil de la Communauté d'une part et des gouvernements des Etats associés de l'autre, c'est-à-dire de donner une réponse à ces deux questions ; tout au plus peut-il les approfondir.

Dispositions actuelles régissant l'association

4. L'association, aux termes des articles 131 et suivants du traité et de la convention d'application, comporte deux ordres de dispositions :

- les premières sont relatives à la circulation des marchandises et à l'établissement des personnes ;
- les secondes sont relatives à l'assistance financière et plus particulièrement au Fonds de développement ⁽¹⁾.

La convention d'application précise qu'il s'agit — en ce qui concerne la deuxième catégorie — de « mesures propres à promouvoir le développement social et économique » des pays en question.

Le financement par le « Fonds de développement » a lieu conformément à des « programmes généraux » établis par la Commission et axés dans deux directions :

- « a) De certaines institutions sociales, notamment d'hôpitaux, d'établissements d'enseignement ou de recherche technique, d'institutions d'orientation et de promotion des activités professionnelles des populations ;
- b) D'investissements économiques d'intérêt général directement liés à l'exécution d'un programme comportant des projets de développement productifs et concrets » ⁽²⁾.

Le but de ces mesures est consigné en particulier dans les deuxième et troisième alinéas de l'article 131 du traité de Rome :

« Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.

Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les con-

⁽¹⁾ Ainsi résumé par M. Duviolsart, dans son rapport pour l'A.P.E. sur « les problèmes juridiques et politiques relatifs à l'association », doc. 67, octobre 1959.

⁽²⁾ Article 3 de la convention d'application.

duire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».

Il incombe à la conférence de Strasbourg et ensuite au Conseil et aux gouvernements d'indiquer dans quelle mesure et dans quelle direction l'on entend « moderniser » ces objectifs.

Il semble aussi que la notion même d'association, ainsi qu'elle est définie ci-dessus, s'adapte fort bien à l'état actuel des choses ; comme le dit M. Duvieusart dans son rapport cité plus haut, « l'indépendance ne signifie pas l'isolement, et l'association est l'antithèse de la subordination ».

Modernisation institutionnelle de l'association

5. Il est cependant déjà apparu aux partenaires européens, et en premier lieu à leur Assemblée, qu'une *modernisation des institutions* de l'association s'impose nettement.

L'Assemblée s'en est rendu compte, d'abord dans la résolution du 27 novembre 1959 — adoptée à la suite de la discussion sur les rapports de MM. Duvieusart, Peyrefitte et Nederhorst, ensuite lors de la discussion sur le rapport « politique » de M. Peyrefitte et dans la résolution du 18 novembre 1960, adopté à la suite de cette discussion. Il semble plus utile de résumer ces avis, problème par problème, que de les citer l'un après l'autre.

a) Conseil d'association

Il faut parvenir à une participation plus active et plus directe des Etats associés à l'exécution de l'association. C'est pourquoi on a pensé à la création d'un *conseil d'association*, auquel siègeraient à la fois les représentants des institutions de la Communauté — Commission et Conseil — et ceux des gouvernements des Etats associés. Ce Conseil d'association devrait se réunir régulièrement pour traiter des questions d'intérêt commun ⁽¹⁾.

Pour parvenir à une telle organisation paritaire et efficace, il faut d'abord que l'on s'entende... entre ces mêmes interlocuteurs. Il est donc logique que plusieurs Etats associés aient fait des suggestions dans le sens d'un premier colloque à l'échelon ministériel. Il paraît que le Conseil de la Communauté y a réagi, lors de sa session du 23 février, d'une manière positive, mais tout de même un peu dilatoire.

(1) Nous citons ici le rapport de M. Peyrefitte, doc. 83, novembre 1960.

Voici le texte de sa communication :

« Plusieurs Etats associés (Côte-d'Ivoire, Dahomey et Congo (Brazzaville), se référant aux dispositions arrêtées par le Conseil lors de sa session d'octobre 1960 en ce qui concerne l'aménagement du régime d'association, ont demandé l'organisation d'une réunion au niveau ministériel entre les Etats associés, d'une part, et la Communauté, d'autre part. Le Conseil a examiné ces demandes avec tout l'intérêt qu'elles méritent et, en conclusion de ses débats, s'est réjoui de pouvoir constater que la demande présentée par ces Etats associés était inspirée du même esprit que celui qui l'animait lui-même.

De même que ses propres délibérations sont préparées de façon adéquate au niveau des ambassadeurs, le Conseil est convenu de suggérer aux Etats associés de suivre une même pratique en ce qui concerne les réunions prévues au niveau ministériel entre les Etats associés et la Communauté.

En considération de ce qui précède, le Conseil est convenu d'adresser une invitation aux gouvernements des Etats associés à bien vouloir participer à une rencontre préparatoire au niveau des ambassadeurs, en vue d'une réunion ultérieure au niveau ministériel.

