

Rapport
au
Parlement européen
sur
l'état des négociations
avec
le Royaume-Uni

BRUXELLES

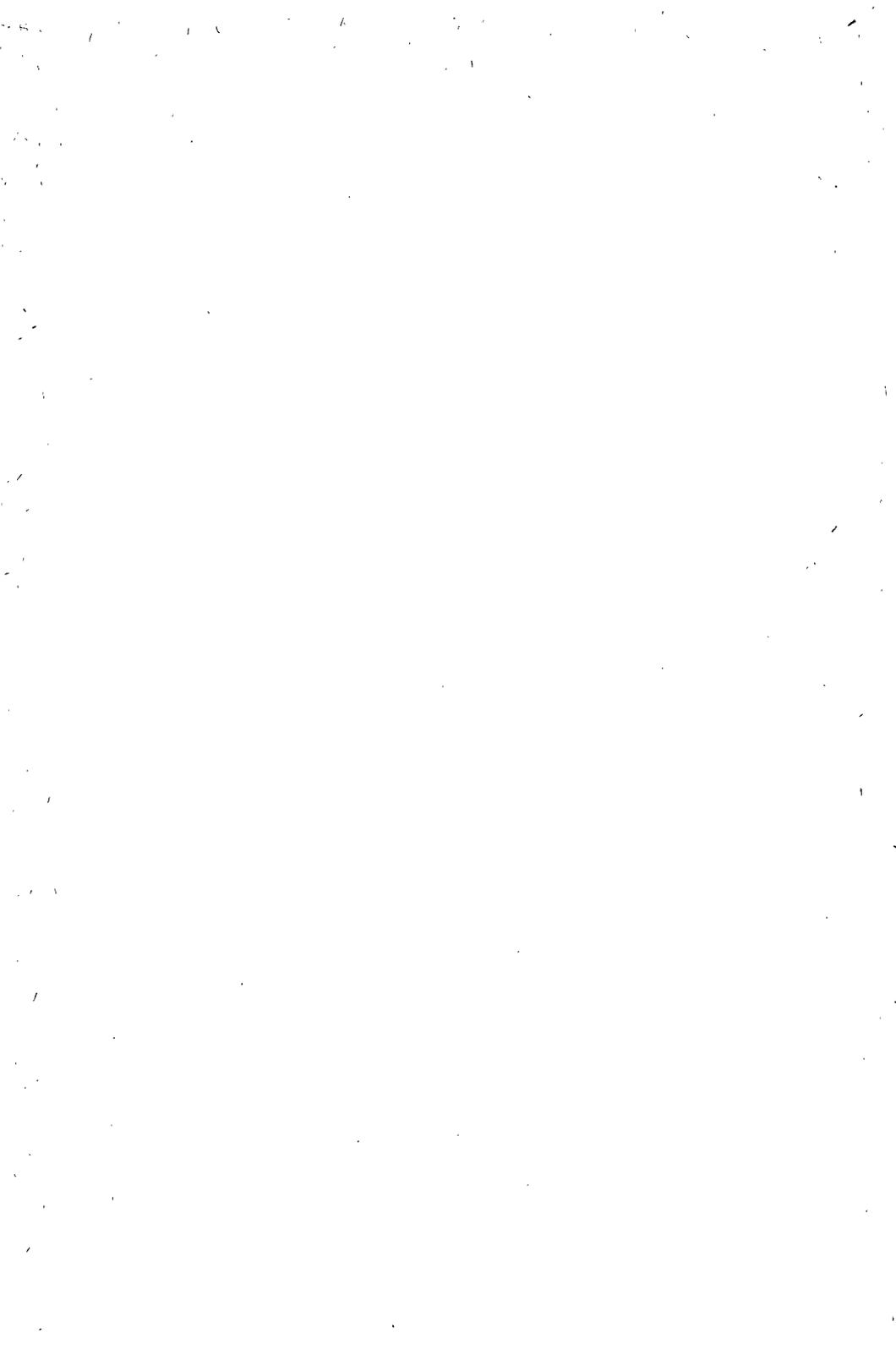
26 FÉVRIER 1963

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE — COMMISSION

Rapport
au
Parlement européen
sur
l'état des négociations
avec
le Royaume-Uni

BRUXELLES

26 FÉVRIER 1963



Résolution
adoptée par le Parlement européen
en date du 6 février 1963

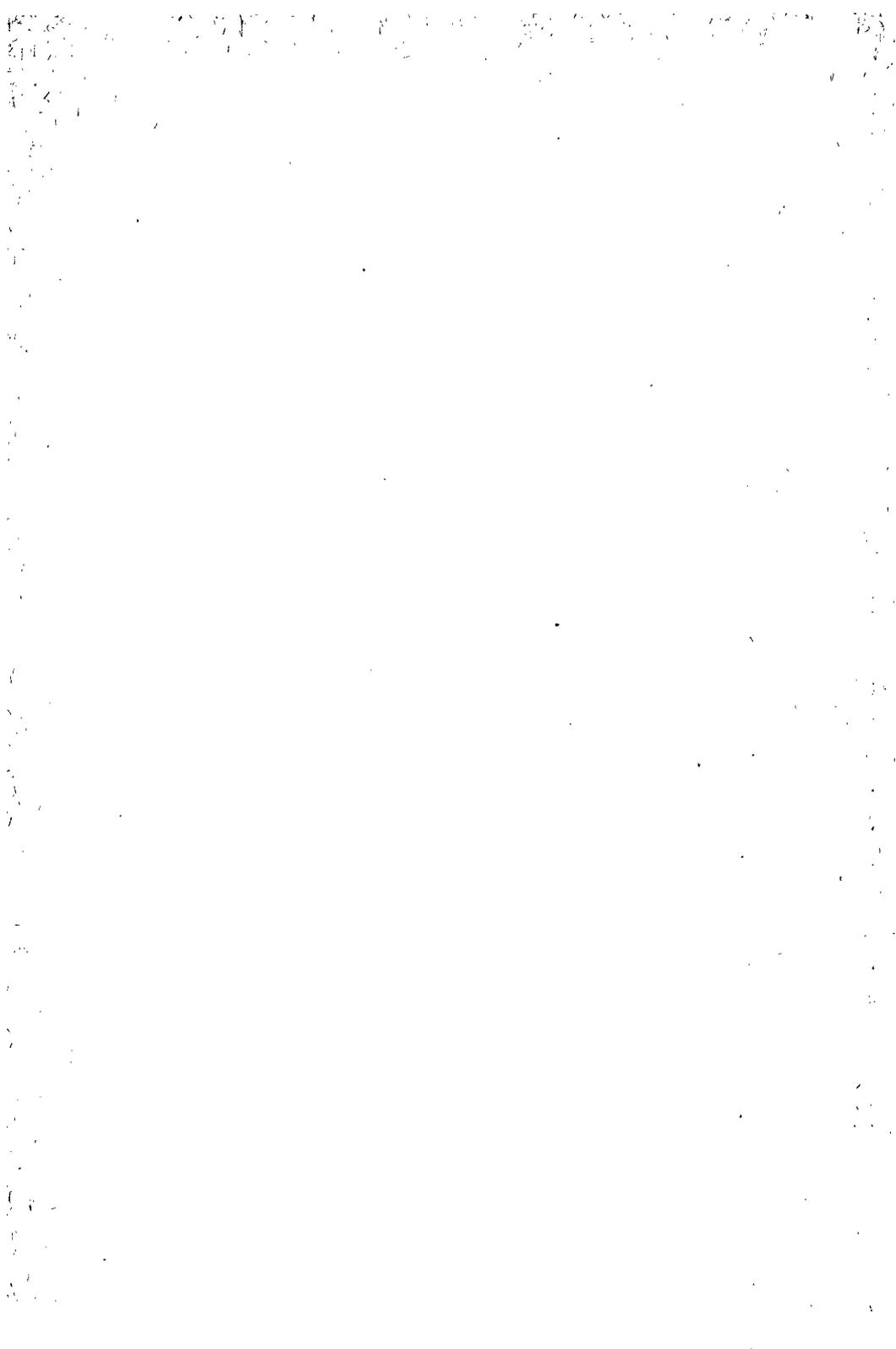
« Le Parlement européen,

— prie la Commission européenne de lui faire rapport sur l'état des négociations, à la date du 29 janvier 1963, entre la Grande-Bretagne et les six pays du Marché commun.

Dans ce rapport, la Commission européenne exposera tant les résultats déjà obtenus que les questions encore en suspens et donnera son avis sur ces dernières.

Le rapport devra être adressé au Parlement européen dans un délai maximum de trois semaines, et sera discuté par le Parlement lors de sa session de mars. »

Le présent rapport a été établi comme suite à cette résolution.

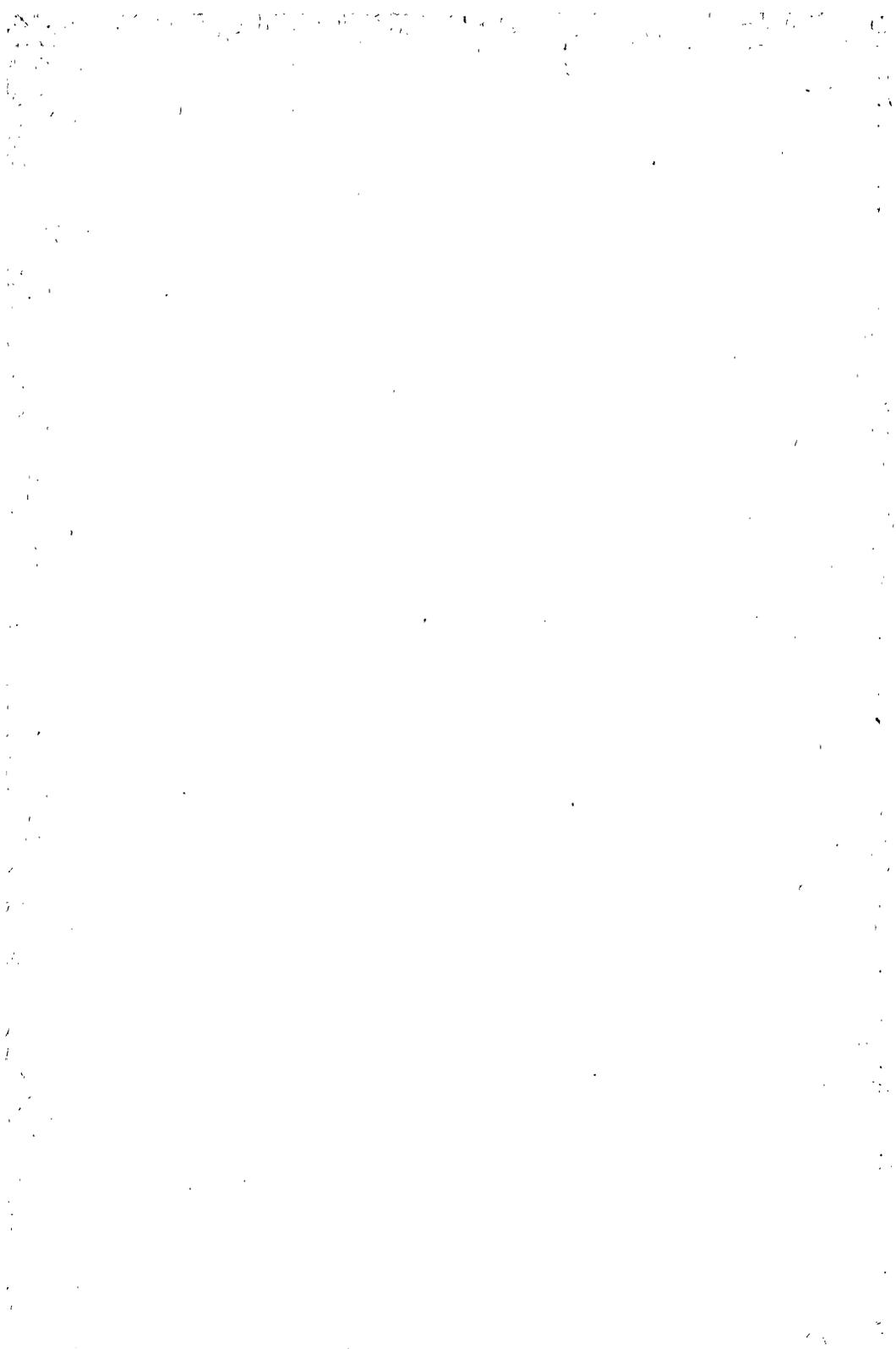


Sommaire

	Pages
I. OUVERTURE DES NEGOCIATIONS	11
A. Demande britannique et organisation de la conférence	11
B. Les bases de la négociation	13
II. LES NEGOCIATIONS	15
Introduction	15
CHAPITRE I	
PROBLEMES RELATIFS AU NIVEAU DU TARIF DOUANIER COMMUN	17
A. Niveau général du tarif douanier commun	17
B. Demandes britanniques de droits nuls dans le secteur industriel	19
CHAPITRE II	
PROBLEMES DU COMMONWEALTH	27
Introduction et classification des pays du Commonwealth	27
A. <i>Canada, Australie, Nouvelle-Zélande</i>	29
1. Produits manufacturés	29
2. Produits agricoles transformés	31
B. <i>Inde, Pakistan, Ceylan, Hong-Kong</i>	33
1. Le problème général	34
2. Inde - Pakistan	36
3. Ceylan	40
4. Hong-Kong	40

C. <i>Association</i>	42
1. Renouveaulement de la convention d'association	42
2. Offre d'association (pays dépendants et indépendants du Commonwealth)	43
3. Solution de rechange à l'association	45
4. Produits tropicaux	47
D. <i>Autres pays du Commonwealth</i>	48
1. Basutoland, Bechuanaland et Swaziland	48
2. Aden	49
3. Fédération de Malaisie	50
4. Malte	50
5. Chypre	51
6. Gibraltar	51
7. Fédération de Rhodésie et du Nyassaland	51
E. <i>Etats non-membres du Commonwealth mais bénéficiant de la préférence impériale</i>	52
F. <i>Questions annexes aux problèmes du Commonwealth et de la préférence impériale</i>	52
1. Décalage	52
2. Préférences accordées par les pays du Commonwealth à la Grande-Bretagne	54
G. <i>Exportations agricoles du Commonwealth</i>	55
Produits agricoles de la zone tempérée	55
Autres produits agricoles intéressant le Commonwealth	60
Cas de la Nouvelle-Zélande	61
CHAPITRE III	
L'AGRICULTURE BRITANNIQUE	62
A. Examen annuel et garanties à donner aux agriculteurs de la Communauté	62

B. Intégration de l'agriculture britannique	64
C. Règlements agricoles en préparation (produits laitiers, viande de bœuf, riz, sucre)	75
CHAPITRE IV	
REGLEMENT FINANCIER	78
CHAPITRE V	
L'UNION ECONOMIQUE	84
CHAPITRE VI	
L'A.E.L.E. ET LES AUTRES PAYS EUROPEENS INTERESSES A LA NEGOCIATION	87
CHAPITRE VII	
QUESTIONS JURIDIQUES, FINANCIERES, INSTITUTIONNELLES	95
A. Questions juridiques	95
B. Questions financières	97
C. Questions institutionnelles	97
III. REMARQUES FINALES	99



I. OUVERTURE DES NÉGOCIATIONS

A. DEMANDE BRITANNIQUE ET ORGANISATION DE LA CONFERENCE

Après une série de consultations bilatérales entre le gouvernement britannique et les gouvernements des pays membres de la Communauté, le premier ministre britannique, M. Macmillan, a fait une déclaration devant le Parlement britannique le 31 juillet 1961 dans laquelle il annonçait l'intention du gouvernement britannique d'entrer en négociations avec la Communauté économique européenne en vue de l'adhésion de la Grande-Bretagne en vertu de l'article 237 du traité de Rome.

Au cours de cette déclaration, le premier ministre précisait qu'aucun gouvernement britannique ne pourrait adhérer à la Communauté économique européenne avant que des négociations aient eu lieu afin de tenir compte des intérêts des pays du Commonwealth et des pays membres de l'Association européenne de libre-échange. En outre, le premier ministre attirait l'attention sur les problèmes posés par l'agriculture britannique.

A la suite de cette déclaration, la Chambre des communes, en date du 3 août, a autorisé le gouvernement britannique à introduire une demande de négociations en vue de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté dans les termes suivants :

« La Chambre des communes,

approuve la décision du gouvernement de Sa Majesté de présenter une demande formelle, conformément à l'article 237 du traité de Rome, d'ouvrir des négociations dans le but de connaître si des dispositions satisfaisantes peuvent être prises, tenant compte des intérêts spéciaux du Royaume-Uni, du Commonwealth et de l'Association européenne de libre-échange; par ailleurs, elle accepte (« accepts ») l'engagement du gouvernement de Sa Majesté qui précise qu'aucun accord touchant ces intérêts spéciaux ou touchant à la souveraineté britannique ne sera conclu avant d'avoir été approuvé par la Chambre des communes, après une large consultation avec les autres pays du Commonwealth et selon une procédure à approuver par eux. »

Dans la demande officielle adressée par le gouvernement britannique au président du Conseil de la C.E.E. en date du 9 août 1961, le premier ministre britannique reprenait les thèmes principaux qui avaient fait l'objet de sa déclaration aux Communes.

Dès réception de la demande du gouvernement britannique, des consultations eurent lieu au sein du Conseil de ministres de la Communauté, à l'issue desquelles des dispositions ont été prises en vue de cette négociation.

« 1. La négociation prévue par l'article 237 est une négociation entre les six Etats de la Communauté et la Grande-Bretagne.

Les Etats de la Communauté présenteront à la Grande-Bretagne, dans toute la mesure du possible, des points de vue communs.

2. Les gouvernements des Six Etats membres, désireux de s'assurer, dans la négociation qu'ils doivent mener avec le gouvernement britannique, le concours de la Commission, sont convenus que la Commission assistera à la conférence comme conseiller des Six et y disposera du droit de parole.

3. La Commission participera pleinement aux travaux de coordination entre les Six. »

Dans son discours au Parlement européen en date du 5 février 1963, le président de la Commission a déjà rappelé les réserves que les procédures adoptées avaient suscitées du côté de la Commission.

Quant aux principes de la négociation, le Conseil a conclu :

1. Qu'une demande d'adhésion d'un pays à la Communauté impliquerait l'acceptation sans réserve des règles et des objectifs du traité de Rome et que, par conséquent, les négociations d'adhésion ne peuvent porter que sur les conditions d'admission et les adaptations du Traité que celle-ci entraîne;

2. Que, pour des raisons politiques et économiques, l'adhésion à la C.E.E. d'un pays implique également l'adhésion à la C.E.C.A. et à l'EURATOM;

3. Que ces principes devraient être portés dès la première réunion à la connaissance des pays ayant demandé leur adhésion à la C.E.E.

Dans la lettre de réponse à la demande d'ouverture des négociations en vue de l'adhésion de la Grande-Bretagne, le président du Conseil invitait le gouvernement du Royaume-Uni à informer complètement les membres de la Communauté des problèmes avec lesquels le gouvernement britan-

nique se trouvait confronté, notamment dans les trois domaines spécifiquement mentionnés dans la demande britannique, ainsi que des solutions que le gouvernement britannique envisagerait de leur apporter.

La Commission de la Communauté économique européenne, après avoir exprimé sa vive satisfaction de la déclaration faite par le premier ministre Macmillan, a fait connaître au Conseil, en réponse à la demande d'avis prévue à l'article 237 du Traité, qu'étant donné que ces négociations porteraient sur un ensemble de problèmes intéressant la Communauté, elle exprimerait son opinion sur ceux-ci au fur et à mesure du déroulement des négociations. C'est sur la base des résultats de celles-ci que la Commission donnerait l'avis prévu par l'article 237 du Traité.

B. LES BASES DE LA NEGOCIATION

Les propositions de procédure qui avaient été faites par les Six ont été retenues par le gouvernement britannique et, le 10 octobre 1961 à Paris au cours d'une réunion préparatoire, M. Heath, lord du sceau privé et chef de la délégation britannique, a fait une déclaration sur la base de laquelle les négociations se sont déroulées à Bruxelles par la suite.