Ce sera le rôle de l'Assemblée parlementaire européenne — si la conférence de Strasbourg se rallie à cette conception — d'accélérer autant que possible cette procédure. Quant à l'intérêt de tenir des « réunions jointes » analogues entre les élus des peuples africains et les membres de l'Assemblée parlementaire européenne, nous y reviendrons encore.

b) Représentation directe des Etats associés

Dans le même esprit, il faut parvenir à une représentation directe des Etats associés auprès des institutions de la Communauté et en particulier auprès de la Commission européenne et du Conseil. C'est pourquoi il est logique et souhaitable que, sans désenparer, des ambassadeurs des Etats associés soient accrédités auprès de la Communauté européenne ⁽¹⁾.

c) Présence permanente de la C.E.E. en Afrique

Il faut, d'un autre côté, que la Commission européenne prenne toutes dispositions pour as-

(1) Tout ce qui est nouveau, tout ce qui pourrait créer un précédent, fait hésiter les responsables... et leurs fonctionnaires. C'est pourquoi une demande dans le sens indiqué, faite le 1^{er} décembre de l'année passée par le gouvernement d'un des pays associés, n'a pas encore reçu une réponse de la part de la Communauté (voir question écrite n° 126, posée le 20 février 1961 par M. Kapteyn).

surer la présence permanente de la Communauté dans l'aire des Etats africains et malgache associés, de sorte que l'implantation des postes diplomatiques fixés soit décidée en fonction de l'ensemble des facteurs politique, économique et géographique.

Quelques idées de la Commission européenne

6. Les idées qui viennent d'être exposées sont, en grande partie, le fait des parlementaires. Mais pas toutes. D'après certaines informations publiées par la presse, des conceptions pareilles semblent régner au sein de la Commission européenne.

Dans le domaine institutionnel, il est suggéré :

- Une *commission d'association*, composée de 15 membres : six représentant les pays membres, six représentant les Etats d'outre-mer et trois représentant la Commission européenne. Cette Commission aurait à connaître tous les problèmes de l'association et préparerait notamment un rapport au Conseil commun des ministres.
- Un *Conseil commun des ministres* : ce conseil, composé de ministres représentant les Etats d'outre-mer et le Conseil des ministres de la C.E.E., se réunirait deux fois par an en session semestrielle, examinerait le rapport de la commission d'association et prendrait éventuellement des décisions à l'unanimité (par exemple, sur l'admission de nouveaux membres de l'association).
- Une *session parlementaire commune* : une fois par an se tiendrait une réunion paritaire du bureau et des présidents de commission de l'Assemblée parlementaire européenne, d'une part, et des Assemblées parlementaires des Etats d'outre-mer, d'autre part.
- Une *Cour d'arbitrage* : cette Cour serait composée d'un arbitre désigné par la C.E.E., d'un délégué choisi par les Etats d'outre-mer et d'un arbitre originaire d'un pays tiers.

Il n'incombe pas à votre rédacteur (mais assurément bien à la conférence de Strasbourg) de commenter ce projet original ; nous nous réservons cependant le droit de revenir sur la composition de l'organe interparlementaire proposé.

Principe de la collaboration parlementaire

7. C'est en effet sur la composition et le fonctionnement de la future collaboration parlementaire que nous serons le plus en droit de parler.

La conférence de Strasbourg — ce fut déjà le cas pour la préconférence de Rome — sera une expérience pratique ; nous pourrions en tirer des conclusions. En 1953 déjà, l'Assemblée parlementaire européenne a d'ailleurs commencé une expérience identique : les réunions jointes avec l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Dans le traité de Rome de 1957, il est prescrit (art. 4, alinéa 1) que « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ». Cet article est interprété de telle sorte que chaque institution, donc aussi l'Assemblée, est souveraine dans sa sphère à elle, sans avoir le droit de passer dans celles des autres institutions. Il est vrai que pour l'Assemblée — et contrairement à ce qui est prescrit à l'égard du Conseil et de la Commission — un tel dépassement serait sans sanction de la part de la Cour (art. 173).

Toujours est-il que les objectifs du traité lient aussi l'Assemblée, et parmi ces objectifs communautaires figurent la confirmation de « la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer », ainsi que « l'association des pays et territoires d'outre-mer », etc.

L'Assemblée était donc parfaitement en droit d'adopter sa résolution du 31 mars 1960 (1).

Organisation des réunions jointes

8. Dans l'organisation de telles réunions jointes entre l'Assemblée et les Parlements des Etats associés, il se présente une difficulté qui n'existe pas dans les rapports avec le Conseil de l'Europe : l'Assemblée du Conseil réunit quinze groupes parlementaires de l'Europe en une seule Assemblée ; les seize Parlements de l'Afrique ne se sont pas encore organisés dans ce sens.

Il n'appartient pas à votre rédacteur de formuler une recommandation à ce sujet ; toutefois, les travaux des réunions jointes seraient facilités et leur efficacité accrue si les seize Parlements africains pouvaient s'entendre, avant chaque réunion jointe, et délibérer sur sa préparation du côté africain et sur les points de vue à prendre.

(1) Voir annexe III.

Sur le fonctionnement même — s'exécutant en application du règlement provisoire adopté à Rome — l'on pourra parler mieux après la conférence de Strasbourg. Il semble cependant que, dès qu'un « Conseil de l'association » aura été créé, les recommandations de la réunion jointe devraient être adressées à cet organisme-là.

Une dernière observation doit être faite sur la composition de la réunion jointe. En principe, elle doit être paritaire, comme c'est le cas dans le règlement adopté à Rome, surtout après l'intervention prévue de certaines modifications et après la participation espérée de la république de Guinée.

Cette structure est basée sur deux piliers : la participation de tous les Parlements de l'Afrique associés — avec un minimum de quatre délégués par Parlement — et la présence de l'Assemblée parlementaire européenne tout entière. C'est pourquoi la suggestion citée dans le paragraphe précédent comme provenant de la Commission de la C.E.E. et qui revient à une réduction du nombre de délégués à 25 parlementaires européens et 25 africains (pour l'ensemble des seize Etats) ne peut pas être retenue.

Les frais de voyages intercontinentaux ont actuellement tendance à diminuer sensiblement, surtout grâce à une bonne organisation (avions affrétés) ; les sessions plénières pourraient être peu nombreuses — à condition que la continuité soit assurée par une coopération dans des commissions jointes — mais la démocratie parlementaire exige le maintien des principes énoncés.

Limite de la compétence à la conférence de Strasbourg

9. Résumons ici les sujets principaux qui, sur le *plan institutionnel*, devront être discutés à Strasbourg :

- a) En premier lieu, l'opportunité de « moderniser » les objectifs matériels de l'association ; ce problème sera traité dans les trois autres documents de travail ;
- b) Ensuite, la « démocratisation » de la coopération à l'échelon exécutif et gouvernemental : voir paragraphe 4, sous a), b) et c) ;
- c) Enfin, l'organisation de la collaboration parlementaire (traitée dans le paragraphe précédent).

Nous répétons que, sur aucun de ces sujets, la conférence de Strasbourg ne pourra prendre des décisions définitives ; bien que dans certains

pays la « séparation des pouvoirs » soit plus observée que dans d'autres — cela vaut aussi bien pour l'Europe que pour l'Afrique... *partout*, c'est aux exécutifs et aux gouvernements qu'incombe la responsabilité de prendre les décisions et de les mettre en œuvre !

En ce qui concerne la Communauté européenne, le renouvellement de la convention d'application devra en outre suivre le cours prescrit par l'article 136, alinéa 2, du traité de Rome : « Avant l'expiration de la convention prévue à l'alinéa ci-dessus, le Conseil statuant à l'unanimité établi, à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent traité, les dispositions à prévoir pour une nouvelle période. »

Forme juridique de la future association

10. Un sujet plutôt juridique qu'institutionnel, que nous n'avons pas relevé, est constitué par la *forme de la future association* : Envisage-t-on une seule convention multilatérale, la Communauté européenne vis-à-vis de l'ensemble des Etats africains associés, ou bien *seize* conventions bilatérales d'association, qui devraient être nécessairement similaires ? Ici aussi, la réponse à cette question dépend de l'avis des partenaires africains.

La conclusion de conventions bilatérales pourrait avoir certains avantages. En premier lieu, on ne limite pas d'emblée le nombre des Etats associés, c'est-à-dire que la possibilité de conclure ultérieurement des accords d'association avec d'autres Etats africains reste entière. En deuxième lieu, cette formule permettrait une certaine adaptation des dispositions générales aux différentes situations économiques dans les Etats associés. Enfin, les conventions bilatérales pourraient régler un certain nombre de difficultés résultant de la nécessité d'une ratification parlementaire. Bien entendu, pour pouvoir conclure ces conventions bilatérales, l'on devrait se mettre d'accord sur une convention d'association type.

Mesures à prendre actuellement

11. Il nous reste à traiter le problème, extrêmement actuel, que nous avons défini dans notre paragraphe 3, sous II :

« *Quelles sont les dispositions qui peuvent être prises présentement pour se rapprocher dans l'immédiat, autant que possible, de la*

situation telle qu'elle existera après le renouvellement formel » (c.-à-d. la situation visée sous I).

Il s'agit donc ici de mesures compatibles avec le traité et la convention *tels qu'ils existent*. Il est clair qu'ici — puisque la procédure assez lourde du renouvellement n'entre pas en jeu — la volonté politique de l'Assemblée peut jouer un rôle déterminant. Examinons donc les possibilités.