Dans cette déclaration, le lord du sceau privé a rappelé les motifs qui avaient entraîné le gouvernement britannique à introduire cette demande d'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de la Grande-Bretagne; M. Heath a insisté notamment sur les liens économiques et historiques de la Grande-Bretagne avec l'Europe.

Le gouvernement britannique s'est déclaré prêt à souscrire entièrement aux différents buts que les gouvernements des pays membres de la Communauté se sont proposés.

Le gouvernement britannique acceptait en particulier sans réserves les objectifs inscrits aux articles 2 et 3 du traité de Rome, y compris l'élimination des tarifs internes, un tarif douanier commun, une politique commerciale commune et une politique agricole commune. De même le gouvernement britannique était prêt à accepter les institutions établies conformément à l'article 4 et les autres articles du Traité, et à y participer entièrement.

Le gouvernement britannique estimait que si des adaptations étaient nécessaires par suite de l'adhésion d'un nouveau membre il devrait être possible de résoudre les problèmes spéciaux par des protocoles.

Après avoir ainsi accepté les principes du Traité, le lord du sceau privé a évoqué les problèmes qui devaient faire l'objet de ces négociations, notamment ceux qui avaient déjà été mentionnés par le premier ministre britannique, et a indiqué les grandes lignes des solutions qu'il escomptait.

En dehors des grands problèmes que le gouvernement britannique avait soulevés dans sa demande, celui-ci se réservait de soulever d'autres sujets relatifs à différents articles du Traité, notamment en ce qui concerne les règlements, les directives, les décisions et les recommandations qui ont été arrêtés depuis l'entrée en vigueur du Traité.

Le gouvernement britannique suggérait que pour certains de ces problèmes l'examen soit reporté après l'adhésion du Royaume-Uni au Traité bien que, pour les questions les plus importantes, le gouvernement britannique estimait qu'il était souhaitable de s'entendre avant l'adhésion.

En prenant note de cette déclaration, il a été souligné du côté des Six la satisfaction que suscitait l'acceptation par M. Heath du cadre général du Traité et de ses objectifs. En même temps, il était indiqué, tant par le porte-parole des États membres que par le président de la Commission, à l'intérieur de quelles limites la négociation pourrait se dérouler, et notamment :

« Nous avons reçu l'assurance que l'adhésion du Royaume-Uni n'exigera pas, en dehors des adaptations nécessaires, de modifications du traité de la Communauté économique européenne et qu'il sera possible de régler, par le moyen de protocoles additionnels, les problèmes qui se poseront à l'occasion de cette adhésion. Toutefois, nous partons du principe que ces protocoles ne devront pas modifier la teneur et l'esprit du Traité, et ne devront porter essentiellement que sur des réglementations transitoires.

En effet, les problèmes, si graves et si importants soient-ils, qui se posent au Royaume-Uni — et nous reconnaissons volontiers qu'ils sont souvent graves et importants — devraient être réglés sans que les principes et les dérogations soient intervertis. Les exceptions éventuelles ne devraient pas avoir une portée et une durée telles qu'elles puissent mettre en cause les règles elles-mêmes ou encore qu'elles puissent altérer les possibilités d'application de ces règles à l'intérieur de la Communauté. L'adhésion de nouveaux membres doit se réaliser dans des conditions telles qu'ils puissent participer pleinement, par la suite, à l'élaboration des décisions communes avec une optique communautaire. »

II. LES NÉGOCIATIONS

Introduction

La base de la négociation a donc été constituée par la déclaration faite à Paris, le 10 octobre 1961, par le lord du sceau privé, chef de la délégation du Royaume-Uni, déclaration faite d'ailleurs en réponse à une demande des Etats membres suggérant que le gouvernement britannique fasse connaître les problèmes particuliers avec lesquels il était confronté et les solutions qu'il envisageait pour les surmonter. Si la négociation ne s'est pas déroulée principalement sur les articles du traité de Rome lui-même ou encore suivant l'ordre des dispositions du Traité, ce fait pouvait être considéré comme normal étant donné :

— d'une part, qu'il s'agissait d'une demande d'adhésion au titre de l'article 237, donc le traité de Rome devait en principe être considéré comme accepté;

— d'autre part, que les problèmes particuliers posés par la délégation britannique avaient, dans certains cas, une assez grande originalité par rapport aux problèmes avec lesquels les Six avaient été confrontés lors de la négociation du traité de Rome, ou encore avaient une incidence assez sensiblement différente.

C'est donc essentiellement sur les grands problèmes particuliers à la Grande-Bretagne que les discussions ont porté au cours des seize mois de la négociation, avec le souci de trouver à ces problèmes les solutions tenant compte des intérêts britanniques mais aussi conformes à l'esprit du Traité et au maintien de ses possibilités pratiques de fonctionnement.

Il a semblé opportun de suivre en ligne générale la même approche au cours du présent rapport. C'est ainsi qu'après un chapitre consacré aux questions relatives au niveau du tarif douanier commun, évoqué d'abord par M. Heath, les problèmes du Commonwealth, de l'agriculture britannique et des rapports avec l'A.E.L.E., qu'il avait évoqués ensuite, seront traités successivement. Il a paru utile de consacrer des chapitres distincts à certains problèmes particuliers tels que celui du règlement financier, de l'union économique, et des aspects juridiques, financiers et institutionnels de l'adhésion. Une telle classification correspond d'ailleurs, dans une large mesure, aux différentes phases de la négociation. Les problèmes relatifs au niveau du tarif et les questions du Commonwealth ont en effet été discutés en premier jusqu'au mois de juillet de l'année dernière;

les problèmes de l'agriculture britannique ont fait l'objet des négociations principalement à partir de l'automne. Les problèmes relatifs à l'A.E.L.E. lors de la suspension n'avaient pas encore fait l'objet de discussions approfondies avec les Britanniques, les premiers contacts avec les pays membres de la convention de Stockholm en étant encore très souvent au stade initial.

Il est toutefois bien évident qu'une telle classification peut conserver un élément d'arbitraire. Si elle s'appuie sur les demandes britanniques elles-mêmes et si elle est largement conforme au déroulement dans le temps des négociations, elle ne peut pleinement rendre compte de toute la complexité du sujet et des liens qui existaient entre ses différents aspects. Ainsi les problèmes relatifs au Commonwealth peuvent avoir des incidences sur le niveau du tarif douanier commun ou son application, de même qu'ils peuvent aussi être évoqués dans certains cas à propos des dispositions propres à l'agriculture britannique elle-même ou encore du problème général de l'association; les demandes de droits nuls présentées par la Grande-Bretagne correspondent, le plus souvent, à des intérêts mixtes, affectant la Grande-Bretagne elle-même et certains pays du Commonwealth, et éventuellement certains pays de l'A.E.L.E.; les intérêts de pays tels que l'Inde et le Pakistan, parfois envisagés sous leur angle propre, ont pu l'être aussi au titre des discussions sur les produits tropicaux ou les produits agricoles transformés.

C'est pourquoi il a paru nécessaire de faire plusieurs renvois de chapitre à chapitre ou encore d'indiquer les liens qui pouvaient exister entre certains d'entre eux.

CHAPITRE I

Problèmes relatifs au niveau du tarif douanier commun

A. NIVEAU GENERAL DU TARIF DOUANIER COMMUN

Dans sa déclaration du 10 octobre, le chef de la délégation britannique se déclarait disposé à « accepter la structure du tarif douanier commun comme base du tarif commun de la Communauté élargie, compte tenu d'un abaissement linéaire du tarif commun tel qu'il existait à ce moment, abaissement d'un montant de 20 % environ, chiffre que la Communauté avait pris en considération par ailleurs.

Toutefois, la délégation britannique désirait « négocier un régime spécial pour certaines positions du tarif... La liste n'en serait pas longue. »

1. Il convient de souligner qu'en acceptant la structure du tarif douanier commun, le gouvernement britannique a pris une position générale qui a permis d'éviter une discussion de caractère juridique et technique qui aurait pu être très délicate.

Le tarif douanier commun a été fixé en effet par le traité de Rome selon le principe de la moyenne arithmétique des tarifs nationaux des pays membres de la Communauté. Si la Grande-Bretagne avait exigé à ce titre un nouveau calcul de l'ensemble du tarif douanier commun, des difficultés considérables n'auraient pas manqué de se présenter. Ces difficultés auraient été encore accrues par le fait que d'autres pays avaient aussi demandé leur adhésion à la Communauté économique européenne.

On doit donc se féliciter de l'attitude prise par la délégation britannique qui était la seule compatible en fait avec les limites raisonnables d'une négociation d'adhésion, tout autre principe, dans la mesure où le Traité prévoit des possibilités d'adhésion sans indication de délai, conduisant à faire peser une incertitude permanente sur les économies des pays membres et sur un des éléments essentiels de la Communauté.

2. Une incertitude subsistait toutefois sur les références qui avaient été faites par la délégation britannique. Dans l'esprit de la Communauté, il

ne pouvait s'agir que du tarif douanier commun tel qu'il avait été établi par les décisions du Conseil en date des 13 février, 20 juillet et 29 décembre 1960, et du 2 mars 1960, en ce qui concerne les produits de la liste G annexée au Traité.

En effet, s'il en eût été autrement, la réduction linéaire de 20 % environ proposée par les Britanniques aurait dû s'appliquer au tarif douanier commun tel qu'il était résulté des négociations réalisées dans le cadre de l'article XXIV paragraphe 6 du G.A.T.T. et, en conséquence, pour toutes les réductions (environ 261) accordées par la Communauté au titre de cet article, la baisse se serait chiffrée dans beaucoup de cas à 40 % du niveau du tarif douanier commun tel qu'il résultait des décisions précitées.

Les premiers pourparlers avec la délégation britannique ont permis de préciser que celle-ci « acceptait en principe pour la Communauté élargie — sous réserve des demandes de droit nul et du niveau de droit pour les produits agricoles et tropicaux (questions qui sont traitées ci-après) — le tarif douanier commun tel qu'il résulterait des négociations Dillon, en se réservant cependant la possibilité « de demander, à l'issue de ces négociations, d'examiner en commun avec les Six si le niveau du tarif en résultant est approprié pour la Communauté élargie ou si des ajustements complémentaires dans le sens de la baisse et dans les limites des 20 % envisagés dans ces négociations ne seraient pas encore nécessaires. » Le gouvernement britannique n'entendait pas demander des relèvements de droit.

3. Il semble que, dans l'esprit de la délégation britannique, le caractère automatique d'une réduction de 20 % aurait été rendu nécessaire pour faire accepter le tarif douanier de la Communauté par les parties contractantes du G.A.T.T. dans l'hypothèse d'une adhésion de la Grande-Bretagne. Sur ce point, les Six n'ont pu marquer leur accord : ils considéraient que le tarif douanier commun actuel est compatible avec les dispositions du G.A.T.T. et que, compte tenu du niveau général plus élevé du tarif britannique, l'adhésion ne devait pas modifier cette situation. Plus particulièrement, l'incidence du tarif douanier appliqué par la Grande-Bretagne vis-à-vis des pays non-membres du Commonwealth et de l'A.E.L.E. était plus élevée que celle du tarif douanier commun; les Six ont donc indiqué que ce n'était que dans le cadre d'une réciprocité suffisante que des baisses complémentaires pourraient être effectuées.

4. Au moment de la suspension des négociations, la question du niveau général du tarif douanier commun était, de ce point de vue, encore ouverte. La délégation britannique n'avait pas fait connaître les positions du tarif pour lesquelles elle s'était réservée la possibilité d'examiner en commun avec les Six une réduction de 20 % ou d'apporter les ajustements complémentaires au niveau du tarif issu des négociations Dillon dans les limites d'une baisse de 20 %. Le fait qu'un accord sur certaines demandes de droit nul n'ait pu encore intervenir a peut-être joué un rôle dans le maintien de cette incertitude.

De son côté, la Communauté était prête à considérer les modifications précitées dans les limites envisagées par la délégation britannique à condition toutefois que la réciprocité, qui avait constitué un des éléments des décisions du 12 mai 1960, fut acceptée formellement par la Grande-Bretagne.

5. Il faut remarquer que les participants à la conférence étaient conscients de l'existence d'une incertitude supplémentaire concernant aussi bien le niveau général que les taux individuels du tarif douanier commun, aussi longtemps que les négociations en vertu de l'article XXIV du G.A.T.T. (notamment paragraphes 5, 6 et 9), qui auraient dû s'ouvrir à la suite de l'adhésion de la Grande-Bretagne n'auraient pas été terminées.

B. DEMANDES BRITANNIQUES DE DROITS NULS DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL

Dans son discours du 10 octobre 1961 (par. 18), M. Heath avait annoncé une liste de produits pour lesquels le Royaume-Uni ne se verrait pas en mesure d'accepter le taux prévu dans le tarif douanier commun.

1. Cette liste, présentée par la délégation britannique au début de la négociation, contenait vingt-quatre produits et groupes de produits industriels et était, au mois d'avril 1962, complétée par deux autres produits. Pour tous ces produits, la délégation britannique demandait l'inscription d'un droit nul au tarif douanier commun.

Les demandes britanniques étaient, dans la plupart des cas, motivées par le fait qu'une grande partie des importations du Royaume-Uni des produits en question provient des pays du Commonwealth et profite donc d'une franchise totale ou partielle prévue dans la colonne préférentielle du tarif douanier britannique. Toutefois, pour quelques produits la

demande britannique a été motivée par des raisons économiques internes, à savoir le danger d'une hausse de prix en cas d'application du taux du tarif douanier commun aux importations du Royaume-Uni.

L'ensemble de la liste représentait environ 16 % des importations du Royaume-Uni dans le secteur industriel. Quelques-uns des produits en question ont une importance économique considérable (par exemple pâtes à papier, papier journal, aluminium, plomb et zinc, produits pétroliers).

2. Les négociations sur ces demandes de droits nuls ont été difficiles :

— Plusieurs des produits en cause, et souvent les plus importants, sont des produits de la liste G, qui avaient déjà donné lieu à des négociations difficiles entre les Six, et pour lesquels la fixation du droit du tarif douanier commun n'avait pu aboutir que par un compromis d'ensemble d'une grande complexité à l'occasion de la conférence de Rome de février et mars 1960.

— Même pour les produits secondaires, un accord était souvent malaisé : chaque demande britannique soulevait des difficultés plus spéciales pour un Etat membre, ou plusieurs Etats membres, et l'équilibre entre les différentes concessions à effectuer par chacun n'apparaissait qu'avec peine.

— Il convenait en outre de veiller à ce que les solutions envisagées n'aboutissent pas à un fractionnement durable du marché commun pour les produits en question, fractionnement qui aurait eu des conséquences fâcheuses pour la libre circulation des marchandises entre les Etats membres de la Communauté élargie. Ainsi il convenait d'éviter la généralisation d'une formule d'application immédiate facile mais grave à terme pour la Communauté, souvent envisagée pour échapper aux problèmes posés par les demandes britanniques, et qui tendait à accorder des contingents tarifaires au profit du seul Royaume-Uni.

3. Au cours des seize mois de négociations, un accord n'a donc pu se réaliser que sur dix produits qui étaient d'ailleurs, avec une exception pour les pâtes à papier, de moindre importance individuelle, et représentaient environ 30 % du volume des importations britanniques touché par la liste des vingt-six positions :

— pour deux positions (noirs d'acétylène, barres et profilés en cupronickel) un droit nul a été convenu;

— dans deux cas (soufre, et compte tenu des possibilités offertes par l'article 25 du Traité, oxyde de cobalt) la délégation britannique a renoncé à sa demande;

— pour six autres positions, une solution provisoire a été trouvée : dans trois cas (pâtes à papier, ferro-silicium, ferro-chrome), il a été décidé d'appliquer au Royaume-Uni les protocoles de la liste G et de revoir le problème à la lumière des négociations avec les pays scandinaves. Dans deux autres cas (carbure de silicium et carbure de calcium), les Six sont convenus avec la délégation britannique de reporter l'examen de la question au moment des négociations en vue d'une adhésion de la Norvège et, dans un dernier cas (colophanes), au moment où le Royaume-Uni pourrait agir, après son adhésion, dans le sens d'une réduction du droit dans le cadre de l'accord d'Athènes.

Restaient donc ouvertes seize positions de la liste complétée, dont quatre « grands » produits et douze produits « mineurs ».

4. Pour les quatre « grands produits » une position commune des Six n'a pu se dégager que pour le *papier journal*. La première proposition concernant ce produit, établie sur la base d'un document de la Commission, prévoyait :

— une reconnaissance des Six que dès l'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. les dispositions de l'article 25 du traité de Rome seraient applicables aux importations britanniques de papier journal et permettraient l'ouverture d'un contingent tarifaire dans des conditions égales à celles dont profitent les autres Etats membres;

— une assurance que l'ensemble du régime applicable au papier journal serait revu en cas d'une modification du bilan d'approvisionnement de la Communauté.

Ce texte, de même que diverses variantes, n'ayant pu être accepté par la délégation britannique (qui maintenait sa demande de la garantie d'un droit nul pour la totalité des importations britanniques de papier journal), les Six, de nouveau sur proposition de la Commission, ont tenté de rencontrer les problèmes du Royaume-Uni en présentant au cours de la seizième réunion ministérielle la formule suivante :

1. A compter de l'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. et jusqu'au moment du troisième alignement des droits nationaux sur le tarif douanier commun, si la Commission constate que la production, dans les Etats

membres, du papier journal (pos. 48.01 A du tarif douanier commun) ne suffit pas pour l'approvisionnement d'un Etat membre, et que cet approvisionnement dépend traditionnellement, pour une part considérable, d'importations en provenance de pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, octroie des contingents tarifaires à droit nul à l'Etat membre intéressé;

2. Ces contingents ne peuvent excéder les limites au-delà desquelles des transferts d'activité au détriment d'autres Etats membres se manifestent;

3. A compter du troisième alignement des droits nationaux sur le tarif douanier commun, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut ouvrir un contingent tarifaire communautaire à droit nul égal à la somme des contingents tarifaires qui seraient octroyables, compte tenu des critères énoncés aux paragraphes 1 et 2 du présent accord;

4. En cas d'association d'autres grands producteurs de papier journal à la Communauté, l'ensemble du régime applicable au papier journal sera réexaminé; les Etats membres se déclarant prêts à étendre au Canada le régime qui serait alors défini dans le cadre de l'association.

En raison de la date à laquelle ce document a été présenté à la délégation britannique, aucune réaction de cette délégation n'a pu être enregistrée.

En ce qui concerne les autres grands produits (aluminium, plomb et zinc), les discussions entre les Six n'avaient pas suffisamment évolué au moment de la suspension de la conférence pour permettre de présenter une proposition à la délégation britannique.

Toutefois, en ce qui concerne *l'aluminium*, l'hypothèse de l'octroi d'un contingent tarifaire assorti d'un droit de 5 % au profit du Royaume-Uni a été brièvement examinée avec la délégation britannique. Cet examen n'a pas abouti à des résultats. Or, à l'occasion de la seizième session ministérielle, la délégation britannique a indiqué qu'elle n'insisterait plus sur un droit nul pour ce produit mais serait disposée à envisager une réduction du droit existant. A cet égard, la dernière proposition soumise par la Commission pourrait constituer un compromis équitable entre les différents intérêts en cause. Cette proposition prévoyait :

a) Dès l'adhésion du Royaume-Uni, le droit sur l'aluminium est suspendu à 7 %;

b) Cette suspension est limitée dans le temps jusqu'à la fin de la négociation Kennedy et au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 1967, fin de la validité du « Trade Expansion Act »;

c) Au cours de la période visée sous b), les Etats membres rapprochent leurs tarifs nationaux au droit de 7 % conformément aux dispositions de l'article 23 du Traité et compte tenu des décisions d'accélération;

d) L'application du protocole n° XII de la liste G est suspendue pour la même période;

e) Le droit sur l'aluminium est réduit au niveau mentionné sous a) et le protocole n° XII de la liste G est supprimé si, dans les négociations tarifaires qui auront lieu au cours de la période de suspension du droit, une réciprocité satisfaisante a pu être obtenue;

f) En cas de rétablissement du droit, le protocole n° XII de la liste G est de nouveau applicable aux pays du Benelux et à la république fédérale d'Allemagne, ainsi qu'au Royaume-Uni, étant entendu qu'au moment du dernier alignement des droits nationaux sur le tarif douanier commun, les contingents tarifaires nationaux sont convertis en un contingent tarifaire communautaire assorti d'un droit de 5 %.

Pour ce qui a trait au *plomb et au zinc*, les discussions ont été particulièrement ardues à cause d'une situation de crise dans les industries de la Communauté qui s'est produite à la suite d'une chute des prix mondiaux.

En tenant compte de cette situation et des intérêts britanniques en cause, la Commission a proposé de chercher une solution dans le cadre d'une politique industrielle commune pour les secteurs en question. Cette proposition de la Commission prévoyait dans sa forme finale :

« La Communauté se déclare prête à abolir les droits prévus au tarif douanier commun sur le plomb et le zinc si les autres pays producteurs suppriment les mesures qui protègent leurs industries.

A défaut, la Communauté adopte le système suivant destiné à corriger les distorsions de concurrence et d'approvisionnement résultant de la politique suivie par certains pays très producteurs :

1. Réalisation accélérée des objets du Traité pour les chapitres 78 (plomb) et 79 (zinc) du tarif douanier commun à compter d'une date aussi rapprochée que possible :

- suppression des droits internes
- application du tarif douanier commun
- mise en œuvre d'une politique commerciale commune;

2. Exemption du droit pour le plomb d'œuvre avec création d'une nouvelle sous-position (78.01 A I) dans le tarif douanier commun;

3. Maintien de l'isolement du marché italien pour les métaux et déchets pour la période prévue au paragraphe 2 du protocole n° XV de la liste G ainsi que des mesures similaires pour les demi-produits, aussi longtemps que les conditions de l'article 226 sont remplies; la suppression de ces mesures de sauvegarde devrait être graduelle;

4. Suspension des droits du tarif douanier commun pour les positions 78.01 A II (plomb brut, autres) et 79.01 A (zinc brut) dans les conditions définies au paragraphe 5 ci-après, si les prix de la bourse de Londres ont atteint un niveau suffisant;

Au stade actuel, un niveau de prix de 75 £/lgto pour le plomb et de 85 £/lgto pour le zinc est jugé suffisant;

Rétablissement des droits, dans les conditions définies au paragraphe 5 ci-après, si les prix de la bourse de Londres sont inférieurs au niveau de prix sus-mentionné;

5. La suspension et le rétablissement du tarif douanier commun s'effectuent le septième jour après que la Commission a constaté que les cours de la bourse de Londres ont été, pendant vingt jours de bourse consécutifs, égaux ou inférieurs aux prix limites indiqués au paragraphe 4 ci-dessus;

La constatation de la Commission, établissant que les conditions sus-mentionnées sont remplies, est notifiée aux Etats membres;

6. Les niveaux de prix figurant au paragraphe 4 ci-dessus pourraient être révisés dans le cadre des dispositions de l'article 28 du Traité.

7. Le recours aux dispositions du paragraphe 1 du protocole n° XV de la liste G est abrogé;

8. Le Royaume-Uni effectue le rapprochement de son tarif préférentiel au taux du tarif douanier commun dans le rythme suivant :

- 1^{er} alignement : dès l'adhésion,
- 2^e alignement : 1^{er} juillet 1964,
- 3^e alignement : 1^{er} janvier 1967.

Cette solution aurait donné une satisfaction sensible à la délégation britannique (droit nul pour le plomb d'œuvre qui compte pour environ 27 % des importations britanniques de plomb, décalage du deuxième alignement des droits préférentiels sur le tarif douanier commun et abolition de la protection tarifaire de la Communauté élargie si le niveau des prix redevenait normal) et aurait en même temps assuré le fonctionnement du marché commun dans le secteur des métaux.

La Commission est toujours de l'avis qu'une telle proposition aurait pu constituer un compromis de même que les propositions relatives au papier journal et à l'aluminium.

La délégation britannique pour sa part a indiqué au cours de la seizième session ministérielle qu'elle serait disposée à limiter sa demande d'un droit nul à certaines qualités de plomb et de zinc (plomb d'œuvre et zinc surraffiné) si pour les autres types de plomb et de zinc des contingents tarifaires en faveur du Royaume-Uni pouvaient être prévus.

5. Pour la plupart des autres produits industriels figurant sur la liste des vingt-six positions, et qui pouvaient en général être considérés comme « mineurs », la délégation britannique a indiqué lors de la seizième session ministérielle qu'ils ne seraient guère susceptibles de causer des problèmes graves lorsque la question des positions plus importantes aurait été réglée.

En ce qui concerne ces positions « mineures », il paraît peu probable qu'une négociation produit par produit aurait abouti aux meilleurs résultats. Pour arriver à une solution finale, on aurait pu s'orienter vers une solution soit de suspension partielle et linéaire en attente des résultats de la négociation Kennedy, soit d'assouplissement de la mise en place progressive du tarif douanier commun tenant compte, en outre, des possibilités ouvertes par l'article 25 du Traité.

Parmi ces produits « mineurs », il existait des demandes britanniques qui intéressaient particulièrement l'Inde et le Pakistan (produits lourds en jute, East India Kips, tapis à points noués à la main, tapis-brosses et

paillassons en fibres de coco). Compte tenu de l'intérêt spécifique de ces produits, ils seront examinés dans le chapitre suivant à propos du règlement des problèmes intéressant les pays en cause.

Par ailleurs, au cours de la négociation, la délégation britannique avait présenté d'autres demandes de modifications des taux, prévus dans le tarif douanier commun. Il s'agissait de :

- dix produits industriels intéressant l'Inde, le Pakistan et Ceylan;
- vingt-cinq produits tropicaux;
- dix-sept produits agricoles transformés.

Compte tenu de l'aspect spécifique de ces questions, elles seront aussi traitées dans les chapitres ultérieurs consacrés plus particulièrement aux problèmes intéressant chacune des grandes catégories des pays du Commonwealth.

CHAPITRE II

Problèmes du Commonwealth

INTRODUCTION ET CLASSIFICATION DES PAYS DU COMMONWEALTH

1. La déclaration de M. Heath du 10 octobre 1961 a rappelé les liens qui existent entre le Royaume-Uni et le Commonwealth, et l'importance que la Grande-Bretagne attache à ces liens. « Or, le commerce au sein du Commonwealth constitue un des éléments les plus forts pour le maintien de cette association. Ce serait une tragédie si notre adhésion à la Communauté obligeait certains membres du Commonwealth à changer complètement le système et la direction de leur commerce et, en conséquence, peut-être, leur orientation politique. » M. Heath soulignait encore que l'économie de la plupart des pays du Commonwealth est largement fondée sur l'approvisionnement du marché britannique ⁽¹⁾, et que les produits du Commonwealth entrent en franchise de douane au Royaume-Uni et jouissent souvent en outre d'une préférence.

Dans la même déclaration initiale, il était indiqué que le gouvernement britannique considérait que les problèmes du Commonwealth pouvaient être résolus soit par le Traité lui-même, soit par des protocoles annexes, et ceci par analogie avec les solutions qui avaient été adoptées pour le règlement des relations entre la Communauté et les pays avec lesquels l'un des Etats membres de la Communauté avait des liens particuliers.

Deux types de solutions étaient cités à ce titre :

— l'une, utilisant le précédent du protocole annexé au Traité et applicable essentiellement au Maroc et à la Tunisie, qui permet aux pays bénéficiaires de ce protocole de maintenir leurs exportations sans modification du régime tarifaire vers le pays avec lequel ils entretenaient des liens particuliers;

— l'autre, visant l'association des pays et territoires d'outre-mer pour lesquels l'ensemble de la Communauté accorde un régime particulier.

(1) Les importations en provenance du Commonwealth représentent plus de 35 % des importations totales du Royaume-Uni.

2. Il était difficile d'accepter à priori une analogie d'une portée aussi générale. Le Commonwealth représente en effet un ensemble d'une importance économique beaucoup plus considérable que les précédents cités du côté britannique, d'une structure juridique tout à fait différente; et enfin d'une diversité dans les productions comme dans les niveaux de développement sans commune mesure. C'était donc à la suite d'un examen plus approfondi et plus spécifique qu'il convenait de rechercher l'adaptation progressive de la situation des pays du Commonwealth à l'égard du marché britannique, en fonction de l'acceptation par la Grande-Bretagne des règles du traité de Rome. Certes, le lord du sceau privé avait déjà mentionné, dans sa déclaration, une distinction entre les différents problèmes que cette situation comportait. Il avait notamment distingué les problèmes relatifs aux produits manufacturés, aux matières premières et aux produits de base, aux produits alimentaires de la zone tempérée et finalement aux produits tropicaux.

La complexité de ces problèmes était toutefois telle que des difficultés se présentaient pour engager les négociations de façon pratique et satisfaisante. Entre une approche « par pays ou globale » et une approche « par produit » il semblait en particulier assez malaisé de choisir.

3. La Commission a alors proposé un classement des pays du Commonwealth communément appelé « classification Deniau », réalisé en fonction des caractéristiques essentielles de leur commerce d'exportation et du type de problème posé par rapport aux dispositions du traité de Rome.

Cette classification comportait les catégories suivantes :

— le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne leurs exportations de produits industriels, qui avaient fait l'objet d'une distinction tout à fait nette dans l'exposé de M. Heath, puis

— pays dont les problèmes essentiels sont liés principalement à l'application du tarif douanier commun et à la politique commerciale commune;

— pays dont les exportations comportent principalement des implications avec l'actuelle association au titre de la partie IV du Traité;

— pays dont les problèmes sont principalement d'ordre agricole, mais peuvent aussi intéresser dans une certaine mesure l'actuelle association;

— divers :

a) bases et ports de transit,

b) pays européens à production de type méditerranéen,

c) pays qui soulèvent un problème particulier d'exportation de produits pétroliers,

d) pays relevant de plusieurs catégories;

— pays dont les exportations paraissent ne pas soulever de problèmes particuliers.

Sur la base de cette classification, adoptée par la conférence, les discussions s'étaient engagées et avaient permis d'arriver à différents types d'accord. Chacune de ces catégories sera examinée en détail ci-après.

A. CANADA, AUSTRALIE, NOUVELLE-ZELANDE

1. Produits manufacturés

Au paragraphe 39 de son discours du 10 octobre 1961, M. Heath, en indiquant la position de la délégation britannique en ce qui concerne l'importation des produits manufacturés en provenance des pays développés du Commonwealth, avait notamment exprimé la crainte que la perte de la préférence existant pour ces produits sur le marché britannique et la création d'une contrepréférence en faveur des grands pays industriels d'Europe ne touche gravement les pays du Commonwealth en cause. Toutefois, M. Heath avait admis que la continuation, sans limite de temps et de quantité, de l'admission en franchise des produits en question pourrait ne pas être considérée comme compatible avec le développement du marché commun.

a) Un inventaire économique et statistique des courants d'échanges a d'abord été établi. A cette occasion, la délégation britannique a souligné que les importations des produits manufacturés, en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, représentaient en fait une fraction minime des importations de la Communauté élargie et que pour cette raison un protocole, comme il est prévu dans le traité de Rome pour le commerce intra-allemand, serait à considérer comme solution adéquate.

Pour les Six ce point de vue n'était pas acceptable. La continuation de l'entrée libre sur le marché britannique, pour une période illimitée, d'une gamme très variée de produits industriels représentant environ 11 % des importations du Royaume-Uni dans le secteur ⁽¹⁾, aurait de leur avis posé des problèmes insurmontables sur le plan de la situation concurrentielle des industries transformatrices britanniques, d'une part, et sur le plan de la libre circulation des marchandises (détournement de trafic), d'autre part.

b) Toutefois, pour pallier les inconvénients qui auraient pu se produire pour les industries exportatrices de ces trois pays à la suite d'un changement trop rapide de la situation préférentielle sur le marché britannique, la Commission a proposé un mécanisme connu sous le nom de « décalage » et tendant, pour les exportations en cause, à retarder le rythme de l'alignement des droits préférentiels britanniques sur le tarif douanier commun par rapport aux rythmes normaux.

Cette solution comportait l'obligation qu'un premier rapprochement du tarif préférentiel britannique s'effectue en tout cas dès l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E., ceci afin de bien marquer le caractère évolutif et progressif du mécanisme retenu, et que l'application intégrale du tarif douanier commun soit réalisée par le Royaume-Uni au plus tard à la fin de la période transitoire prévue par le Traité (1^{er} janvier 1970). Quant aux aménagements des dates intermédiaires dans le sens d'un délai, ils avaient non seulement le mérite d'éviter des mouvements tarifaires trop brusques et de faciliter dans le temps l'adaptation des pays du Commonwealth, mais aussi celui, très important, de permettre de tenir compte, dans les mouvements d'alignement vers le tarif douanier commun, des réductions éventuelles de droits qui interviendraient à la suite des négociations tarifaires qui vont s'entreprendre comme suite à l'initiative du président des Etats-Unis.

Les délégations des Six et, après plusieurs discussions à ce sujet, la délégation britannique se sont ralliées à cette suggestion de la Commission et ont entériné, le 25 mai 1962, un accord de la conférence sur le problème en cause.

Cet accord prévoyait notamment que le Royaume-Uni effectuerait, pour les produits industriels en provenance du Canada, de l'Australie et de la

Nouvelle-Zélande et ayant fait l'objet d'une demande britannique, l'alignement de son tarif préférentiel sur le tarif douanier commun selon le rythme suivant :

- premier alignement de 30 % dès l'adhésion;
- deuxième alignement de 30 % le 1^{er} janvier 1967;
- dernier alignement le 1^{er} janvier 1970.

Par ailleurs, la conférence a rappelé la déclaration du Conseil, en date des 5 et 6 février 1962, concernant la position de la Communauté en matière de négociations multilatérales, en vue de réduire, sur base de réciprocité, les droits de douane frappant les produits industriels.

Enfin, la Communauté s'est déclarée prête à examiner en 1966 et 1969, en consultation avec le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'évolution de ses échanges avec ces pays et à prendre, à la lumière de toutes circonstances et conformément aux dispositions du Traité, les mesures appropriées.

2. Produits agricoles transformés

Dans son discours du 10 octobre 1961, M. Heath avait aussi fait mention du problème des produits agricoles transformés dans le contexte décrit ci-dessus, en soulignant les difficultés qui se poseraient à la suite d'une suppression des préférences existant sur le marché britannique et de l'application en même temps d'un système de préférences en faveur des pays de la Communauté élargie, qui jouerait contre le Commonwealth.

En outre, le Royaume-Uni est en général consommateur important, mais faible producteur, de ces produits et dépend traditionnellement des importations pour son approvisionnement. La mise en place, pour ces importations, d'un droit aurait comme conséquence une hausse de prix pour le consommateur. M. Heath avait accepté cependant le principe de l'incompatibilité avec le développement du marché commun de la continuation indéfinie de l'entrée libre de ces produits sur le marché du Royaume-Uni.

Les Six ont indiqué qu'ils étaient conscients de l'importance économique et politique que revêtent ces produits pour les pays exportateurs du Commonwealth. Il y a lieu toutefois de noter que, dans certains cas, ces mêmes produits revêtent également une grande importance économique

et politique pour les producteurs de la Communauté. Les Six ont également attiré l'attention de la délégation britannique sur les négociations tarifaires qui doivent intervenir avec les pays tiers, et donc sur le fait que ces diverses positions tarifaires peuvent faire l'objet, dans un proche avenir, de discussions dans un autre cadre.

a) La délégation britannique avait soumis une série de propositions concernant environ quatre-vingts produits. Initialement la délégation britannique avait demandé un tarif nul pour une dizaine de produits et des réductions tarifaires, des contingents en franchise, ou des contingents à un droit préférentiel pour les autres produits.

Au mois d'octobre 1962, au niveau des suppléants, un accord s'était réalisé entre les Six et la délégation britannique pour environ quarante produits. Cet accord prévoyait, par analogie avec les problèmes évoqués précédemment, un décalage « normal », et un examen en 1966 et 1969, par la Communauté élargie en consultation avec le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, de l'évolution des échanges avec ces pays.

Au cours de la suite des travaux, les ministres des Six avaient fait une proposition d'ensemble pour tous les produits pour lesquels une solution n'avait encore pu être trouvée. Ils proposaient un décalage « assoupli », c'est-à-dire comportant un ralentissement supplémentaire des mouvements initiaux d'alignement sur le tarif douanier commun ⁽¹⁾; en outre, pour trois produits, une suspension totale des droits du tarif douanier commun avait été offerte. Cette proposition d'ensemble avait été faite à la condition que le gouvernement britannique accepte l'offre dans sa totalité.

Au cours de la réunion du 16 janvier, M. Heath avait déclaré être prêt à prendre en considération les propositions des Six s'il était possible d'aller à la rencontre de ses propres propositions pour les fruits en récipients hermétiques (pêches, poires et ananas qui présentent le plus d'intérêt pour l'Australie) et le saumon en récipient hermétique (qui présente un grand intérêt pour le Canada). Pour les raisins secs, M. Heath avait demandé à être informé des problèmes posés par l'accord d'association avec la Grèce.

(1) Décalage assoupli :

- 1^{er} alignement de 15 % dès l'adhésion,
- 2^e alignement de 15 % au 1^{er} juillet 1965,
- 3^e alignement de 20 % au 1^{er} janvier 1967,
- 4^e alignement de 20 % au 1^{er} juillet 1968,
- 5^e alignement de 30 % au 1^{er} janvier 1970.

En ce qui concerne le saumon en récipients hermétiques, M. Heath avait maintenu la demande de droit nul en raison de l'importance de ce produit pour le Canada et la Grande-Bretagne, et parce que les intérêts de la Communauté, à son avis, ne justifiaient pas un refus.

b) On peut donc constater, sous réserve de la solution à trouver pour les trois produits mentionnés, qu'un large accord pourrait être réalisé en ce qui concerne les demandes britanniques relatives aux produits agricoles transformés en provenance des pays du Commonwealth et ceci dans le cadre d'un système de « décalage ».

Pour ces trois produits, des intérêts particuliers assez forts sont en cause, soit des consommateurs britanniques, soit des producteurs dans le Commonwealth; cependant, il devrait paraître tout à fait possible pour le Royaume-Uni, une fois membre du marché commun, de tenir compte de ces intérêts par un appel aux mécanismes actuels du traité de Rome. En ce qui concerne les raisins secs, il faudrait tenir compte des limites posées par le traité d'Athènes.

B. INDE, PAKISTAN, CEYLAN, HONG-KONG

Dans son exposé liminaire du 10 octobre 1961, M. Heath n'avait pas, en évoquant les solutions globales applicables aux problèmes du Commonwealth, groupé formellement les trois grands pays du Sud-Est asiatique et la colonie de Hong-Kong; ce groupement s'est dégagé par la classification mentionnée ci-dessus. Quant aux solutions initialement exposées par le lord du sceau privé dans le cadre de sa double approche des problèmes du Commonwealth (approche à la fois régionale et produit par produit), elles peuvent être résumées de la façon suivante :

— *pour Hong-Kong* : association de principe à la Communauté, dans le cadre de la partie IV du Traité, en tant que pays dépendant de la Couronne;

— *pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan* : offre d'association, mais dans la perspective d'une nouvelle définition de l'association des pays d'outre-mer, compte tenu des objections desdits pays du Commonwealth aux formules de la convention annexée au traité de Rome, jugée par eux-mêmes difficilement acceptables.

Quant à l'alternative de solution régionale inspirée du protocole Tunisie-Maroc, il semble bien qu'elle ait pu, à l'époque, être envisagée comme possible pour Hong-Kong, mais non pas sérieusement dans le cas de l'Inde et du Pakistan.