- I — Il y a, tout d'abord, la possibilité immédiate de la création d'un Conseil d'association *consultatif*, dont on peut trouver les germes dans le communiqué du Conseil de la Communauté du 23 février 1961 ; il faut insister sur l'urgence de sa création.
- II — Ensuite, on peut prévoir la délégation de représentants officiels (ambassadeurs) des Etats associés auprès des institutions communautaires. Nous avons vu, dans le paragraphe 3 sous b), que cette procédure est déjà en cours — mais progresse trop lentement.
- III — Puis, la Commission européenne peut déléguer des représentations permanentes en Afrique associée, ainsi qu'à Madagascar (voir paragraphe 3, sous c).
- IV — Enfin, il y a la possibilité de l'« institutionnalisation » de la conférence de Strasbourg, par des réunions jointes des deux groupes de parlementaires, comme nous l'avons décrit. Tout dépend ici de la réponse de nos partenaires africains.

Tout cela est possible sans modification préalable de la convention d'application et sans attendre son indispensable renouvellement.

Relations extérieures de l'association

12. Lorsque nous examinons les relations économiques des Etats membres et des Etats associés à la C.E.E. pris dans leur ensemble, avec le monde extérieur, nous ne pouvons que réaffirmer qu'une plus grande cohésion entre les Etats africains serait très favorable tant du point de vue politique que du point de vue économique. Rappelons d'ailleurs que les Etats associés ont déjà entrepris des études (lors des conférences de Dakar et de Yaoundé) qui tendent à instaurer une plus grande coopération économique entre

eux soit sous forme d'un marché commun, soit sous forme d'une zone de libre-échange.

a) Accord en Europe

Une première possibilité d'extension de la coopération économique entre les Etats africains — qu'ils soient associés à la C.E.E. ou non — serait constituée par un accord conclu en Europe — sous quelque forme que ce soit — entre les Six de la C.E.E. et les Sept de l'A.E.L.E. ⁽¹⁾. (Grande-Bretagne, Autriche, Danemark, Norvège, Portugal, Suède et Suisse).

Une convention globale entre Six et Sept impliquerait nécessairement un accord tarifaire en Afrique — à mettre naturellement au point avec les Etats africains. Cet accord tarifaire devrait conduire à une harmonisation — ou encore à une assimilation, au moins pour certains produits — des droits de douane frappant les produits européens lors de leur importation en Afrique ou les produits tropicaux pour leur entrée en Europe.

b) Accord entre Africains

L'harmonisation des régimes commerciaux pourrait également apparaître en Afrique même. Il existe déjà certaines conventions internationales qui régissent le commerce entre des pays africains et le reste du monde, notamment la tentative déjà ancienne entreprise dans ce sens dans la convention relative au bassin conventionnel du Congo (voir annexe IV).

Nous n'examinerons pas ici en détail les différentes possibilités qui pourraient s'offrir lorsqu'on voudra s'engager dans la voie d'une association « horizontale » des Etats africains et une association « verticale » afro-européenne qui doivent se compléter (voir la première partie de notre document de travail, par. 7).

Rappelons simplement d'une part les récentes discussions au sein de la Commission économique pour l'Afrique (C.E.A.) de l'O.N.U. lors de sa session de février 1961 à Addis-Abéba et, d'autre part, les études déjà entreprises par les Etats africains d'expression française (lors des conférences de Brazzaville, d'Agidjan, de Dakar et de Yaoundé) ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Association européenne de libre-échange.

⁽²⁾ La conférence de Yaoundé — la plus récente — s'est tenue du 26 au 28 mars dernier. Y participaient les chefs des gouvernements des douze Etats suivants : république du Cameroun — République Centrafricaine — république du Congo (Brazzaville) — république de Côte-d'Ivoire — république du Dahomey — république du Gabon — république de Haute-Volta — République malgache — République isla-

c) *Suggestions émanant de la Commission européenne*

Enfin, nous reproduisons quelques suggestions contenues dans les « informations de presse auxquelles il a été fait allusion dans la première partie de notre document de travail : « La convention d'association est (c.-à-d. devra être) conclue pour une période de 20 ans. Son domaine géographique, limité au départ aux Etats ayant entretenu avec les Etats membres des relations particulières pourra être étendue à des pays africains appartenant à d'autres zones monétaires, à la condition que ces Etats renoncent aux préférences qui leur sont offertes dans le cadre d'autres ensembles économiques et qu'ils acceptent d'entrer dans la zone de libre-échange constituée par les pays associés et la C.E.E. » (voir aussi le paragraphe 7 de la première partie de notre document de travail).

Il appartient aux experts économistes de souligner cette dernière condition ; en effet, l'appartenance à deux systèmes préférentiels semble exclue.

Remarques finales

13. Voilà ce qui nous paraît exister dans le champ de la réalité ! Nous répétons que le vrai problème

ne se trouve pas sur le terrain institutionnel, mais sur celui de la politique (voir la première partie du document de travail). Aussi, terminons-nous par des considérations d'ordre politique.