Les positions prises par M. Heath sur le plan régional se trouvaient, dès le départ, largement nuancées par certaines de ses considérations dans l'approche produit par produit. En ce qui concerne les propositions initiales britanniques sur les produits tropicaux et certaines matières de base, qui jouent un rôle important dans l'économie des trois pays indépendants considérés, il est renvoyé aux chapitres du présent rapport traitant de ces produits. Les positions prises à l'époque par le lord du sceau privé à l'égard des produits manufacturés des pays en voie de développement du Commonwealth méritent un commentaire particulier. M. Heath, dans son exposé du 10 octobre 1961, avait en effet souligné le devoir des pays développés « de faciliter autant que possible le commerce international pour les produits industriels des pays moins développés ». Il demandait en conséquence aux Six de reconnaître qu'« il ne serait pas dans l'intérêt général que le Royaume-Uni élève de nouvelles barrières tarifaires pour réduire un tel commerce » (1). Une telle formule était prudente et pouvait être conciliée avec l'indication plus générale qui la précédait, aux termes de laquelle le gouvernement britannique admettait que l'admission en franchise, sans limite de temps ni de quantité, pour tous les produits industriels serait difficile à concilier avec le développement d'un marché commun.

1. Le problème général

Il est bien évident qu'une insistance absolue de la part des Britanniques en faveur des solutions régionales strictement inspirées des précédents du traité de Rome (association au titre de la partie IV, protocole Tunisie-Maroc) n'aurait pu que se heurter à l'opposition des Six. Même en faisant abstraction des difficultés sur le plan de l'homogénéité géographique et politique, l'Inde, le Pakistan, Hong-Kong et accessoirement Ceylan présentaient des particularités économiques suffisantes pour rendre extrê-

(1) Texte anglais original : « ... agree that it would not be in the general interest that the United Kingdom should erect fresh tariff barriers to cut back such trade ».

mement délicate leur incorporation au complexe des pays et territoires associés; c'est en particulier l'existence d'une industrie de produits manufacturés, déjà puissante dans certains secteurs, industrie bénéficiant de conditions de salaires particulièrement favorables, qui aurait rendu difficile une association au titre de la partie IV du traité de Rome. Les mêmes considérations, jointes au potentiel d'exportation en produits tropicaux des trois pays indépendants, rendaient inacceptable pour les Six la solution du protocole Tunisie-Maroc; une telle solution, d'une part, aurait entraîné de graves menaces de détournements de trafic pour la Communauté et, d'autre part, aurait vidé l'association, au titre de la partie IV, d'une partie de ses avantages sur le plan des produits tropicaux.

Evitant ainsi l'impasse des solutions régionales existantes qui n'étaient pas adéquates aux pays en cause, la négociation a pu s'orienter vers un type de solution tout à fait original et non prévu au départ. En faisant abstraction des divergences de détail par pays, le dispositif général des accords ou projets d'accords mis au point peut se décomposer de la manière suivante :

— application intégrale en 1970 du tarif douanier commun aux importations britanniques en provenance des pays intéressés moyennant décalage de sa mise en place et certaines réductions, suspensions ou suppressions de droits sur des produits particuliers;

— définition d'une politique commune pouvant dépasser le cadre purement commercial, et destinée à maintenir et même à développer de façon raisonnable les possibilités d'expansion des pays intéressés, tout en assurant, en contrepartie, les garanties nécessaires à la sauvegarde des intérêts communautaires.

Cette approche tout à la fois aurait respecté les dispositions tarifaires du traité de Rome, et aurait constitué une anticipation de la politique commerciale commune libérale prévue par ce Traité et confirmée par la Communauté. Elle a été définie par la délégation de la Commission qui avait le souci de concilier les diverses situations existantes dans un esprit conforme au Traité et en même temps à certains développements récents des relations commerciales mondiales (accord G.A.T.T. sur les cotonnades, accords bilatéraux avec le Japon, etc.). Les accords et projets d'accords existant lors de l'interruption des négociations peuvent s'analyser comme suit :

2. Inde — Pakistan

Mise en place du tarif douanier commun

a) Pour les produits industriels et les produits agricoles transformés, le tarif douanier commun ne serait intégralement mis en place par le Royaume-Uni que le 1^{er} janvier 1970, à l'exception des produits textiles de jute et de coton pour lesquels le terme final de cette mise en place serait celui résultant des décisions d'accélération, c'est-à-dire probablement le 1^{er} janvier 1967. Le rythme de rapprochement vers le tarif douanier commun serait de 15 % dès l'adhésion, 15 % au 1^{er} juillet 1965, 20 % au 1^{er} janvier 1967 (soit à cette date un droit égal en général à 50 % du droit du tarif douanier commun), 20 % au 1^{er} juillet 1968 et les derniers 30 % au 1^{er} janvier 1970; ce rythme, dit de « décalage assoupli » a été adopté pour tenir compte de la vulnérabilité des échanges extérieurs des deux pays, et de la faiblesse relative de leur potentiel de concurrence industrielle dans l'immédiat. Cotonnades et produits en jute n'auraient pas bénéficié du décalage assoupli du fait précisément que les exportations indiennes et pakistanaises dans ce domaine avaient été jugées susceptibles de porter un tort immédiat aux industries communautaires. Pour les cotonnades, un certain décalage avait été malgré tout prévu, compte tenu des mesures de sauvegarde particulières arrêtées : quatre étapes, respectivement de 20 %, 20 %, 30 % et 30 % étaient prévues pour le rapprochement vers le tarif douanier commun. Aucun décalage n'était prévu pour les produits en jute; à noter toutefois que les exportations indiennes et pakistanaises auraient bénéficié en partie de la possibilité donnée dans certaines limites au Royaume-Uni de maintenir jusqu'au 1^{er} janvier 1970 des restrictions quantitatives à l'égard de la plupart des produits des Six jusqu'à présent éliminés du marché britannique par le Jute Control Office.

b) En ce qui concerne les produits agricoles tropicaux des deux pays, des mesures de décalage dans la mise en place du tarif douanier commun n'avaient été formellement arrêtées que pour les huiles végétales et le poivre. Il semble en fait que lors de la suspension des négociations, une généralisation de l'application du décalage « assoupli » aux produits tropicaux ait été en vue, dont l'Inde et le Pakistan auraient bénéficié.

c) Les mesures tarifaires suivantes avaient d'autre part été acceptées par les Six pour diminuer les inconvénients pour l'Inde et le Pakistan de l'application du tarif douanier commun par le Royaume-Uni;

— Droits nuls sur le thé, l'essence de lemon grass, la gomme laque blanche et les produits textiles tissés sur métiers à main (sous réserve de certains arrangements sur le plan de la technique douanière); la Communauté, sur demande britannique, avait accepté en outre un droit nul pour deux produits intéressant ces pays (crosses de polo et battes de cricket);

— Suspensions de droit avec ou sans limitation dans le temps pour une série d'épices, d'huiles essentielles et d'autres produits tropicaux présentant un intérêt particulier pour les exportations des deux pays; pour l'huile de ricin, les noix de coco desséchées, produits pour lesquels des demandes de modification tarifaire avaient aussi été présentées du côté britannique, voir chapitre II, C.

— En réponse aux demandes britanniques, les Six avaient fait des propositions portant sur certains produits industriels intéressant particulièrement l'Inde et le Pakistan (produits lourds en jute, East India Kips, tapis à points noués à la main, tapis-brosses et paillasons en fibres de coco); pour ces produits, la Communauté s'était déclarée disposée à suspendre partiellement les droits du tarif douanier commun de l'ordre de 10 à 15 % du droit inscrit et ceci soit jusqu'à la signature des accords commerciaux avec l'Inde et le Pakistan, soit jusqu'à la fin des négociations Kennedy. Par ce geste, les Six voulaient indiquer qu'ils étaient disposés à négocier sur les droits de douane frappant ces produits à l'occasion de la négociation d'accords commerciaux de large portée (Comprehensive Trade Agreements) avec les pays en question, négociation qui devait débiter au plus tard trois mois après la date d'adhésion de la Grande-Bretagne. La délégation britannique n'avait pas jugé cette offre comme suffisante. Elle avait abandonné, au mois de janvier 1963, sa position initiale pour trois des produits en cause (tapis à points noués, tapis-brosses et paillasons en fibre de coco, produits lourds en jute) en demandant, au lieu d'un droit nul au tarif douanier commun, une réduction des droits. Ces réductions allaient cependant beaucoup plus loin que celles envisagées par les Six. Pour un autre produit (East India Kips), la délégation britannique avait maintenu sa demande de droit nul.

— Le problème des tabacs indiens n'avait pas encore fait l'objet de propositions de la part des Six, le problème général du tabac n'ayant pas encore été abordé par la conférence.

Politique commune

La Communauté élargie se déclarait disposée à entamer immédiatement après l'adhésion du Royaume-Uni des négociations avec l'Inde et le

Pakistan en vue de la conclusion, au plus tard à la fin de 1966, d'accords commerciaux de large portée. Les objectifs de ces accords étaient de développer les échanges réciproques « ayant en vue de maintenir et, autant que possible, d'augmenter le niveau des recettes en devises étrangères de ces pays, et d'une manière générale de faciliter la mise en œuvre de leurs plans de développement ». Les moyens à mettre en œuvre pourraient porter notamment sur la politique tarifaire, la politique contingentaire, la « politique d'exportation » (garanties pour éviter la perturbation des marchés des pays importateurs), l'encouragement des investissements privés et l'aide technique. Les accords pourraient être pluri-annuels et seraient renouvelables; leur application serait assortie des procédures de consultation d'usage.

Le gouvernement indien avait exprimé son accord de principe avec la formule d'accord commercial de large portée envisagée par les négociateurs; il avait toutefois indiqué à cette occasion son désir de voir le Royaume-Uni surseoir à toute mise en place du tarif douanier commun à l'égard des exportations indiennes jusqu'à la conclusion de l'accord ou, du moins, n'appliquer qu'un tarif symbolique. Cette demande sous sa forme générale n'avait pas été favorablement accueillie par les Six.

Les principes de base retenus pour les accords commerciaux précités ne définissaient ainsi que les grandes orientations de la politique commune, en particulier commerciale, qu'aurait suivies la Communauté élargie à l'égard de l'Inde et du Pakistan. Des dispositions plus précises avaient cependant été arrêtées pour les produits cotonniers.

Cotonnades

Un système de garanties réciproques avait été prévu par les négociateurs en ce qui concerne les exportations indiennes et pakistanaïses de cotonnades. Les objectifs d'un tel système étaient, d'une part, d'assurer que la mise en place du tarif douanier commun, encore que décalée, ne nuise pas aux exportations indiennes et pakistanaïses de cotonnades et que celles-ci puissent se maintenir à un certain niveau, d'autre part, de donner des garanties particulières aux industries cotonnières de la Communauté contre une désorganisation de marché qui pouvait résulter des distorsions de politique commerciale et tarifaire existant au départ entre les Six et le Royaume-Uni.

a) La base de référence pour le jeu des garanties au profit des pays exportateurs était constituée par le niveau des importations définitives de l'ensemble de la Communauté élargie et non du seul Royaume-Uni, afin de tenir compte dès le départ de compensations possibles dans le cadre communautaire au profit de l'Inde et du Pakistan. La notion de fléchissement des exportations indiennes et pakistanaises était définie en tenant compte, non pas du seul niveau atteint par ces exportations dans les années précédant immédiatement l'adhésion du Royaume-Uni, mais encore des augmentations de ce niveau qui résulteraient normalement de l'application de l'accord du G.A.T.T. sur les importations de cotonnades en provenance des pays en voie de développement (accord de Genève). Si la Commission constatait un tel fléchissement, elle ferait des propositions au Conseil qui statuerait selon les dispositions du Traité pour remédier à la situation; à défaut, elle pourrait autoriser le Royaume-Uni à retarder ou suspendre la mise en application du tarif douanier commun ou à ouvrir un contingent tarifaire approprié. Ces dispositions devaient être valables jusqu'au 1^{er} janvier 1967, les accords commerciaux devant en principe en prendre le relais.

b) En contrepartie, le Royaume-Uni devait s'efforcer d'obtenir le maintien, environ aux niveaux actuels, des accords d'auto-limitation d'exportation de cotonnades, conclus par lui avec l'Inde et le Pakistan; à défaut, il s'engageait à faire jouer la clause de sauvegarde de l'accord G.A.T.T. sur les cotonnades.

La Commission était d'autre part chargée de suivre l'évolution des échanges intra-communautaires de textiles de coton. Si la Commission constatait que le rythme de développement des exportations britanniques de tissus de coton et d'articles de confection simple était anormal, et créait des difficultés ou des menaces de difficultés, compte tenu de la fourniture de tissus écrus indiens et pakistanais à l'industrie britannique, elle aurait invité le gouvernement britannique à subordonner l'octroi du certificat de libre circulation aux produits textiles, transformés au Royaume-Uni et exportés vers les autres Etats membres, à l'acquittement du droit plein du tarif douanier commun sur les tissus semi-finis importés de l'Inde et du Pakistan, et utilisés pour la fabrication desdits produits transformés; au cas où cette disposition se serait révélée inefficace, la Commission autoriserait d'urgence le ou les Etats membres intéressés à prendre, en accord avec elle, les mesures appropriées.

Ces garanties étaient valables jusqu'à la mise en place d'une politique commerciale commune à l'égard des pays intéressés.

C'est dans le cadre d'une telle politique commerciale que les différents problèmes existants auraient dû trouver leur solution.

3. Ceylan

Ceylan devait évidemment largement bénéficier de la plupart des mesures de réduction tarifaire et de décalage envisagée par la négociation, en particulier en ce qui concerne certains produits tropicaux; l'adoption d'un droit nul sur le thé dans le tarif douanier commun représenterait un avantage substantiel pour ce pays.

En outre, le principe d'une déclaration avait été admis, déclaration par laquelle la Communauté élargie indiquerait qu'elle était disposée à conclure avec Ceylan un accord commercial de large portée, du type envisagé à l'égard de l'Inde et du Pakistan, si le gouvernement cingalais l'estimait opportun.

4. Hong-Kong

Lors de l'interruption des négociations, seule la délégation britannique avait officiellement présenté une proposition relativement précise; les Six n'avaient, eux, pas encore établi de propositions définitives de détail.

La dernière position britannique peut se résumer de la manière suivante : le tarif douanier commun aurait été mis en place par le Royaume-Uni vis-à-vis des produits de Hong-Kong dans les mêmes délais et conditions de décalage que vis-à-vis des produits similaires indiens et pakistanais. La politique commerciale future de la Communauté élargie à l'égard de Hong-Kong devait tenir compte, entre autres, des responsabilités du gouvernement britannique à l'égard de Hong-Kong en tant que territoire dépendant et de la nécessité d'améliorer si possible le niveau de vie de la population du territoire. Dans cet esprit, des consultations périodiques étaient prévues entre la Communauté élargie et le gouvernement de Hong-Kong, en vue d'examiner le développement des échanges réciproques de la Communauté et de ce territoire. Au cas où devaient se poser des problèmes particuliers, il aurait appartenu au Conseil, sur proposition de la Commission, de prendre toutes mesures adéquates en conformité avec le traité de Rome et à la lumière des

principes de politique commerciale ci-dessus définis. Des mesures de garanties réciproques, analogues à celles décidées vis-à-vis des exportations indiennes et pakistanaises, devaient être prévues d'ores et déjà en ce qui concerne les exportations de produits en coton de Hong-Kong.

De l'avis de la Commission, il est incontestable qu'à long terme le problème des relations avec Hong-Kong n'aurait pu trouver une solution que dans le cadre de la politique commerciale commune de la Communauté. Toutefois, en préparation de cette politique, deux arrangements auraient pu être prévus dès l'adhésion britannique, à savoir :

a) *Une procédure de consultations*

Ces consultations auraient lieu périodiquement sur la base d'un rapport de la Commission. Leur objet serait la libération progressive des échanges avec Hong-Kong et l'examen des efforts résultant pour ce territoire de l'application progressive du tarif douanier commun. Au cas où la Commission aurait constaté que les intérêts de Hong-Kong étaient menacés du fait de l'application du tarif douanier commun, la Communauté prendrait des mesures de politique commerciale ou, à défaut, autoriserait des mesures de sauvegarde sur le marché britannique, en faveur de Hong-Kong.

Il est à noter que les progrès qui pourraient être réalisés dans la libération des échanges seraient dans une large mesure fonction du système de contrôle de l'origine appliqué à Hong-Kong et, dans certains cas, de la conclusion d'accords d'autolimitation.

b) *Des mesures de sauvegarde en cas de perturbations sur le marché de la Communauté*

Compte tenu de la plus grande diversité des exportations de Hong-Kong par rapport à celles de l'Inde et du Pakistan, il aurait été indiqué de définir ces mesures de sauvegarde d'une façon générale et non seulement pour les cotonnades. Les mesures auraient dû revêtir de préférence un caractère communautaire.

Enfin il aurait peut-être été possible de faire bénéficier Hong-Kong, comme les autres pays du Commonwealth, d'un certain décalage dans l'établissement du tarif douanier commun par la Grande-Bretagne, les modalités de ce décalage étant d'ailleurs à discuter.

C. ASSOCIATION

1. Renouveau de la convention d'association

Le paragraphe 11 de la déclaration du 10 octobre 1961 exprimait l'acceptation sans réserve par le gouvernement britannique des objectifs inscrits à l'article 3 du Traité parmi lesquels figure, à l'alinéa *k*), la politique d'association.

Toutefois, le paragraphe 35 de cette déclaration faisait état de l'opinion de certains membres du Commonwealth, selon laquelle le régime actuel de l'association ne convient pas à des Etats indépendants. Mais cette objection, du point de vue britannique, ne s'appliquerait peut-être pas aux nouvelles dispositions lorsqu'elles seraient connues. Celles-ci constitueraient un problème à discuter entre le Royaume-Uni et la Communauté, qui était en train de revoir le régime actuel de l'association.

a) La Communauté se trouvait confrontée avec une difficulté : envisager l'application à des pays, dont on ignorait s'ils pourraient ou voudraient s'associer, d'un régime d'association non encore défini.

La solution pratique à ce problème consista pour les Etats membres à tenir la délégation britannique au courant des résultats de la négociation effectuée avec les E.A.M.A. au fur et à mesure du déroulement de celle-ci. Une information réciproque sur les deux négociations menées parallèlement par la Communauté put ainsi se réaliser.

b) En possession du texte récemment paraphé de la convention d'association, la délégation britannique avait entrepris, conformément à une décision de la conférence, la consultation de la Commission sur quelques points de la convention qui lui paraissaient nécessiter des explications. Cette procédure était en cours d'exécution.

La délégation britannique s'était déclarée d'accord avec les objectifs de l'association. Sur certains points particuliers, elle avait donné un accord exprès, notamment en ce qui concerne les mesures prévues à l'article 2, alinéa 2 de cette convention, relatives à la mise en place anticipée du tarif commun pour certains produits tropicaux. Il semble que sur les autres éléments pour lesquels elle n'avait pas encore donné son accord la délégation britannique aurait pu accepter les résultats des négociations avec les E.A.M.A.

Toutefois, la question de la participation du Royaume-Uni au Fonds de développement était encore à discuter. La délégation britannique s'était

déjà déclarée en accord avec le principe d'une contribution du Royaume-Uni au Fonds, mais ni l'importance ni les modalités de cette contribution ni les problèmes financiers relatifs à une extension de l'association n'avaient été encore débattus.

c) Les préoccupations exprimées par la délégation britannique au sujet de la nouvelle convention avaient eu trait essentiellement aux questions institutionnelles et aux rapports économiques entre Etats associés et pays tiers. Il semble que rien n'aurait dû s'opposer à un accord définitif de la Grande-Bretagne.

Les problèmes de financement du Fonds étaient plus délicats, dans la mesure où ils se rattachaient à ceux de l'extension de l'association elle-même. Le principe d'une répartition équitable des charges entre tous les Etats membres participant aux droits et obligations de la même convention aurait dû être à la base de toute solution.

2. Offre d'association (pays dépendants et indépendants du Commonwealth)

Le point de vue britannique en matière d'association avait été défini dans la déclaration du 10 octobre 1961 :

« Nous aimerions, en tout cas, que les membres moins développés du Commonwealth, ainsi que nos territoires dépendants, aient à l'avenir la possibilité de s'associer, s'ils le veulent, à la Communauté, dans des conditions analogues à celles qui seront offertes aux pays et territoires associés actuels... Les problèmes de beaucoup de pays et territoires du Commonwealth pourraient donc être résolus en les associant à la Communauté... » (par. 35 et 36).

En application de cette conception, la délégation britannique avait fourni une liste des pays auxquels le droit à l'association serait reconnu. L'aire géographique en question devait englober, d'une part, tous les pays indépendants et dépendants d'Afrique et des Caraïbes, d'autre part, la plupart des autres territoires dépendants du Commonwealth.

En outre, la délégation britannique estimait qu'une offre d'association devait être présentée aux pays indépendants du Commonwealth, afin que leur situation puisse être réglée avant la décision d'adhésion du Royaume-Uni.

a) Le caractère de l'association est directement lié au nombre et à la nature des pays qui en font partie. Il paraissait donc très difficile de reconnaître, à priori, un droit à l'association à des pays géographiquement, économiquement et politiquement très différents.

La possibilité de s'associer devait ainsi correspondre à des critères objectifs déterminés. Le problème en outre se posait, du point de vue de la procédure, différemment suivant qu'il s'agissait de pays dépendants ou non. La Communauté devait enfin se conformer à la clause d'accession prévue à la nouvelle convention d'association qui prévoit la consultation préalable sans droit de veto des associés.

La Communauté était toutefois disposée à examiner, avec un préjugé favorable, la candidature des pays indépendants présentant des caractéristiques semblables à celles des actuels associés.

b) En ce qui concerne les pays dépendants du Commonwealth, il semblait que l'association constituerait la solution la plus adéquate dans la grande majorité des cas.

Cette liste se présentait de la façon suivante :

Afrique et océan Indien

Gambie, Kenya, Maurice, Zanzibar, Seychelles;

Caràibes

Antigua, Barbade, Dominique, Grenade, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Saint-Christophe, Nevis et Anguilla, Honduras, Guyane, Vierges, Bahamas, Bermudes, Cayman, Turks et Caïques;

Pacifique

Fidji, Tonga, Pitcairn, Salomon, îles de la ligne centrale et méridionale, Gilbert et Ellice y compris îles Phoenix et septentrionales, p.m. Nouvelles-Hébrides;

Atlantique Sud

Sainte-Hélène et dépendances
Territoires britanniques et l'Antarctique
Falkland.

La délégation britannique avait exprimé, postérieurement à la conférence des premiers ministres du Commonwealth, l'avis que l'association au titre de la IV^e partie du Traité s'avérerait probablement une solution acceptable pour la plupart des pays dépendants énumérés dans cette liste. Il ne semble pas qu'au moment de l'ajournement des négociations le Royaume-Uni ait eu la possibilité d'effectuer les consultations préalables aux décisions à intervenir en la matière.

c) Quant aux pays indépendants d'Afrique et des Caraïbes, et ceux destinés à le devenir à bref délai, il fut convenu que, s'ils en exprimaient le désir, l'association au titre de la nouvelle convention constituerait en principe une solution appropriée aux problèmes posés par l'adhésion du Royaume-Uni et qu'en vue de cette association, des consultations interviendraient en temps utile entre les Etats membres de la Communauté et le gouvernement britannique.

Dans le cas où certains de ces pays ne seraient pas associés, d'autres arrangements seraient recherchés.

Depuis lors, trois pays, le Ghana, le Nigéria et le Tanganyika ont déclaré que l'association ne serait pas pour eux une formule acceptable. Le Nigéria et le Tanganyika (comme le Kenya en temps voulu) ont en outre indiqué qu'ils souhaiteraient demander que l'on examine les possibilités de passer avec eux des accords commerciaux.

3. Solution de rechange à l'association

La déclaration faite à Paris le 10 octobre 1961 avait envisagé l'éventualité où certains pays du Commonwealth ne pourraient pas s'associer, et avait signalé la gravité du problème qu'une telle situation ferait naître, car, disait-elle, « ... ces territoires ne comprendraient certainement pas que le Royaume-Uni se vît obligé, à la suite de son adhésion à la Communauté, de discriminer contre eux en faveur d'autres pays non européens » (par. 34).

Les mesures préconisées consistaient, en ce cas, soit à leur accorder l'admission comme par le passé en franchise de droit sur le marché britannique, conformément aux solutions adoptées pour le commerce franco-marocain et celui du Surinam avec le Benelux, soit à appliquer des solutions adaptées à chaque produit considéré séparément.

a) A la suite de la conférence des premiers ministres du Commonwealth, où les pays indépendants auxquels la possibilité de s'associer était offerte ont repoussé l'association (à l'exception de Trinidad et Tobago favorable à l'association, du Sierra Leone et de la Jamaïque, réservant leurs attitudes), la délégation britannique a consulté les Etats membres de la Communauté au sujet de l'arrangement alternatif que la conférence avait convenu de rechercher en ce cas.

Sur ce point, la demande britannique consistait :

- à laisser ouverte la possibilité d'une association ultérieure;
- à déclarer que la Communauté élargie serait disposée à négocier, en temps utile, des accords commerciaux avec les pays du Commonwealth qui ne seraient pas associés;
- à chercher à minimiser le préjudice qui pourrait être subi par ces pays par le moyen de la réduction ou de l'élimination de certains droits du tarif commun, et par le maintien du régime actuel des importations en provenance de ces pays vers le Royaume-Uni, sous réserve des accords commerciaux à conclure entre ces pays et la Communauté.

b) Il semblait donc se préciser qu'un certain nombre des pays du Commonwealth se maintiendrait en dehors de l'association, ce qui présentait des difficultés certaines, tant pour l'avenir même de l'association que pour l'établissement de relations harmonieuses de la Communauté élargie avec l'ensemble africain.

Il ne pourrait, en outre, être question d'accorder à des pays, refusant l'association, des avantages équivalents à ceux de l'association par le biais d'accords commerciaux.

Aller en matière tarifaire au-delà des abaissements décidés dans le cadre des négociations avec les E.A.M.A. soulevait de très grands problèmes. De même, consentir une dérogation à la mise en place du tarif commun pour les marchandises originaires de ces pays pendant une période intérimaire indéterminée aurait constitué une exception majeure aux règles du Traité.

Il était donc opportun de laisser à ces pays le temps de reconsidérer leur point de vue et, à ce titre, d'envisager une mise en place progressive du tarif commun, applicable à l'importation de leurs marchandises dans le Royaume-Uni, suivant un décalage assoupli.

c) A la suite d'une proposition de la Commission, un accord sur les mesures à prévoir pour les pays du Commonwealth qui ont décidé de ne pas demander l'association est intervenu sur les bases suivantes :

— la possibilité de s'associer leur demeure ouverte à l'avenir, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 58 de la nouvelle convention d'association :

— des accords commerciaux pourront être conclus entre la Communauté élargie et ces pays; ces accords ne pourraient présenter les avantages de l'association, et n'iraient pas aussi loin que ceux prévus pour l'Inde et le Pakistan; le contenu de ces accords serait examiné en temps voulu;

— les importations de ces pays dans le Royaume-Uni bénéficieraient du système de « décalage assoupli » dans le rapprochement du tarif britannique vers le tarif douanier commun prévu pour les produits industriels de l'Inde, de Ceylan et du Pakistan.

L'accord intervenu paraît à la fois équitable et satisfaisant, une certaine souplesse dans le temps, laissant ouvertes diverses perspectives, paraissant en être un des avantages principaux.

4. Produits tropicaux

Le paragraphe 37 de la déclaration du 10 octobre 1961 présentait une solution alternative au problème des produits tropicaux originaires des pays du Commonwealth avec lesquels une forme d'association ne serait pas établie :

— soit accorder, dans le marché britannique seulement, la franchise douanière aux pays et territoires du Commonwealth non associés, puis fixer le tarif commun à un niveau qui sauvegarderait les intérêts des pays en question et ceux des pays et territoires associés à la Communauté;

— soit fixer le tarif commun à zéro, ou à un niveau très bas, pour un nombre limité de produits.

Les propositions faites en application de cette conception ont concerné une douzaine de produits ou groupes de produits. Les demandes de droit nul (thé, bois, cacao, huile de palme, épices, etc.) correspondaient en valeur à environ 40 % des importations en produits tropicaux du Royaume-Uni; tandis que les demandes de réduction de droit (café, huiles végétales, ananas et conserves d'ananas, etc.) ou de contingents tarifaires équivalaient à un peu plus de 10 % de ce total.

Ces demandes avaient trait à toutes les importantes exportations agricoles des pays africains et asiatiques du Commonwealth, et du même coup concernaient directement celles des États associés. Par contre, les droits affectant les plus importantes productions des West-Indies (et notamment les bananes) n'étaient en général pas touchées par ces demandes. Un de leurs produits a même fait l'objet d'une demande de relèvement de droit (essence de limette).

a) Les demandes britanniques visaient en fait à une complète transformation du tarif commun concernant les produits tropicaux et se situaient très au-delà des abaissements tarifaires envisagés dans le cadre du renouvellement de l'association. Il paraissait en outre peu logique de modifier le tarif commun en fonction des intérêts de pays auxquels la possibilité de s'associer était offerte, et dont on ne pouvait savoir qu'ils seraient ou non associés.

En conséquence, les demandes ayant trait à des produits intéressant très substantiellement les associés n'ont pu être examinées favorablement.

b) Un accord est intervenu sur la suspension des droits concernant le thé, les bois, (dans le cadre de la procédure arrêtée à l'occasion de la négociation de la liste G) et un certain nombre de produits auxquels les E.A.M.A. ne portent qu'un intérêt très secondaire (tels que noix de cajou, gingembre, huile de santal, etc.).

Pour les autres produits tropicaux intéressant les pays du Commonwealth qui ne seraient pas associés, il a été convenu que leurs importations dans le Royaume-Uni pourraient bénéficier des mesures de décalage assoupli de mise en place du tarif commun suivant le rythme prévu pour les produits industriels de l'Inde, de Ceylan et du Pakistan.

Une seule catégorie de produits tropicaux restait à examiner : celle des demi-produits du cacao, pour lesquels la délégation britannique demandait une réduction égale à celle intervenue sur les fèves de cacao dans le cadre des négociations avec les E.A.M.A. Il ne semble pas que cette demande ait été injustifiée au inacceptable.

D. AUTRES PAYS DU COMMONWEALTH

1. Basutoland, Bechuanaland et Swaziland

La délégation britannique avait demandé l'association, en vertu de la partie IV du traité de Rome, pour ces territoires qui sont soumis à l'autorité d'un haut-commissaire britannique.

La difficulté résidait notamment dans le fait que ces territoires se trouvent enclavés dans l'union douanière sud-africaine et qu'une série de problèmes de caractère technique sont posés tant pour la détermination de l'origine des marchandises que pour les obligations découlant des articles 132 et 133 du traité de Rome.

A la suite de nombreuses discussions tant au niveau du groupe de travail qu'au niveau du comité des suppléants, un accord est intervenu pour appliquer à ces territoires un régime analogue à celui du protocole annexé au Traité et « relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres ».

2. Aden

La délégation britannique avait souhaité qu'Aden puisse aussi se voir appliquer l'association en vertu de la partie IV du traité de Rome.

Les Six n'avaient pas d'objection à ce principe; toutefois la position géographique d'Aden et sa situation particulière au point de vue pétrolier ont entraîné les pays membres de la Communauté à envisager pour Aden un protocole ad hoc.

La conférence était convenue, lors de la treizième session ministérielle des 15, 16 et 17 novembre, des dispositions suivantes :

— lors de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne, Aden pourrait être associé sous réserve de l'adoption d'un protocole relatif à l'exportation des produits pétroliers vers la Communauté.

— les dispositions de ce protocole qui devrait réaliser un arrangement équitable dans ce domaine pourraient être arrêtées à un stade ultérieur sur une base ad hoc;

— en attendant la conclusion de ce protocole, les produits pétroliers d'Aden seraient soumis au régime applicable aux pays tiers;

→ si des changements devaient intervenir dans le statut d'Aden, la situation de ce territoire devrait être réexaminée.

3. Fédération de Malaisie

En ce qui concerne la fédération de Malaisie, exportatrice importante de produits bénéficiant déjà d'un droit nul dans le tarif douanier commun, il semble que les problèmes posés par l'adhésion de la Grande-Bretagne aient été assez mineurs.

La Communauté, toutefois, s'est déclarée prête à envisager des négociations en vue de conclure un accord commercial avec la fédération de Malaisie si celle-ci en faisait la demande et cela apparaissait nécessaire pour le maintien et le développement de leurs échanges mutuels.

Les exportations de la fédération de Malaisie vers le Royaume-Uni auraient bénéficié en outre du même décalage que celui prévu en faveur de l'Inde, du Pakistan et de Ceylan.

4. Malte

Malte jouit d'une large autonomie. Sa Constitution prévoit toutefois que la Grande-Bretagne maintient certains droits en matière de politique étrangère (art. 83 de la Constitution de Malte).

La délégation britannique a déclaré à plusieurs reprises être disposée à donner à Malte les pouvoirs nécessaires pour autoriser le gouvernement maltais à entreprendre des négociations d'association avec la Communauté en vertu de l'article 238 du Traité. Ces pouvoirs engloberaient l'exécution des accords éventuellement conclus.

Il a toutefois été estimé, parmi les Six, que la situation constitutionnelle de Malte risquait de présenter encore des difficultés ou des incertitudes juridiques. En conséquence, il a été suggéré qu'une solution transitoire soit adoptée pour Malte.

A ce titre, les Six ont proposé d'élaborer un protocole spécial qui pourrait prévoir la possibilité d'une association ultérieure lorsque la situation constitutionnelle de Malte le permettra.

Dans ce protocole pourraient figurer des éléments d'une union douanière. Ce protocole pourrait être négocié entre la Communauté et le gouvernement britannique, mais on pourrait envisager également que le gouvernement britannique fasse participer les autorités de Malte à cette négociation.

Lors de la quinzième session ministérielle, le lord du sceau privé, après avoir pris contact avec le gouvernement de Malte, a déclaré pouvoir se rallier aux propositions des Six.

5. Chypre

Le gouvernement cypriot a adressé au président du Conseil une lettre en date du 10 décembre 1962 demandant l'ouverture de négociations en vue de parvenir à un accord d'association avec la Communauté économique européenne conformément à l'article 238 du traité de Rome.

Lors de sa session du 24 janvier, le Conseil de ministres est convenu d'entreprendre pour Chypre la procédure appropriée.

6. Gibraltar

La délégation britannique avait soumis une proposition concernant le règlement de Gibraltar dans laquelle la Grande-Bretagne estimait que, en temps opportun, Gibraltar devrait devenir partie intégrante de la Communauté (art. 227 par. 4). Toutefois, le gouvernement britannique souhaitait qu'une période intérimaire de quelques années soit consacrée à un examen plus poussé des difficultés que suscitent les problèmes de ce territoire. Entre-temps, la délégation britannique proposait que l'application de l'article 227 paragraphe 4 ne suive pas immédiatement l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté. Il en résultait que la Grande-Bretagne souhaitait qu'il n'y ait pas de modifications du régime douanier actuellement appliqué aux importations de produits originaires de et en provenance de Gibraltar.

Les Six n'ont pas eu l'occasion d'examiner ces propositions, qui posaient certes des problèmes de principe, mais non pas des difficultés insurmontables compte tenu des dimensions réelles du problème.

7. Fédération de Rhodésie et du Nyassaland

Lors des négociations, la fédération de Rhodésie et du Nyassaland se trouvait dans une situation constitutionnelle assez spéciale. Dans ces conditions, les problèmes que pouvait lui poser l'adhésion de la Grande-Bretagne ont été envisagés de façon particulière.

A la date de la suspension des négociations, un examen approfondi n'avait pas pu avoir lieu (le problème du tabac, important pour ce pays, n'avait non plus pu être discuté).

E. ETATS NON-MEMBRES DU COMMONWEALTH MAIS BENEFICIAINT DE LA PREFERENCE IMPERIALE

Il s'agit de la Birmanie, de divers Etats d'Arabie, mais essentiellement de l'Afrique du Sud (1). Ces Etats, bien que non-membres du Commonwealth, bénéficient de l'application du tarif préférentiel britannique.

Un problème aurait pu se poser notamment pour l'Afrique du Sud, qui a des exportations importantes vers le Royaume-Uni, en ce qui concerne l'alignement du tarif préférentiel britannique vers le tarif douanier commun. Une audition du ministre sud-africain des affaires économiques avait eu lieu le 20 novembre et un mémorandum de l'Afrique du Sud avait été remis à la conférence. A la date de la suspension des négociations, ces problèmes n'avaient pas encore été examinés à fond. Il ne semble pas toutefois que des solutions transitoires se fondant sur les éléments techniques du problème aient été impossibles.

F. QUESTIONS ANNEXES AUX PROBLEMES DU COMMONWEALTH ET DE LA PREFERENCE IMPERIALE

1. Décalage

Comme il a été exposé dans les sections précédentes, les Six étaient convenus avec la délégation britannique de prévoir dans de nombreux cas, en ce qui concerne l'adaptation du tarif préférentiel britannique au tarif douanier commun, des rythmes et des modalités de rapprochement différents de ceux fixés par l'article 23 du traité de Rome. Le sens et la portée de cette proposition de la Commission ont déjà été indiqués précédemment, notamment en ce qui concerne l'obligation d'un premier rapprochement du tarif préférentiel britannique dès l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. et l'application intégrale du tarif douanier commun par le Royaume-Uni au plus tard le 1^{er} janvier 1970. Néanmoins, on devait craindre que les décalages ne conduisent, dans certains cas et pour certaines années, à des détournements de trafic, dans la mesure où le strict parallélisme prévu par le traité de Rome entre l'élimination des droits intra-communautaires, d'une part, et l'alignement des droits nationaux sur le tarif douanier commun, d'autre part, avait été abandonné pour une partie considérable des importations britanniques.

(1) L'Irlande fait aussi partie de cette catégorie; toutefois, son cas se présentait dans un contexte différent en raison de sa demande d'adhésion (voir chap. VI).

a) Cette disparité pendant tout ou partie de la période transitoire posait le problème de l'assimilation des marchandises importées en Grande-Bretagne sous ces régimes particuliers aux marchandises importées sous le régime normal. Une telle assimilation risquait d'avoir pour effet le recours excessif des Etats membres aux clauses de sauvegarde prévues par l'article 115 du Traité, ce qui aurait pu conduire, en pratique, à mettre en cause le principe de la libre circulation des marchandises au sein de la Communauté, ou à conduire même à l'isolement du marché britannique pour certains produits. Il ne convenait pas, en revanche, de donner trop d'importance au problème, dans la mesure où celui-ci n'avait de toute façon qu'un caractère transitoire.

Bien que la conférence ait été consciente de ces questions, elles n'avaient pas encore été tranchées ni entre les Six, ni avec la délégation britannique au moment de la suspension de la négociation.

b) Une possibilité de solution, utilisant largement le recours aux procédures institutionnelles du Traité, aurait pu être la suivante :

— En principe, les marchandises importées en provenance des pays du Commonwealth et profitant du décalage auraient été considérées en libre pratique, au sens de l'article 9 paragraphe 2 et de l'article 10 paragraphe 1 du Traité, autrement dit, ces marchandises auraient profité du régime tarifaire et contingentaire intra-communautaire à l'importation dans un pays membre de la Communauté.

— Auraient été soumis à un régime particulier, durant la totalité ou partie seulement de la période de transition, les produits pour lesquels les détournements de trafic, via le Royaume-Uni, de marchandises originaires de pays et territoires du Commonwealth bénéficiant de décalage menaceraient de conduire à des perturbations graves des marchés des autres Etats membres. La liste de ces produits aurait dû être établie en prenant en considération non seulement la valeur, au cours de la période de transition, de l'avantage tarifaire découlant du détournement via le Royaume-Uni, mais encore l'importance des exportations vers le Royaume-Uni des pays et territoires du Commonwealth bénéficiant du décalage par rapport à la consommation de la Communauté.