Il est naturel — et c'est l'intérêt des deux groupes de partenaires — que les règles de la coopération soient renforcées dans le sens que nous avons indiqué au paragraphe 11. Cela correspondrait évidemment à l'avis des Européens, qui — surtout d'ailleurs ceux du continent — ont le sens de « l'institutionnalisation » : des règles fixes, bien établies et bien arrêtées. Mais les Africains et les Malgaches ont aussi intérêt — et ils en sont conscients — à avoir les garanties du droit écrit. Alors, nous sommes proches de la notion de *confédération*. Mais prenons garde : Nos partenaires africains pourraient-ils politiquement supporter de tels liens s'ils étaient *trop prononcés* ? Les discussions récentes à la Commission économique pour l'Afrique (C.E.A.) ont clairement démontré les difficultés qui s'y opposent. En résumé, il faut des règles bien établies, qui ne soient ni trop nombreuses ni trop lourdes. Eviter la Scylla du vide et la Charybde de l'écrasement juridique : voilà le problème-clef de l'association afro-européenne que nous avons la mission historique de résoudre.

mique de Mauritanie — république du Niger — république du Sénégal et république du Tchad.

Cette conférence avait été précédée d'une rencontre semblable en décembre à Brazzaville et d'une conférence des ministres des affaires économiques des mêmes pays en janvier, à Dakar. Le but de la conférence était d'examiner les possibilités d'une coopération économique et politique plus étroite entre les pays réunis et de prendre, le cas échéant, les mesures appropriées pour réaliser cette coopération.

Les chefs des gouvernements des douze pays ont approuvé en principe la création d'une organisation politique commune dénommée « Union africaine et malgache ». Par contre, on n'a pas arrêté de texte instituant une telle organisation.

La conférence a, en outre, approuvé en principe le projet d'une organisation africaine et malgache de coopération économique préparée lors de la conférence de Dakar. Les participants se sont mis d'accord sur le siège de l'orga-

nisation qui serait Yaoundé. Le secrétaire général de cette organisation sera un Camerounais.

Les Etats participants sont convenus en outre de coordonner leur attitude à l'égard de la Communauté européenne ; le 25 avril, à Paris, auront lieu des entretiens entre des experts des douze pays en vue d'examiner leur position à l'égard du renouvellement de la convention d'association. Les Etats participants ont décidé de se réunir périodiquement, si possible tous les deux mois, au niveau des chefs de gouvernements. La prochaine conférence a lieu du 4 au 10 juillet à Tananarive. Elle sera précédée d'une réunion au niveau des experts sur les problèmes de défense commune, qui n'ont pas encore pu être résolus à Yaoundé. On peut donc constater que les travaux de la conférence ont abouti à des résultats positifs, quoique aucun texte n'ait été paraphé, à l'exception des décisions sur la périodicité des rencontres au niveau des chefs de gouvernements, du siège de l'organisation de coopération économique, de la nationalité de son secrétaire général et des dates des prochaines réunions.

**ETENDUE DES PREFERENCES ACCORDEES
TANT PAR LA C.E.E. QUE PAR LE COMMONWEALTH**

Question écrite N° 90

de M. van der Goes van Naters
à la Commission de la Communauté économique
européenne

Objet : Problèmes concernant l'association des
pays et territoires d'outre-mer

1. Est-ce que la Commission a pris connaissance d'une récente publication officielle du Conseil de l'Europe intitulée « Europe et Afrique » où, tandis que les problèmes du Commonwealth y sont passés sous silence, on signale, en ce qui concerne l'association des pays africains au Marché commun, « les inconvénients d'une telle entreprise partielle » et où l'on cite le jugement des experts dudit Conseil, affirmant que « les pays africains aussi bien que les pays européens ont intérêt à éviter que certains pays et territoires d'Afrique soient associés à la nouvelle Communauté économique européenne, tandis que d'autres n'auraient pas la possibilité d'en faire partie » ?

2. Est-ce que, à la connaissance de la Commission, tout pays qui le désire a la possibilité de faire partie du Commonwealth ?

3. Est-il exact que le Royaume-Uni accorde un très large appui financier aux pays africains du Commonwealth, destiné uniquement à eux et, s'il en est ainsi, quel est le rapport entre ces investissements et ceux qui viennent à la charge du fonds de développement de la Communauté européenne ?

4. Est-ce que la Commission peut indiquer par une moyenne ou par des moyennes les préférences douanières ou tarifaires accordées par le Commonwealth aux pays africains qui en font partie et quelles sont les différences ou les analogies existant entre ces droits et ceux établis entre la Communauté économique européenne et ses associés africains ?