La liste des produits soumis à un régime particulier aurait été établie au départ par le traité d'adhésion mais aurait pu être modifiée par la suite par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Toute marchandise figurant sur la liste pour une période donnée aurait été exclue, à l'exportation du Royaume-Uni et durant cette période, du bénéfice de la libre pratique au sens des articles 9 paragraphe 2, et 10 paragraphe 1 du traité de Rome sauf pour le Royaume-Uni à fournir la preuve satisfaisante que la marchandise n'est pas originaire d'un pays ou territoire du Commonwealth bénéficiant de décalage.

— Au cas où, pour un produit ne figurant pas sur la liste, un accroissement anormal des exportations du Royaume Uni vers le reste de la Communauté aurait été constaté, le gouvernement britannique aurait été tenu de prendre toutes mesures appropriées.

Si de telles mesures se révélaient insuffisantes, le Conseil aurait pu, sur proposition de la Commission et à la majorité qualifiée, décider d'autres mesures, et notamment aurait pu exclure le produit en cause du bénéfice de la libre pratique dans les conditions prévues ci-dessus, à défaut, après un délai de deux mois, les Etats membres auraient pu avoir recours à l'article 115.

c) La conférence était convenue par ailleurs de revoir, dans un stade final, les différents systèmes de décalage qui avaient été envisagés. A ce titre, on aurait dû considérer leur harmonisation non seulement en fonction des problèmes décrits ci-dessus, mais aussi suivant les pays et les produits intéressés dans le sens d'une simplification. Ces questions restaient en suspens.

2. Préférences accordées par les pays du Commonwealth à la Grande-Bretagne

Leur système de décalage a constitué dans la plupart des cas la solution adéquate aux problèmes posés par l'existence de préférences sur le marché britannique en faveur des pays du Commonwealth. Il convient de rappeler toutefois qu'il existe, en matière de préférences impériales, une certaine réciprocité et que les pays du Commonwealth eux-mêmes accordent à la Grande-Bretagne des préférences parfois importantes pour l'exportation de ses propres marchandises.

Ces préférences sont d'une portée très variable suivant les pays et suivant les produits, et c'est donc seulement après un examen approfondi qu'aurait pu être apprécié exactement l'élément de distorsion qu'elle constitue en ce qui concerne l'égalité des conditions de concurrence des divers Etats membres sur les marchés extérieurs.

Il semble que, une fois la question posée, elle aurait dû recevoir une solution principalement sur le plan de la procédure, éventuellement en liaison avec les discussions ultérieures prévues dans le cadre du G.A.T.T.; en effet, si l'intérêt économique en ces matières était surtout celui de la Grande-Bretagne, la décision sur le plan juridique ne pouvait qu'appartenir aux divers pays membres du Commonwealth, maîtres de leurs tarifs douaniers.

G. EXPORTATIONS AGRICOLES DU COMMONWEALTH

Produits agricoles de la zone tempérée

Le gouvernement britannique avait souligné dès le début des négociations l'importance capitale que revêt l'exportation des produits agricoles des zones tempérées pour les pays du Commonwealth.

Le Royaume-Uni ayant des obligations tant morales que légales se trouvait confronté avec le problème de concilier ses obligations envers le Commonwealth et la participation à la politique agricole commune. Pour résoudre ce problème, le Royaume-Uni avait proposé d'élaborer des dispositions spéciales, de sorte que les pays du Commonwealth puissent compter dans l'avenir sur des débouchés pour leurs produits, semblables à ceux dont ils jouissent actuellement.

1. Pour autant que le Royaume-Uni cherchait une solution permanente aux problèmes des pays exportateurs du Commonwealth, les objections des Six contre la conception britannique étaient de deux ordres.

— D'abord, il leur paraissait difficile de considérer isolément les difficultés de ces pays, compte tenu de l'aspect mondial du problème. A cet égard, ils ont souligné que la Communauté élargie au Royaume-Uni constituerait l'ensemble importateur le plus important du monde. Ses importations atteindraient pour le blé la moitié environ de toutes les importations commerciales mondiales; pour les produits laitiers, le chiffre s'élèverait aux deux tiers; pour la viande, aux trois quarts; pour le sucre, au tiers. Cette position déterminante pour le commerce mondial impose à la Communauté élargie une responsabilité accrue dont elle doit être consciente.

— En second lieu, des exceptions au régime uniforme de protection vis-à-vis des pays tiers prévu par la politique agricole commune — exceptions que le Royaume-Uni entendait obtenir pour le règlement de ses

échanges avec le Commonwealth — compromettraient le bon fonctionnement de la politique agricole commune et pourraient aboutir en fait à l'isolement du marché agricole britannique par rapport à celui des autres membres de la Communauté.

En outre, de telles exceptions prendraient nécessairement un aspect quantitatif, non conforme aux principes de la politique agricole commune.

Compte tenu de ces considérations, le point de départ des Six dans les discussions sur le problème en question était donc que les problèmes du Commonwealth ne pouvaient pas trouver de solution permanente dans des mesures spécifiques en faveur de ces seuls pays. Une telle solution ne pourrait être recherchée que dans un contexte mondial.

Dans la mesure où il se poserait des problèmes d'adaptation aux pays exportateurs du Commonwealth, les Six ont cependant manifesté leur volonté de rechercher des solutions transitoires, en fonction des difficultés réelles qui pourraient surgir, permettant ainsi l'adaptation progressive des pays du Commonwealth en question à la situation nouvelle créée par l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté.

2. C'est sur la base de propositions de la Commission qu'un large degré d'accord sur des éléments essentiels aussi bien de la solution à long terme que des mesures transitoires, notamment en ce qui concerne les céréales, s'était manifesté lors de la dixième session ministérielle du 1^{er} au 5 août 1962.

a) En ce qui concerne la solution à long terme, il était prévu que la Communauté élargie prendrait l'initiative de convoquer dans les meilleurs délais, et si possible dès 1963, une conférence internationale des principaux pays importateurs et exportateurs, afin d'arriver à des accords mondiaux pour les céréales, les viandes, les produits laitiers et le sucre.

— L'objet de cette conférence serait de rechercher la meilleure structure possible pour les échanges internationaux de produits agricoles de manière à assurer un équilibre concerté entre les intérêts tant des consommateurs que des producteurs des zones exportatrices et des régions importatrices. Les travaux de la conférence devraient porter, entre autres, sur les politiques de prix et de production, les quantités minima et maxima qui peuvent et doivent faire l'objet du commerce international, la politique de stockage et les échanges avec les pays en voie de développement. Les accords mondiaux devraient faire l'objet d'une révision tous les trois ans et prévoir des institutions chargées de surveiller leur exécution.

— Afin d'éviter que certains pays ne soient victimes d'un échec de la conférence dû à l'attitude d'autres pays tiers, il avait été prévu que dans ces circonstances la Communauté serait disposée à entrer en consultations en vue d'arriver à des arrangements avec ceux des pays importateurs ou exportateurs — et notamment ceux des pays du Commonwealth — qui auraient été disposés à conclure des accords mondiaux sur les mêmes bases que la Communauté élargie.

— Vu l'incidence de la politique de prix sur les volumes de production et ainsi sur les possibilités de débouchés des pays exportateurs, il avait été prévu que la Communauté, à l'occasion de l'adhésion du Royaume-Uni et même avant celle-ci, ferait une déclaration exprimant son intention de définir le plus tôt possible sa politique de prix et de mener une politique de prix raisonnable, conformément aux objectifs des articles 110 et 39 du traité de Rome.

A l'égard de cette politique de prix de la Communauté élargie, il existait cependant encore une divergence d'opinions. La délégation britannique était, en effet, d'avis qu'il aurait fallu exprimer de façon plus explicite l'intention de la Communauté de tenir pleinement compte, dans sa politique de prix, des intérêts des pays tiers et notamment des pays du Commonwealth qui sont actuellement des fournisseurs importants des Etats membres de la Communauté élargie.

b) Jusqu'à la conclusion des accords mondiaux ou, à défaut, d'accords de portée géographique plus limitée et tout au plus pour la période de transition du traité de Rome, le principe de mesures transitoires était prévu en faveur des pays du Commonwealth pour atténuer les conséquences éventuelles pour ces pays de l'application progressive de la politique agricole commune dans le domaine des céréales et farine, produits laitiers, viande et sucre.

— La solution envisagée le 5 août spécifiait ces mesures pour les céréales. La Communauté rappelait d'abord son intention de déterminer les abattements forfaitaires de façon à ne pas provoquer un déplacement soudain et considérable des courants d'échanges. Si cependant l'application de l'abattement forfaitaire provoquait un tel déplacement sur le marché du Royaume-Uni, la Communauté s'engageait à revoir les conditions d'application de cet abattement forfaitaire après consultation des pays du Commonwealth.

En outre, au cas où il existerait à l'heure actuelle pour les céréales une préférence tarifaire, la faculté serait donnée au Royaume-Uni de faire bénéficier les importations en provenance du Commonwealth

sur son marché d'une partie de l'abattement forfaitaire valable entre les Etats membres, selon un système dégressif allant jusqu'à la fin de la période de transition. Il existait cependant encore une divergence de vues sur les modalités d'application de cette dégressivité.

— Il avait été prévu que des mesures du même ordre pourraient être adoptées pour ceux des autres produits auxquels un régime de prélèvement serait appliqué. Ces produits devraient faire l'objet d'un examen détaillé dans une phase ultérieure des négociations.

3. Le gouvernement britannique avait en outre formulé les demandes suivantes :

Pour la viande de bœuf et de veau, vu l'existence d'accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'admission sur le marché britannique, sans aucune limitation au tarif préférentiel actuel jusqu'au 30 septembre 1967 et pour la période suivante, des contingents tarifaires préférentiels dont le volume serait calculé sur la base d'une période de référence récente; le Royaume-Uni demandait en plus un décalage « assoupli » pour la mise en place du tarif douanier commun à l'égard des pays du Commonwealth;

Pour la viande de mouton et d'agneau, en attendant l'établissement de la politique agricole commune pour ces produits, l'autorisation de suspendre la mise en place du tarif douanier commun et de maintenir son système des « deficiency payments »;

Au cas où, au cours des revues périodiques à établir, la Commission constaterait que le marché de ces viandes détériore le prix du marché des autres viandes, le Royaume-Uni prendrait les mesures appropriées qui, en tout état de cause, ne devraient pas être incompatibles avec les obligations prises par le Royaume-Uni aux termes des accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande;

Finalement, la politique agricole commune pour ces produits devrait assurer des débouchés satisfaisants dans la Communauté élargie aux pays du Commonwealth et maintenir un niveau approprié de revenu pour les producteurs de la Communauté;

Pour le sucre, de pouvoir continuer les engagements de l'accord du Commonwealth sur le sucre jusqu'à la fin de 1969 et de pouvoir éventuellement prolonger cet accord après consultation de la Communauté;

Pour la farine, une réduction de l'élément fixe du prélèvement et mise en place graduelle de cet élément réduit.

4. Certains points, comme il a été indiqué, étaient encore en suspens.

— En ce qui concerne la solution à long terme, il s'agissait d'abord de la politique des prix de la Communauté élargie. Il semble pourtant que le paragraphe en cause exprimait déjà de façon satisfaisante l'intention maintes fois confirmée de la Communauté de tenir pleinement compte de ses responsabilités extérieures. Quant à la demande britannique de faire une distinction entre les fournisseurs traditionnels et les autres pays tiers, ceci aurait conduit à des discriminations contraires à la règle et l'esprit des accords internationaux.

— En ce qui concerne la divergence de vues sur la partie de l'abattement forfaitaire à accorder aux pays du Commonwealth au cours de la période de transition, il s'agissait d'un point d'une importance relative. Les Sept étant d'accord, tant sur le principe que le Royaume-Uni aurait la faculté de faire bénéficier les importations en provenance des pays du Commonwealth sur le marché britannique du mécanisme de l'abattement forfaitaire valable entre les Etats membres que sur le caractère dégressif de cet avantage, il devait être possible de trouver un accord sur les modalités de cette dégressivité, de telle façon que les pays du Commonwealth reçoivent un traitement satisfaisant sans être mis sur le même plan que les Etats membres de la Communauté.

— Les demandes britanniques concernant les autres produits mentionnés ci-dessus étaient d'une assez grande portée et souvent difficilement acceptables.

En ce qui concerne les produits laitiers et le sucre, les solutions étaient en outre difficiles à discerner dans la mesure où la politique agricole commune n'était pas encore définie. Il semble toutefois qu'il n'aurait pas été impossible de tenir compte des intérêts des pays du Commonwealth en reprenant, comme il l'avait été suggéré, certaines des mesures envisagées le 5 août, notamment en ce qui concerne les céréales. Il s'agissait là, bien évidemment, d'un principe de caractère général, l'application aux produits laitiers et du sucre en étant encore entièrement à discuter et dépendant en particulier des mécanismes concrets (prélèvements par exemple) encore à décider dans le cadre de la politique agricole commune.

Pour les viandes de bœuf et de veau, c'est dans la même direction qu'il aurait convenu de réfléchir en recherchant les analogies possibles avec les dispositions déjà envisagées le 5 août, ceci sur la base des décisions qui auraient défini la politique agricole commune pour ces produits.

En ce qui concerne les viandes de mouton et d'agneau, une solution satisfaisante aurait pu être envisagée en se fondant notamment sur l'article 25 du traité de Rome.

Autres produits agricoles intéressant le Commonwealth

1. La délégation britannique avait également présenté une série de demandes visant à obtenir un traitement préférentiel ou particulier pour un grand nombre de produits agricoles de moindre importance en provenance du Commonwealth. Ces demandes tendaient notamment à obtenir :

— des contingents en franchise de prélèvements pour la viande porcine et les œufs,

— des contingents en franchise de droit pour les pommes et poires en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, et le tabac en provenance du Canada et de l'Inde,

— un contingent tarifaire préférentiel pour les vins en provenance de l'Australie,

— des modifications du tarif douanier commun pour les oranges, pamplemousses, les préparations alimentaires de tapioca et de sagou et le fromage « Cheddar » (pour ce dernier, l'application graduelle du tarif douanier commun avait été également demandée),

— une réduction des éléments fixes du prélèvement et un décalage « assoupli » pour l'application de ce prélèvement sur le manioc, le sagou, le tapioca, l'arrow-root et les produits similaires,

— l'application au riz du même régime que celui prévu pour les céréales en provenance des pays du Commonwealth pour lesquels il existe une préférence tarifaire.

2. Ces demandes n'avaient fait l'objet en général ni d'une prise de position spécifique des Six ni d'une discussion approfondie dans le cadre de la conférence.

Il est permis de penser qu'une solution aurait pu être recherchée en ce qui concerne ces divers produits, pour autant qu'ils sont soumis à un régime tarifaire, par l'application d'un décalage, et pour autant qu'ils sont soumis à un régime de prélèvements, par analogie avec les dispositions envisagées le 5 août pour la période transitoire pour certaines céréales.

Cas de la Nouvelle-Zélande

1. Dans la partie de la déclaration du 10 octobre 1961 relative aux problèmes du Commonwealth, M. Heath avait plus particulièrement souligné que la Nouvelle-Zélande risquait de subir de graves préjudices si elle ne se voyait pas assurée à l'avenir, d'une façon ou d'une autre, des débouchés semblables pour ses produits.

Lors des discussions qui avaient eu lieu pendant la session ministérielle du 1^{er} au 5 août 1962, des déclarations avaient été faites du côté des Six tendant à reconnaître l'existence et l'importance de ce problème; toutefois, les discussions entre les Six à ce sujet n'étaient pas terminées et aucune discussion approfondie n'avait eu lieu avec la délégation britannique.

2. La Commission est d'avis que la situation exceptionnelle de la Nouvelle-Zélande peut être reconnue en ce qui concerne le beurre, en raison de la place de ce produit dans les exportations néo-zélandaises et de la situation particulièrement difficile de ce produit sur le marché mondial; à ce titre, elle pense qu'il aurait été opportun de rechercher les meilleurs moyens pratiques permettant d'assurer l'adaptation progressive de la Nouvelle-Zélande à la nouvelle situation qui serait créée par l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun.

Il ne faut pas se dissimuler toutefois que toute solution correspondant à un tel objectif n'aurait pu être appréciée pleinement que dans la mesure où la Communauté elle-même aurait pu déjà définir plus clairement la politique commune qu'elle entend suivre dans le secteur des produits laitiers et, pour autant que les modalités d'application auraient comporté des aspects financiers, dans la mesure où un accord aurait pu intervenir sur le règlement financier de la politique agricole commune.

D'une façon plus générale, on doit constater que si un large accord avait pu déjà être envisagé sur les lignes directrices des solutions en ce qui concerne les exportations de produits agricoles du Commonwealth, des éléments importants manquaient encore pour leur application, notamment en ce qui concerne les produits pour lesquels la Communauté n'avait pas arrêté sa politique, problème évoqué au chapitre III ci-après; et en ce qui concerne l'interprétation du règlement financier, problème qui fera l'objet du chapitre IV.

L'agriculture britannique

Dans sa déclaration du 10 octobre 1961, M. Heath avait indiqué que le Royaume-Uni était en plein accord avec les buts proposés par le traité de Rome en matière d'agriculture, « qu'il était prêt à participer à la réalisation d'une politique commune », et « qu'il acceptait sans réserve que le régime du marché commun s'étende à la production agricole ainsi qu'au commerce des produits agricoles » (par. 47). Il ajoutait (par. 48) : « Toutefois, cela nous pose de graves problèmes ».

M. Heath soulignait ensuite les particularités du système agricole en Grande-Bretagne, notamment l'existence de subventions directes et de prix garantis, et évoquait les problèmes particuliers que poserait au Royaume-Uni l'adhésion à la C.E.E. dans le domaine agricole. Compte tenu de ces problèmes, le gouvernement britannique demandait des arrangements portant, d'une part, sur un examen annuel et sur les garanties à donner aux agriculteurs et, d'autre part, sur l'application graduelle des modifications qui s'imposent au système actuel de la politique agricole britannique pour son intégration dans le marché commun.

Après que les premières décisions concernant la politique agricole commune aient été prises en janvier 1962, M. Heath précisait que, quoique le Royaume-Uni n'ait pas pris part à l'élaboration de ces décisions, celui-ci accepterait la politique agricole commune telle qu'elle avait été formulée dans les règlements, sous réserve d'ajustements qui devraient être apportés afin de tenir compte de l'élargissement de la Communauté.

A. EXAMEN ANNUEL ET GARANTIES A DONNER AUX AGRICULTEURS DE LA COMMUNAUTE

1. Pour la délégation britannique, l'examen annuel aurait dû être fondé sur des examens nationaux à effectuer par les Etats membres. Les résultats de ces examens seraient communiqués à la Commission ainsi que toutes observations que l'Etat membre jugerait utile de faire, la Commission elle-même établissant l'examen annuel de la Communauté sur la base de ces données et de toutes autres sources de renseignements.

L'examen annuel porterait entre autres sur la tendance du revenu agricole par rapport au revenu national global dans chacun des Etats membres. Si cet examen faisait ressortir que la population agricole d'un des pays membres n'est pas assurée d'un revenu de vie équitable, la Commission, à la demande de ce pays membre, devrait faire des propositions au Conseil pour remédier à cet état de choses.

2. Les Six avaient favorablement accueilli l'idée d'un examen annuel. Ils ont toutefois souligné que l'appréciation du revenu devrait se faire sur le plan communautaire et non sur le plan national, et que la Commission devrait pouvoir juger librement si les résultats de cet examen nécessitaient des mesures qui devraient d'ailleurs avoir un caractère communautaire.

3. Lors de la neuvième session des 20 et 21 juillet 1961, la conférence avait adopté une décision unique qui couvrait tant la demande britannique d'examen annuel que la demande britannique de garanties à donner aux agriculteurs de la Communauté. Cette décision prévoyait qu'il serait procédé par la Commission à un examen annuel de la situation et des perspectives économiques de l'agriculture dans la Communauté, indépendamment des examens annuels auxquels pourraient procéder les Etats membres. La décision précisait les renseignements qui devraient être fournis par les Etats membres à la Commission en vue de cet examen. Cet examen devrait comporter entre autres des renseignements sur la situation pendant l'année en cause, le nombre de personnes occupées dans l'agriculture, la tendance en matière de rentabilité de l'agriculture, la tendance du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture et les aspects financiers de la politique agricole commune.

La Commission communiquerait au Conseil de ministres les résultats de l'examen annuel communautaire et ferait au Conseil les propositions qu'elle jugerait utiles. Ces résultats seraient utilisés en plus dans les décisions concernant l'application de la politique agricole commune.

Finalement, il avait été prévu que si l'examen annuel indiquait que le revenu agricole n'assurait pas à la population agricole de la Communauté ou de certaines de ses régions un niveau de vie équitable, conformément aux objectifs de l'article 39 du Traité, la Commission se saisirait de la question et ferait, dans le cadre de la politique agricole, des propositions pour remédier à la situation.

B. INTEGRATION DE L'AGRICULTURE BRITANNIQUE

Dans sa déclaration concernant les premières décisions de politique agricole, M. Heath avait indiqué que le gouvernement britannique acceptait ces règlements sous réserve d'y apporter les ajustements qui seraient nécessaires :

- pour tenir compte de la modification radicale de la situation de l'offre et de la demande dans l'ensemble de la Communauté qui résultera de l'adhésion du Royaume-Uni et de certains autres pays,
- pour répondre aux besoins vitaux des pays du Commonwealth et permettre au Royaume-Uni de remplir ses obligations vis-à-vis de ces derniers,
- pour permettre au système en vigueur dans le Royaume-Uni de s'harmoniser sans heurt et graduellement avec le nouveau système qui devrait être institué,
- pour compléter les règlements sur certains points.

Règlements portant organisation dans les secteurs des céréales, de la viande de porc et des œufs

1. Les problèmes qui se posaient pour les produits en question découlent principalement de l'existence au Royaume-Uni d'un système de soutien agricole différent du système établi dans le cadre de la politique agricole commune.

Dans le système communautaire, la protection à la frontière assure des prix rémunérateurs pour les agriculteurs. Ces prix sont cependant soumis à certaines fluctuations.

Au Royaume-Uni, par contre, les prix des produits agricoles se forment librement sur le marché britannique sous l'influence des prix du marché mondial. Les producteurs britanniques bénéficient, grâce au système des « deficiency payments », de prix garantis fixés annuellement par le gouvernement.

Ces différences sont à la base des demandes d'ajustement présentées par la délégation britannique dans les secteurs des céréales et des produits transformés. Ces demandes étaient inspirées par les soucis suivants :

- ne réduire que graduellement l'écart existant entre le niveau de prix à la consommation et celui à la production afin d'éviter les conséquences

fâcheuses qui résulteraient pour l'économie britannique d'une hausse soudaine et brusque des prix à la consommation, suite à l'application sans modification des dispositions des règlements en question;

— maintenir encore provisoirement les garanties de prix aux producteurs britanniques;

— respecter les engagements que le gouvernement britannique avait pris à cet égard en ce qui concerne la législature actuelle.

2. Ces desiderata auraient pu être rencontrés, d'après la délégation britannique, par le maintien, pendant la durée de la période de transition, des prix garantis et des « deficiency payments » calculés en conséquence ⁽¹⁾.

Dans le cadre de ce système, le gouvernement britannique était disposé à aligner progressivement le niveau des prix britanniques à la consommation et à la production sur le niveau des prix de la Communauté.

De façon générale, la délégation du Royaume-Uni avait souligné que ce pays aurait à effectuer, pour adapter son système agricole au système communautaire, une adaptation beaucoup plus importante et des changements beaucoup plus profonds que chacun des Six, et a demandé par conséquent une période de transition plus longue pour le Royaume-Uni au moins pour certains produits. Le souci britannique de donner aux agriculteurs britanniques de plus grandes certitudes en ce qui concerne le niveau des prix s'est traduit en outre par la demande visant à introduire dans la politique agricole des mesures complémentaires.

3. Outre ces demandes valables pour tous les produits en question, le gouvernement britannique avait fait les demandes particulières suivantes :

a) *Blé* : le Royaume-Uni avait demandé l'élargissement vers le bas de la fourchette des prix indicatifs, de façon à y inclure un prix correspondant au prix garanti aux producteurs britanniques, ramené au stade du commerce de gros. Cette demande était inspirée par le souci de prévenir les difficultés qui résulteraient d'une augmentation des prix sur le volume de la production et sur la structure actuelle de l'agriculture britannique. Ces difficultés s'ajouteraient à celles résultant — pour les consommateurs et les producteurs de produits transformés — de l'alignement des prix à la consommation sur les prix à la production.

(1) Sous réserve de modalités particulières notamment en ce qui concerne la durée de ce maintien envisagé par la délégation britannique lors de la dernière phase des négociations.

En outre, le Royaume-Uni désirait effectuer cet alignement en deux étapes, la première au début de la campagne suivant son adhésion, la seconde un an après.

Les prix du Royaume-Uni seraient ensuite établis conformément au règlement céréales.

b) *Orge* : le prix indicatif correspondant aux prix garantis britanniques se situant à l'intérieur de la fourchette actuelle des prix indicatifs valables dans la Communauté, le Royaume-Uni ne demandait que de pouvoir aligner ses prix de marché sur le prix à la production au cours d'une période de trois à quatre ans après son adhésion.

Cette demande était inspirée du souci de réaliser graduellement le relèvement du prix du marché de l'orge en raison de la répercussion, de la hausse de ce prix sur les prix des produits transformés.

c) *Avoine* : vu l'importance de la production de l'avoine en Grande-Bretagne, le Royaume-Uni demandait que le règlement « céréales » soit amendé afin d'ouvrir la possibilité de fixer pour l'avoine des prix indicatifs et des prix d'intervention dans les Etats membres ayant une production notable de cette céréale.

d) *Viande de porc* : afin d'éviter une hausse brusque et trop importante du prix du marché, le Royaume-Uni avait demandé de relever ce prix graduellement de la façon suivante :

— au cours de la première année suivant son adhésion, du prix du marché actuel à un prix d'au moins 230 DM,

— au cours des six mois suivants à 244 DM,

— chacune des années suivantes de 5 %.

Dans ce mécanisme, les « deficiency payments » seraient maintenus jusqu'à ce que le niveau du prix de marché rejoigne le niveau du prix garanti aux producteurs britanniques.

Pour le stade du marché unique, la délégation britannique demandait un renforcement de l'article 9, paragraphe 2 du règlement « viande porcine », de telle façon que cet article, d'ores et déjà, prévoit la possibilité de mesures d'intervention au lieu de laisser l'appréciation de l'opportunité de telles mesures aux organes de la Communauté. Les modalités suivant lesquelles elles seraient appliquées pourraient être déterminées ultérieurement.

Cette demande se fondait sur la considération que la Communauté élargie comprendrait tous les principaux importateurs et exportateurs de viande porcine. Il résulterait de ceci que les prix dans la Communauté seraient fonction du jeu de l'offre et de la demande à l'intérieur de la Communauté. En conséquence, il pourrait y avoir des fluctuations importantes dans le marché à moins qu'un mécanisme ne soit prévu pour y faire face.

e) *Oeufs* : afin de permettre une adaptation graduelle, le Royaume-Uni demandait l'élimination graduelle des « deficiency payments » pendant une période de transition prolongée. Le rythme de cet abaissement serait à décider à la lumière notamment des mouvements des prix des céréales fourragères, dont la hausse devait, selon la conception britannique, être absorbée par le producteur lui-même.

La délégation britannique avait demandé en outre que le règlement « œufs » soit modifié de façon à permettre une intervention sur le marché, sur base nationale pendant la période transitoire et sur base communautaire au stade du marché unique. Cette intervention serait de caractère facultatif, en relation avec un prix d'orientation.

Le Royaume-Uni estimait que le régime actuel ne permettrait pas de lutter effectivement contre des fluctuations trop importantes.

4. Les Six n'avaient pas pu accepter les demandes britanniques dans leur ensemble. Dans le souci d'assurer l'adaptation du système britannique dans des conditions qui respectent les principes et les délais de la politique agricole commune, ils avaient fait savoir à la délégation britannique que :

— la politique agricole commune devrait être complètement appliquée par le Royaume-Uni à la fin de la période de transition;

— le système des « deficiency payments » octroyés sur la base d'un prix garanti devrait être éliminé dès le début de la période de transition pour tous les produits pour lesquels il existait une réglementation commune. Les Six ont cependant déclaré être conscients des engagements pris par le gouvernement du Royaume-Uni dans cette matière à l'égard de son Parlement et se sont déclarés prêts à envisager des mesures appropriées dans les limites de ces engagements;

— les difficultés qui pourraient résulter de ce passage d'un système à l'autre, et qui pourraient notamment se traduire par une hausse soudaine et excessive des prix à la consommation, pourraient être résolues

moyennant l'introduction d'un système de subsides dégressifs octroyés soit à la consommation soit à la production (dans le cas où des difficultés majeures devraient s'opposer à l'octroi de subsides à la consommation).

Sur la base de ces principes il aurait été possible d'appliquer à la Grande-Bretagne la politique agricole commune tout en évitant à l'économie britannique des difficultés sérieuses.

En revanche, les Six avaient estimé que l'acceptation de la demande britannique concernant le maintien des prix garantis britanniques et des « deficiency payments » ferait que le système national britannique subsisterait parallèlement au système de la politique agricole commune établie par les six autres Etats membres. Ceci aurait constitué une importante entorse à la politique agricole commune et une discrimination entre producteurs de la Communauté contraire aux dispositions du Traité, discrimination qui risquerait de se traduire en une distorsion de la concurrence entre producteurs britanniques et autres producteurs de la Communauté.

En ce qui concerne la demande britannique visant à un prolongement de la période de transition, les Six ont fait valoir que, compte tenu de la structure de l'agriculture britannique, l'adaptation du système britannique ne leur paraissait pas soulever de difficultés particulières nécessitant une prolongation de la période de transition. D'ailleurs, une telle prolongation au-delà du 31 décembre 1969, date fixée par le Traité lui-même, aurait constitué une modification de celui-ci et aurait empêché l'établissement du marché agricole unique dans les délais fixés.

En ce qui concerne les demandes britanniques relatives aux différents produits, les Six ont invoqué les difficultés suivantes :

a) *Blé* : les Six ont souligné que l'élargissement vers le bas de la fourchette des prix indicatifs rendrait plus difficile l'harmonisation des prix, et pourrait affecter les modalités de rapprochement et notamment le rythme de celui-ci. Les propositions britanniques auraient en outre comme conséquence qu'aucune hausse du prix aux producteurs de blé n'interviendrait lors de l'adhésion et que l'harmonisation des prix à la production britannique avec les prix communautaires ne commencerait au plus tôt que dix-huit mois après l'adhésion du Royaume-Uni.

Enfin, la proposition britannique reviendrait à ne pas établir le taux plein du prélèvement pendant au moins dix-huit mois, ce qui constituerait une exception dans l'application de l'instrument principal de la politique agricole commune.

Les Six ont fait remarquer en plus que la hausse des prix à la production résultant de l'application du règlement « céréales » ne serait pas telle qu'elle ne puisse être effectuée en une seule fois par le Royaume-Uni. Cette hausse rétablirait également un rapport plus normal entre le prix du blé et celui des autres céréales.

D'autre part, les Six reconnaissent la nécessité d'apporter les aménagements nécessaires à la hausse des prix à la consommation. Ils étaient d'avis cependant qu'une solution pourrait être trouvée dans le cadre de l'article 23, paragraphe 4, du règlement « céréales » qui permet de recourir à des subventions à la consommation.

b) *Orge* : la demande britannique aurait comme conséquence que la production des produits transformés pourrait se poursuivre, dans le Royaume-Uni, en fonction d'un approvisionnement à bon marché, ce qui entraînerait une disparité dans les conditions de concurrence au sein de la Communauté élargie.

La demande britannique impliquerait en outre une exception dans l'application du taux plein du prélèvement pendant trois ou quatre ans.

Les Six ont été d'avis que les répercussions de la hausse du prix de l'orge sur le coût des produits transformés devraient trouver leurs solutions dans le cadre d'arrangements à prévoir pour chacun de ces produits.

c) *Avoine* : les Six ont pris acte de la demande britannique.

d) *Viande de porc* : du côté des Six, on a fait valoir que les propositions britanniques ne laisseraient entrevoir le relèvement du prix du marché au niveau du prix payé au producteur qu'à une date assez éloignée.

Cela aurait eu comme conséquence que les pays exportateurs des Six devraient continuer pendant une période assez longue, après l'adhésion du Royaume-Uni, à procéder à des restitutions pour pouvoir exporter sur le marché de celui-ci.

Toutefois, afin d'éviter une hausse brusque et trop importante du prix du marché qu'entraînerait l'application précitée des règlements « céréales » et « viande porcine », il avait été indiqué du côté des Six — quoique ceci ne soit pas prévu par le règlement « viande porcine » — que cette hausse pourrait être aménagée par l'octroi par le Royaume-Uni sur son marché d'une subvention d'un montant fixe et dégressif (par exemple au stade des abattoirs). Cependant une subvention d'un montant égal devrait être octroyée à tous les produits importés, après dédouanement, parce qu'il

paraissait en effet difficile de demander aux six autres gouvernements de subventionner leurs exportations vers le Royaume-Uni alors que celui-ci maintenait les prix du marché à un niveau artificiellement bas.

Quant à la demande britannique visant à renforcer les mécanismes d'intervention sur le marché, les Six ont indiqué que le règlement « viande porcine » comportait, dans la mesure à la fois nécessaire et suffisante, les mécanismes d'intervention indispensables et ils ont souligné les risques de surproduction que comporteraient des mécanismes supplémentaires. Il leur semblait que la rédaction actuelle de l'article 9, paragraphe 2, était une rédaction sage dans la mesure où elle renvoyait une telle décision à un stade ultérieur, c'est-à-dire à un moment où il serait possible de mieux juger, en présence de données plus précises et en fonction de l'expérience acquise, ce qu'il convient de prévoir pour le stade du marché unique.

e) *Oeufs* : du côté des Six, on a fait remarquer que les propositions britanniques ne comportaient l'élimination des « deficiency payments » que quelques années après la fin de la période de transition.

Le passage d'un prix garanti à un prix soumis aux fluctuations du marché devant en tout état de cause s'effectuer, il semblait nécessaire qu'il en soit ainsi dès le début de la période de transition.

En outre, le maintien des « deficiency payments » pendant encore dix ans comportait un risque de surproduction d'œufs, dont les conséquences seraient sensibles pour les producteurs des Six, les producteurs britanniques continuant à bénéficier d'un prix garanti.

Les Six ont cependant remarqué que, pour pallier les éventuelles difficultés d'adaptation aux prix futurs, l'octroi par le Royaume-Uni de subventions d'un montant fixe et dégressif pourrait être envisagé, bien que ce ne soit pas prévu au règlement « œufs ». En ce qui concerne la demande britannique visant à une modification du règlement « œufs », les Six ont exprimé les craintes que les mécanismes d'intervention proposés ne provoquent une situation de surproduction dans ce secteur qui est particulièrement sensible.

5. Le Royaume-Uni avait accepté sans modification le règlement portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille, mais avait souligné les graves difficultés avec lesquelles les producteurs de volaille seraient confrontés au Royaume-

Uni si les suggestions des Six en ce qui concerne l'orge, et qui comportent une hausse brusque du prix de marché, étaient retenues.

Les Six n'ont pas partagé l'avis de la délégation britannique, suivant lequel de graves difficultés se présenteraient pour les producteurs de volaille au Royaume-Uni.

6. Les discussions sur l'intégration de l'agriculture britannique ne pouvaient manquer d'être longues et difficiles. En effet, elles comportaient des éléments de caractère extrêmement technique en même temps que des aspects économiques ou politiques plus généraux qui s'interpénétraient de façon étroite. En outre, bien que le problème ait été évoqué à plusieurs reprises dans les premiers temps de la négociation et notamment au cours de l'été 1962, on doit constater qu'il n'a commencé à faire l'objet de discussions approfondies que très tardivement, à la fin de cette même année. Durant le dernier trimestre de l'année 1962, les positions britanniques initiales n'ont pratiquement pas évolué, les Six eux-mêmes confirmant leurs objections à ces positions. L'ensemble de la conférence est alors convenu, à la fin du mois de décembre, de la nécessité d'un examen plus approfondi.

Une commission d'investigation, sous la présidence du vice-président de la Commission, M. Mansholt, instituée lors de la quatorzième session ministérielle de la conférence, a examiné les incidences réelles qui résulteraient de l'application des propositions de la Communauté et des propositions de la délégation britannique.

Lors des discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la conférence après la présentation du rapport de la commission d'investigation, il a été encore indiqué, du côté de la Communauté, que certains compromis paraîtraient plus faciles si la Grande-Bretagne pouvait accepter la date du 31 décembre 1969 comme date finale de la période de transition. En réponse, M. Heath avait indiqué, pour les produits traités dans le rapport du comité d'investigation (donc hormis l'horticulture notamment), que s'il était établi que des arrangements appropriés pouvaient être trouvés pour la période de transition, alors il pourrait être possible pour le Royaume-Uni d'accepter la date du 31 décembre 1969 comme fin de la période de transition pour les produits en question.

Ces diverses déclarations ayant été faites à une date précédant de très peu la suspension des négociations, la discussion sur les arrangements en question n'a pas été poursuivie.

7. a) Il ne fait pas de doute que les meilleurs arrangements pour la période de transition du point de vue de la Communauté sont ceux qui avaient été proposés et explicités par les Six au cours des négociations. Ils permettraient de répondre aux véritables problèmes économiques, de la Grande-Bretagne en assurant une certaine progressivité dans les conséquences de l'adaptation des mécanismes britanniques; ils assureraient parallèlement, de la façon la plus efficace, l'intégration réelle des économies agricoles nationales et la possibilité de parvenir à la réalisation d'un marché unique à la date convenue.

b) Certes, pour rencontrer certains soucis exprimés du côté britannique, on aurait pu envisager d'accorder pour quelques années au Royaume-Uni, notamment en ce qui concerne les céréales, un traitement de caractère exceptionnel. Mais un tel traitement qui aurait pour but de faciliter l'adaptation des prix de marché et de production en Grande-Bretagne, en dissociant la Grande-Bretagne du régime général, poserait un problème délicat en ce qui concerne les décisions à prendre pendant la même période pour le rapprochement des prix indicatifs dans le cadre de la Communauté. Et si l'on s'engageait dans cette voie, il serait alors nécessaire de fixer dès à présent les rapprochements des prix qui auraient dû avoir lieu dans la Communauté au cours de ces années où la Grande-Bretagne aurait bénéficié d'un traitement particulier.

En ce qui concerne la demande britannique au sujet de l'avoine, celle-ci constitue une modification du règlement céréalier mais pourrait paraître justifiée compte tenu de l'importance de la production en Grande-Bretagne.

c) La délégation britannique avait demandé à la fois des aménagements en ce qui concerne les céréales et des aménagements en ce qui concerne les produits transformés (viande porcine et œufs). Il semble que cette double demande ait été contestable. En particulier, tout aménagement satisfaisant pour la Grande-Bretagne en ce qui concerne les céréales, qui se serait traduit par un étalement du relèvement des prix, aurait supprimé toutes les difficultés britanniques pour les volailles et aurait sensiblement diminué celles pour la viande porcine et les œufs. Par ailleurs, la demande britannique du maintien des prix garantis et des « deficiency payments » ne pouvait pas être acceptée et ceci pour les arguments longuement développés du côté des Six au cours des négociations. Le système britannique aurait pu être remplacé par des subventions d'un montant fixe et dégressif, à appliquer soit à la production, soit à la consommation, selon les caractéristiques du produit.

d) En ce qui concerne les demandes britanniques de renforcement des interventions au stade du marché unique, il est vraisemblable que l'élargissement de la Communauté par l'adhésion du Royaume-Uni et de celle d'autres pays aurait pu faire apparaître ultérieurement l'opportunité d'une révision des dispositions actuelles sur un certain nombre de points.