Réponse

1. La Commission a pris connaissance de la publication du Conseil de l'Europe intitulée « Europe et Afrique ». Elle connaissait également les

propositions incluses dans le « plan de Strasbourg » adopté par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe à la fin de 1952, ainsi que les propositions d'un groupe d'experts désigné par cette Assemblée et dont les travaux se sont poursuivis de 1956 à 1958. Toutefois, ce plan et les propositions, d'ailleurs plus restreintes, préparées par le groupe d'experts n'ont pas été jusqu'ici mis en application.

L'association organisée par le traité de Rome entre la C.E.E. et un certain nombre de pays d'outre-mer, dont la plupart sont africains, représente une contribution positive et concrète à la solution des problèmes soulevés. On peut observer, au surplus, que ses modalités recouvrent la quasi-totalité des aspects de ce qu'il est convenu d'appeler « le sous-développement » ainsi que l'entendaient d'ailleurs les experts du Conseil de l'Europe : l'association traite du droit d'établissement, de l'aide financière (fonds européen de développement : 581 millions de dollars en cinq ans) ; et des échanges commerciaux.

On doit constater, dans ces conditions, que la publication du Conseil de l'Europe se limite à critiquer l'association en se basant sur le fait qu'elle ne concerne qu'un nombre restreint de pays africains et non l'Afrique entière. Elle passe par ailleurs sous silence les éléments positifs de cette association qui est effective depuis 1958 et a déjà procuré des avantages notables aux pays africains qui y participent.

Les déclarations du président de la Commission faites le 24 juin 1960 et rapportées dans la publication du Conseil de l'Europe ne laissent aucun doute sur le point de vue de la Commission qui est de faire de l'association une réalisation concrète, tout en n'excluant pas l'idée d'une solution plus vaste dont l'application pourra être entreprise dès qu'un accord aura pu être obtenu de l'ensemble des pays européens et africains intéressés. Dans cet esprit, la Commission profitera de toute occasion favorable pour promouvoir une action concertée de l'ensemble des pays européens intéressés à ces problèmes.

2. Il n'existe pas, à la connaissance de la Commission, des règles définies en ce qui concerne l'entrée de nouveaux membres dans le Commonwealth. Il semble que l'accord de tous les gouvernements membres du Commonwealth soit

nécessaire pour décider de l'entrée d'un nouveau pays.

3. Durant les trois dernières années, l'aide financière de la Grande-Bretagne (dons + prêts + coopération technique + aide d'urgence) aux pays en voie de développement a été fournie dans la proportion de 84 % (1957 - 58), 87 % (1958 -

59) et 88 % (1959 - 60) à des pays du Commonwealth.

Le tableau ci-dessous permet de comparer (en milliers de dollars) l'aide financière actuelle fournie par le Royaume-Uni ⁽¹⁾ aux pays africains du Commonwealth avec l'aide de la C.E.E. aux P.T.O.M. associés d'Afrique :

Aide financière à l'Afrique	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61	1961-62
Du Royaume-Uni	63 560	56 840	95 480	—	—
De la C.E.E. (F.E.D.)	54 060	67 580	89 280	127 740	208 300

4. Pour donner une idée suffisante de l'importance relative des préférences douanières accordées par le Commonwealth britannique et de la C.E.E., on a repris dans le tableau ci-dessous les principaux produits d'exportation des pays d'outre-mer avec indication des préférences dont ils bénéficient.

En ce qui concerne le Commonwealth, les préférences résultent soit de l'application aux pays en faisant partie de la franchise douanière et aux tiers d'un droit d'entrée, soit d'une différence entre les taux appliqués. La plupart de ceux-ci étant spécifiques, l'incidence moyenne a été calculée sur la base des importations effectuées en 1958.

En ce qui concerne la C.E.E., des contingents tarifaires, prévus par les protocoles annexés au traité de Rome, limitent considérablement l'incidence réelle des préférences, au Benelux et en Italie, en ce qui concerne le café vert, en Allemagne pour les bananes. L'union économique belgo-luxembourgeoise, les Pays-Bas, la France et l'Italie accordent un traitement préférentiel aux pays associés avec lesquels ils entretiennent des relations particulières. La signification réelle de ces préférences dépend des possibilités d'exportation desdits pays associés.

(1) « Assistance from the United Kingdom for Overseas Development, presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, March 1960 ».

Produits	Marge préférentielle accordée par le Commonwealth	Préférences accordées par les Etats membres aux P.T.O.M. associés avec lesquels ils n'entretiennent pas de relations particulières (situation au 1 ^{er} -7-1960)				Préférences finales prévues par la C.E.E. (Tarif extérieur commun)
		Allemagne	Benelux	France	Italie	
Bananes	11	0	3	4	3,6	20
Café vert	2,5	0	0	2	2,1	16
Thé noir	3,6	0	2,62 u.c./ 100 kg ⁽¹⁾	6	10	18
Thé vert	1,4	0		4	10	18
Poivre	2,2	5	3	6	12	20
Arachides	10	0	0	0	0,8	0
Palmiste	10	0	0	1	0	0
Huile d'arachide brute	15	1	1	1,8	3,6	10
Huile de palme brute .	10	1	0	9	0	9
Cacao en fèves	1,1	0	0	3	0	9
Beurre de cacao	0,5	7	1,2	3	5	22
Tabac brut	30	8,57 u.c./ 100 kg	1,66 u.c./ 100 kg	0	0	30
Bois bruts	10	0	0	0	0	5

(1) Une unité de compte équivaut à un dollar.

PROBLEMES D'INFORMATION

Suggestions et prises de position de l'Assemblée parlementaire européenne

1. Dans son rapport d'octobre 1959 (doc. 67/1959), M. Duvieusart a formulé les propositions suivantes dans le domaine de l'information :

- « a) Mise à la disposition des responsables, tant Européens qu'Africains des pays et territoires d'outre-mer, d'une documentation de base complète, établie d'un commun accord et relative au marché commun (traité, rapports des commissions exécutives à l'Assemblée, comptes rendus des débats de l'Assemblée, etc.) ;
- b) Diffusion dans les pays et territoires d'une brochure simple et claire, exposant l'universalité du phénomène d'association et plus spécialement les buts et les moyens de l'association eurafricaine ;
- c) Diffusion d'émissions radiophoniques consacrées aux sujets qui viennent d'être énumérés ;
- d) Etablissement de liaisons d'information par des personnalités qui relateraient en Europe comme en Afrique ce qui se fait au point de vue de l'association, et qui en exposeraient régulièrement les buts et les résultats ;
- e) Présence de délégués africains aux sessions de l'Assemblée parlementaire au cours desquelles seraient débattus les problèmes relatifs à l'association ;
- f) Publicité objective sur les interventions du fonds de développement (indication sur place de cette intervention, relations dans la presse, conférences sur le même sujet etc. »

2. A la suite de ce rapport, l'Assemblée a recommandé, dans sa résolution du 27 novembre 1959 :

« de porter à la connaissance des populations, par une action d'information systématique, les buts et les moyens de l'association ».

3. Dans son rapport de novembre 1960 (doc. 89/1960), M. Schuijt avait écrit :

« En ce qui concerne l'information outre-mer, nous devons constater que cette information est totalement insuffisante à l'heure actuelle. Il n'y a qu'un seul agent qui est responsable de la double activité dans ce domaine, qui consiste :

- a) A faire connaître à l'intérieur des six Etats membres l'action de la Communauté européenne à l'égard des pays en voie de développement qui lui sont associés ;
- b) A faire connaître dans les pays associés tous les aspects de l'association exprimés notamment dans la convention. »

Et il avait conclu :

« En face des sommes énormes consacrées par Moscou et Le Caire à l'œuvre d'« édification » africaine, les efforts affectés par nos services d'information à la grande idée de solidarité de l'Europe avec l'Afrique naissante ont quelque chose de ridicule, si l'on ne veut pas parler de tragique. »

4. Aussi, l'Assemblée a-t-elle constaté, dans une résolution votée le 24 novembre 1960, à la suite du rapport de M. Schuijt, que l'information vers les pays d'outre-mer sur la Communauté européenne et l'information vers les six pays sur nos partenaires d'outre-mer, souffrent d'un manque d'effectif du personnel dans le Service d'information des Communautés. Enfin, l'Assemblée a demandé que les dispositions nécessaires soient prises pour mettre fin à cette situation défavorable.

RESOLUTION (31-3-1960)

relative à l'organisation d'une conférence parlementaire à laquelle participeraient les représentants des organes parlementaires des pays d'outre-mer associés ainsi que de l'Assemblée parlementaire européenne

« L'Assemblée parlementaire européenne,

- soucieuse de confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer ;
- consciente de l'importance du développement harmonieux de l'association multilatérale des pays d'outre-mer à la Communauté européenne ;
- entendant inaugurer des contacts suivis entre les membres parlementaires des six Etats de la Communauté et des représentants parlementaires des pays d'outre-mer ;
- confirmant les objectifs définis dans sa résolution du 27 novembre 1959 ;

souhaite que soit organisée, selon le principe paritaire, au cours de l'année 1960, une conférence à laquelle seraient invités des représen-

tants des organes parlementaires des pays d'outre-mer associés à la Communauté européenne ainsi que de l'Assemblée parlementaire européenne ;

estime qu'une telle conférence peut aboutir à des résultats qui contribueront à la solution des problèmes présentant un intérêt commun pour les pays associés d'outre-mer et de la Communauté européenne ;

charge son bureau, en étroite collaboration avec les présidents des groupes politiques, la commission de l'association des pays et territoires d'outre-mer et la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles, de prendre toutes les initiatives nécessaires à la préparation et l'organisation d'une telle conférence et de faire connaître à l'Assemblée, lors d'une prochaine session, les conclusions auxquelles il sera arrivé. »

LE REGIME DU BASSIN CONVENTIONNEL DU FLEUVE CONGO

La question de la navigation du fleuve Congo fut soulevée pour la première fois en 1884 suite à la signature d'un traité entre le Portugal et l'Angleterre qui consacrait les droits de souveraineté du Portugal sur les contrées de l'Afrique situées entre 8° et 5°12' de latitude sud et stipulait l'établissement dans cette zone de différentes taxes et l'exercice, au profit exclusif des deux puissances signataires, d'un droit de police et de contrôle sur le cours inférieur du Congo.

L'éventualité de mesures fiscales et administratives prévues par le traité anglo-portugais souleva la protestation de la France qui annonça son intention de provoquer l'instauration d'un contrôle international sur la navigation du Congo au lieu du contrôle biparti anglo-portugais.

L'Allemagne s'associa aux réserves de la France et, s'inspirant de cet accord franco-allemand, qui répondait d'ailleurs aux désirs d'autres pays, le Portugal proposa formellement la réunion d'une conférence pour trancher les difficultés soulevées par le traité de 1884.

La conférence s'ouvrit à Berlin le 15 novembre 1884 et se termina le 26 février 1885 (1). Cette conférence eut pour résultat l'extension au bassin conventionnel du fleuve Congo (2) du régime dit de la porte ouverte qui se définit par les deux principes de liberté et d'égalité économiques entre les Etats.

A la suite des remaniements territoriaux de la première guerre mondiale qui amenèrent les traités de paix à modifier le régime de certains fleuves déjà internationalisés, on procéda aussi, par la convention de Saint-Germain-en-Laye (3), à la modification de l'acte de Berlin concernant le bassin du Congo.

La nouvelle convention, qui modifiait, mais seulement sur des points tout à fait secondaires, l'acte de Berlin, réaffirmait notamment :

- La complète liberté de commerce pour toutes les nations ;
- le libre accès, sans aucun traitement différentiel, à l'intérieur des régions visées dans la convention, des marchandises appartenant aux ressortissants des puissances signataires et des Etats membres de la Société des nations qui auront adhéré à la convention ;
- l'exemption à l'entrée ou à la sortie de tous droits, taxes ou redevances outre ceux perçus pour services rendus — le transit demeurant exempt de tous droits. En dehors de ces dispositions, chaque Etat intéressé conservait le droit de fixer librement les règles et les tarifs de douane ou de navigation applicables sur leur territoire ;
- la jouissance pour les ressortissants des Etats adhérents à la convention, sous réserve des restrictions nécessaires au maintien de la sécurité et de l'ordre publics, tant pour la protection de leurs personnes et de leurs biens que pour l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières et pour l'exercice de leur profession, du même traitement et des mêmes droits que les ressortissants de la Puissance exerçant son autorité sur le territoire ;
- l'établissement pour tous les ressortissants des Etats adhérents à la convention des mêmes droits pour ce qui concerne l'exploitation des richesses naturelles, chaque Etat exerçant la souveraineté, conservant le droit d'accorder ces concessions ;
- la libre navigation pour tous les navires de commerce appartenant aux puissances adhérentes à la convention sur les fleuves et lacs situés dans le bassin. Il ne sera établi sur les navires aucun péage maritime ni fluvial basé sur le fait de la navigation, ni aucun droit de transit sur les marchandises qui se trouvent à bord. Joueront du même traitement les routes, chemins de fer et canaux latéraux qui pourront être établis dans le but spécial de

(1) Les puissances représentées à la conférence étaient : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Danemark, l'Espagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède, la Norvège et la Turquie.

(2) Ce bassin est délimité par les crêtes des bassins contigus, à savoir notamment les bassins du Niari, de l'Ogooué, du Chari et du Nil, au nord ; par la ligne de faite orientale des affluents du lac Tanganyika, à l'est ; par les crêtes des bassins du Zambèze et de la Logé, au sud. Il embrasse, en conséquence, tous les territoires drainés par le Congo et ses affluents, y compris le lac Tanganyika et ses tributaires orientaux. Il comprend donc, outre le Congo ex-belge, aussi une partie de l'ex-Afrique-Equatoriale française, sauf le Gabon.

(3) Les puissances signataires de la convention furent : les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Belgique, l'Empire britannique, l'Italie, le Japon et le Portugal. La convention fut signée le 10 septembre 1919.

suppléer à la non-navigabilité ou des imperfections des voies fluviales visées dans la convention ;

— la liberté pour chacune des parties signataires d'établir les règlements qu'elle ju-

gera utiles pour assurer la sécurité et le contrôle de la navigation, étant entendu que ces règlements devront tendre à faciliter, autant que possible, la circulation des navires de commerce.