Règlements portant organisation de marché dans le secteur des fruits et légumes

8. Le Royaume-Uni avait accepté l'esprit du règlement « fruits et légumes » et l'objectif d'une politique horticole commune mais, compte tenu du fait que les gouvernements successifs du Royaume-Uni ont assuré que l'horticulture continuerait à recevoir un soutien équivalent à celui qui est accordé à l'agriculture, la délégation britannique avait estimé nécessaires certains aménagements et que des possibilités d'adaptation soient assurées.

Pour faire face aux problèmes que l'adhésion à la C.E.E. poserait, le Royaume-Uni avait demandé :

— un délai de cinq ans avant qu'il ne soit procédé aux premières réductions tarifaires concernant les produits horticoles sensibles; après cette période de standstill, il serait disposé à réduire les droits au cours d'une période qui prendrait fin au 1^{er} janvier 1973;

— en outre, le Royaume-Uni souhaiterait prendre des mesures d'assistance financière en faveur des exploitants horticoles, pour faciliter les adaptations nécessaires, et a demandé en conséquence la garantie que de telles aides pourraient être octroyées par lui;

— le Royaume-Uni avait également demandé un certain délai avant d'appliquer les obligations découlant des règlements en matière de normalisation, étant donné qu'il aurait besoin d'un certain temps pour former le personnel nécessaire pour assurer le fonctionnement de ce système;

— enfin, le Royaume-Uni avait estimé nécessaire de prévoir, dans le cadre du règlement « fruits et légumes », des mécanismes de stabilisation de marché permettant d'éviter que des excédents à l'intérieur de la Communauté puissent causer des chutes sérieuses de prix.

9. Les Six ont estimé que, en général, les mesures dérogatoires demandées par la délégation britannique en faveur de son horticulture ne se justifiaient pas.

a) Ils ont constaté que la situation du secteur horticole du Royaume-Uni ne différerait pas fondamentalement de celles des Six, notamment parce que la période d'adaptation pour ces dernières n'avait commencé de façon sensible qu'avec la mise en vigueur du règlement. Ils ont considéré que le Royaume-Uni devrait faire face aux mêmes problèmes résultant de l'élimination des mesures à la frontière que les autres Etats membres. Quant aux difficultés que rencontrerait le Royaume-Uni en ce qui concerne la normalisation interne et le contrôle de qualité des importations, elles ne sauraient être plus grandes que celles auxquelles se sont heurtés la plupart des Etats membres de la C.E.E.

Pour les questions relatives à l'assistance financière à octroyer aux horticulteurs britanniques, les Six se sont référés aux possibilités ouvertes par les dispositions du traité de Rome. Quant aux mesures de stabilisation, les Six ont été d'avis qu'en cas de besoin la recherche de mesures communautaires, pouvant rétablir un certain équilibre du marché, pourrait être prise en considération. A cet égard, les Six ont attiré l'attention sur les dispositions de l'article 3, paragraphe 2 du règlement « fruits et légumes » qui prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, arrêtera au plus tard le 30 juin 1964 les règles communautaires concernant le fonctionnement des marchés et les transactions commerciales.

b) Les problèmes horticoles ont été discutés pour la dernière fois lors de la dixième session ministérielle de la conférence du 24 au 27 juillet 1962. A cette occasion, les délégations ont maintenu leurs positions réciproques.

10. Même en tenant compte des remarques britanniques, il semble que le règlement portant organisation du marché dans le secteur des fruits et légumes devrait et pourrait être appliqué par le Royaume-Uni dès son adhésion. Toutefois un problème sérieux pouvait se poser dans la mesure où, par l'application stricte des rythmes de démobilitation tarifaire, compte tenu de l'acceptation générale par la Grande-Bretagne du rattrapage des baisses internes effectuées lors de son adhésion, l'horticulture britannique serait privée d'un seul coup de la moitié environ de la protection dont elle bénéficie actuellement. Le Royaume-Uni pourrait alors être autorisé à supprimer les droits de douane selon un rythme différent, à fixer d'un commun accord, et qui permettrait de donner une progressivité aux différentes réductions tarifaires. Pour assurer cette progressivité, il aurait été bon que les réductions commencent dès l'adhé-

sion du Royaume-Uni à la C.E.E., l'ensemble des réductions tarifaires devant de toute façon avoir eu lieu au plus tard à l'expiration de la période de transition.

En ce qui concerne la demande britannique au sujet de l'assistance financière en faveur des exploitants horticoles, celle-ci ne paraît pas impossible et il existe dans le traité de Rome des dispositions permettant d'octroyer de telles aides, dans certaines circonstances et avec certaines limites qui auraient pu être examinées en fonction du cas particulier (art. 92 et 93).

C. REGLEMENTS AGRICOLES EN PREPARATION (produits laitiers, viande de bœuf, riz, sucre)

1. Pour les produits qui étaient en cours de discussion dans le cadre du Conseil de la C.E.E. (produits laitiers, viande de bœuf et riz), une procédure avait d'abord été mise au point en vue de permettre l'information réciproque, procédure qui comprenait notamment des contacts entre la délégation britannique et la Commission.

Après avoir pris connaissance des propositions de la Commission relatives à l'organisation commune des marchés dans ces secteurs, la délégation britannique avait fait part d'un certain nombre d'observations.

a) En ce qui concerne le lait et les produits laitiers, les observations britanniques visaient notamment à demander :

— en premier lieu que le système de protection communautaire soit basé, non pas sur les prix mondiaux actuellement anormalement bas, mais sur un prix assurant des revenus raisonnables à des producteurs efficients et économiques, tels que la Nouvelle-Zélande;

— en second lieu, que l'application éventuelle de clauses de sauvegarde sous forme de restrictions quantitatives ne porte pas préjudice au volume des exportations du Commonwealth sur le marché britannique;

— en troisième lieu, l'isolement du marché britannique du lait destiné à la consommation et le maintien provisoire du prix de vente de ce lait à un niveau considérablement plus élevé que celui du reste de la Communauté.

Pour le fromage Cheddar, le Royaume-Uni avait demandé en outre que des arrangements soient pris pour que le prix de ce fromage importé sur le marché britannique soit maintenu à un niveau correspondant à celui

auquel le fromage de production nationale doit être vendu pour assurer aux producteurs britanniques de produits laitiers le prix indicatif prévu pour le lait.

D'autre part, étant donné l'importance exceptionnelle pour le Commonwealth, et notamment la Nouvelle-Zélande, du marché britannique de ce type de fromage, le Royaume-Uni avait, en plus, demandé que ce marché d'importation ne soit pas affecté défavorablement par les arrangements à conclure par la Communauté élargie.

b) Pour la viande de bœuf et de veau, le gouvernement britannique demandait notamment le maintien du système des « deficiency payments » ainsi qu'une période de transition plus longue. En outre, compte tenu des intérêts des pays du Commonwealth, il demandait que les dispositions du règlement relatif aux certificats d'importations soient amendées de façon que la viande de bœuf réfrigérée et la viande de bœuf congelée soient traitées de la même façon.

c) Pour le riz, le Royaume-Uni avait suggéré certaines adaptations aux propositions de la Commission afin de tenir compte de certains besoins spécifiques du marché britannique.

2. Outre ses observations sur les propositions déjà soumises au Conseil, le gouvernement britannique avait communiqué certaines remarques concernant la politique agricole commune à établir pour le sucre. Il préconisait notamment, comme élément de la politique agricole commune, une limitation de la superficie cultivée et demandait en outre que des mesures destinées à prévenir la désorganisation du marché d'un Etat membre par les importations au cours de la période transitoire soient prévues. Le problème du « Commonwealth Sugar Agreement » et des engagements britanniques à ce titre a été évoqué par ailleurs.

3. La conférence avait communiqué au Conseil les observations britanniques sur les règlements encore à adopter.

a) En ce qui concerne la procédure ultérieure, les Six avaient indiqué que les observations présentées par la délégation britannique pourraient encore être examinées au cours de ces négociations, au cas où les règlements en question seraient adoptés avant la fin de celles-ci.

Au cas où le règlement serait adopté entre le moment de la signature et les ratifications de l'accord d'adhésion, ce règlement pourrait être examiné

dans le cadre d'un comité intérimaire, ce qui donnerait des garanties à la Grande-Bretagne qu'aucune décision importante ne serait prise en dehors d'elle. Des discussions sur cette procédure étaient encore en cours entre les Six.

b) Il n'en reste pas moins qu'un accord entre les Six sur les règlements relatifs aux produits en question aurait permis dans la négociation de trancher les questions au fond, et qu'à ce titre une accélération des décisions dans le cadre du Conseil aurait été souhaitable. Ceci n'aurait pas empêché que, dans la décision du Conseil, il soit déjà tenu compte d'observations britanniques qui parfois correspondaient à certains problèmes rencontrés par les Six.

Règlement financier

1. Le règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune fait partie intégrante des décisions du Conseil en date du 14 janvier 1962. Le règlement prévoit non seulement l'institution d'un Fonds d'orientation et de garantie agricole ainsi que ses objectifs et son financement, mais il contient également des dispositions relatives à l'utilisation des prélèvements perçus sur les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers. C'est ainsi que l'article 2, paragraphe 1 du règlement (en particulier) prévoit :

« Les recettes provenant des prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers reviennent à la Communauté et sont affectées à des dépenses communautaires, de telle façon que les ressources budgétaires de la Communauté comprennent ces recettes en même temps que toutes autres recettes décidées selon les règles du Traité et les contributions des Etats dans les conditions prévues à l'article 200 du Traité. Le Conseil engage en temps utile la procédure prévue à l'article 201 du Traité en vue de mettre en œuvre les dispositions ci-dessus. »

La suite des discussions relatives à ce règlement a fait apparaître qu'il existait, tant entre les Etats membres qu'avec la délégation britannique, des divergences de vues sur :

a) l'état actuel de la procédure à suivre selon l'article 201 (peut-on admettre que certaines étapes de la procédure prévue à l'article 201 — proposition de la Commission, consultation du Parlement européen, décision du Conseil — ont été déjà franchies ?);

b) l'ampleur des questions de fond devant être réglées en temps utile conformément à la procédure prévue à l'article 2 du règlement financier.

Au sujet du point *b)*, la délégation d'un des Etats membres avait notamment déclaré à plusieurs reprises qu'il serait nécessaire, lors de l'attribution des prélèvements à la Communauté, de régler un certain nombre d'autres questions importantes, en particulier :

— la question des autres recettes propres à la Communauté auxquelles l'article 2 du règlement se réfère expressément, et

— la question d'une répartition équitable des charges.

Le lord du sceau privé avait également déclaré le 22 février 1962 que le Royaume-Uni devrait demander que les dépenses de la Communauté, y compris les dépenses agricoles, soient financées sur la base d'une répartition équitable des charges entre les Etats membres. Cette déclaration avait été complétée le 17 mai 1962 par le chef de la délégation britannique au niveau des ambassadeurs, par une interprétation du règlement financier qui jetait un doute sur les conditions d'application de celui-ci. Ultérieurement, revenant sur ces déclarations, le gouvernement britannique avait fait savoir qu'il pouvait accepter le règlement tel quel, l'interprétation de ce règlement entre les Six eux-mêmes n'ayant toujours pas été précisée.

Dans ces conditions, il fallait s'attendre à ce que, avant l'attribution effective des prélèvements à la Communauté, il soit encore nécessaire de procéder « en temps utile », entre les Etats membres à une discussion de fond au cours de laquelle il serait question non seulement des modalités de mise en œuvre de l'attribution des prélèvements à la Communauté, mais également de la question des autres recettes propres à la Communauté et de celle de la répartition équitable des charges. La délégation d'un autre Etat membre de la Communauté avait alors estimé qu'à la suite précisément des demandes de la Grande-Bretagne en ce qui concerne l'importation de produits agricoles de la zone tempérée, l'incertitude résultant des interprétations différentes du règlement financier ne pouvait être acceptée. Elle avait donc insisté sur une mise en œuvre immédiate et intégrale de la procédure prévue à l'article 201 afin que la décision contenue dans le règlement n° 25 sur les prélèvements devienne « parfaite et irrévocable ».

2. Jusqu'à janvier 1963, plusieurs tentatives ont été faites au sein des Six pour trouver une solution strictement de procédure. Ces propositions ont toutes été plus ou moins des variantes des deux solutions de procédure théoriquement possibles, à savoir :

— soit subordonner l'attribution effective des prélèvements à la Communauté à une décision sur les questions connexes, et en particulier sur la répartition équitable des charges, décision qui devrait être prise à une date ultérieure, mais avant la fin de la période de transition;

— soit garantir l'attribution des prélèvements à la Communauté dès à présent, par une assurance sur le plan juridique, simultanée à la ratification du traité d'adhésion britannique, mais par contre s'en remettre à une procédure ultérieure pour résoudre les problèmes connexes.

On pourrait penser qu'aucune de ces deux solutions n'avait de grandes chances de succès, c'est-à-dire d'être acceptable pour l'ensemble des délégations. En fait, il n'était possible de réaliser une synthèse des deux points de vue que si la question de fond elle-même pouvait être réglée au cours des négociations d'adhésion. A ce titre, la Commission avait dégagé diverses conditions auxquelles devrait satisfaire toute tentative réaliste de solution. Ces conditions étaient les suivantes :

— la décision du 14 janvier relative à l'attribution des prélèvements à la Communauté après la fin de la période de transition ne devrait pas être mise en question;

— la procédure de l'article 201 prévue dans le règlement n° 25 devrait être menée à bien en même temps que la ratification de l'adhésion du Royaume-Uni afin que soit dissipée l'incertitude relative à l'attribution effective des prélèvements à la Communauté;

— la question des autres recettes propres à la Communauté auxquelles l'article 2 du règlement se réfère expressément devrait trouver une solution, et une répartition équitable des charges devrait être assurée;

— la solution devrait garantir la neutralité du régime des prélèvements, c'est-à-dire qu'il ne devrait exister aucune incitation à favoriser les importations en provenance des pays tiers par rapport à celles en provenance des pays membres de la Communauté;

— les négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne ne devraient pas être indûment retardées.

3. Sur la base de ces conditions, la Commission a élaboré une solution qui a été transmise le 19 décembre 1962 aux six Etats membres. Afin de faciliter la discussion, la Commission avait présenté ce document de travail sous forme d'articles, tout en soulignant qu'il ne pouvait s'agir d'une proposition de la Commission au sens du Traité. Le texte était libellé comme suit :

Article 1

Après l'expiration de la période de transition, les recettes provenant de l'application, sur les importations en provenance des pays tiers, des droits du tarif douanier commun ainsi que des prélèvements agricoles reviennent à la Communauté économique européenne en tant que recettes propres.

Article 2

Les recettes visées à l'article 1 servent à financer le budget de la Communauté économique européenne ainsi que le Fonds européen de développement.

Article 3

La Commission procède chaque année, pour chaque Etat membre, à une comparaison entre le montant des droits de douane et prélèvements perçus sur son territoire, et sa participation aux dépenses de la Communauté telle qu'elle résulterait de l'application de l'article 200, paragraphe 1 du Traité.

Ceux des Etats membres pour lesquels la comparaison donne une différence négative versent une contribution financière égale aux deux tiers de la différence constatée.

Ceux des Etats membres pour lesquels la comparaison donne une différence positive reçoivent de la Communauté un versement égal aux deux tiers de la différence constatée.

Article 4

1. Si les recettes de la Communauté, après qu'aient été effectuées les opérations prévues à l'article 3, excèdent les dépenses prévues à l'article 2, l'excédent est réparti entre les Etats membres en fonction de la part des recettes propres de la Communauté, perçue sur le territoire de chaque Etat membre.

2. Si les dépenses prévues à l'article 2 excèdent les recettes de la Communauté, après qu'aient été effectuées les opérations prévues à l'article 3, le déficit est couvert par des contributions financières des Etats membres conformément à l'article 200, paragraphe 1 du Traité.

Article 5

Le Conseil arrête en temps utile, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, les dispositions appropriées relatives au recouvrement et à la gestion par la Communauté des recettes visées à l'article 1 et perçues par les Etats membres.

Article 6

Afin d'assurer une transition sans heurt au régime financier de la période définitive, les Etats membres versent annuellement, à partir du troisième alignement de leur tarif sur le tarif douanier commun, un certain pourcentage de leurs recettes douanières à la Communauté en tant que contribution à son budget.

Les pourcentages et les modalités de ces versements seront fixés par le Conseil selon la procédure prévue à l'article 200, paragraphe 3 du Traité en même temps que le Conseil établira, en vertu de l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 25, les règles concernant les recettes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Article 7

Sans préjudice des possibilités ouvertes à tout moment par l'article 201 du Traité, la Commission soumet au Conseil en temps utile et au plus tard à la fin de la période de transition des propositions au titre de l'article 201 du Traité sur

- le rythme suivant lequel seront progressivement réduits les contributions et les versements prévus à l'article 3, de sorte que ceux-ci prennent fin en 1975;
- le mode de répartition des excédents éventuels;
- toutes autres mesures qui se révèlent utiles à la lumière de l'évolution de la Communauté.

En faisant ses propositions, la Commission tiendra compte de la nécessité d'assurer une répartition équitable des charges financières des différents Etats membres.

4. La discussion qui a suivi entre les Six a fait ressortir que plusieurs délégations n'étaient toujours pas convaincues de l'impossibilité de trouver une simple solution de procédure; par ailleurs, plusieurs délégations doutaient fortement de la nécessité, et aussi de la possibilité, de trouver dès à présent une solution précise réglant un problème de fond qui ne se posait qu'à terme, et qui à ce terme se poserait dans des conditions difficiles à apprécier dès maintenant.

A cela on pouvait répondre que le système que la Commission avait tenté d'élaborer avait été conçu spécialement de façon à être applicable quelle que soit la valeur ultérieure des différents éléments à prendre en considération, autrement dit que l'on pouvait dès à présent se fonder sur des proportions, quels que soient les montants futurs qui seraient en cause. La proposition de la Commission partait aussi de la constatation qu'aucune solution de procédure ne pourrait donner de véritables garanties à toutes les parties intéressées, celles-ci ayant actuellement des soucis ou des objectifs contradictoires; par conséquent, la Commission est toujours d'avis que la meilleure façon de trancher le problème était de chercher à le trancher au fond.

L'union économique

1. Dans son discours du 10 octobre 1961, M. Heath avait suggéré d'examiner dans quelle mesure les règlements, directives, décisions et recommandations qui avaient été arrêtés depuis l'entrée en vigueur du Traité pourraient s'appliquer sans modification au Royaume-Uni. Après avoir cité, à titre d'exemple, les domaines de la sécurité sociale, des monopoles et pratiques restrictives, du droit d'établissement des services et des mouvements de capitaux, il avait exprimé le désir que des conversations d'experts soient engagées pour permettre au gouvernement britannique de mieux connaître le droit communautaire dans ces domaines.

A la suite de cette proposition, une procédure a été mise au point aux termes de laquelle la délégation britannique prendrait contact avec la Commission pour obtenir les éclaircissements désirés.

Les domaines qui ont fait l'objet de cette procédure sont : la libre circulation des marchandises, la politique commerciale, les transports, la politique économique (y compris la politique de conjoncture et les articles relatifs à la balance des paiements), le droit d'établissement, les services, la libre circulation des capitaux, les règles de concurrence, y compris le rapprochement des législations, l'égalité des salaires masculins et féminins, la libre circulation de la main-d'œuvre et la sécurité sociale.

2. A l'issue de ces conversations, la délégation britannique a fait savoir qu'elle pouvait accepter les dispositions du Traité et des règlements, directives, décisions et recommandations en vigueur, sous réserve :

— d'un examen plus approfondi des règles de concurrence applicables au secteur agricole,

— de la situation spéciale de l'Irlande du Nord en ce qui concerne la libre circulation de la main-d'œuvre,

— du calendrier pour la réalisation de l'objectif de l'égalité des salaires masculins et féminins au Royaume-Uni.

3. La délégation britannique a par ailleurs exprimé le désir de voir examiner par un groupe de travail certaines difficultés administratives qui pourraient naître en raison des particularités du système britannique de sécurité sociale.

Ces difficultés avaient trait au problème du remboursement des frais de soins de santé (renonciation, remboursement forfaitaire et remboursement sur facture cas par cas), à la détermination du forfait par unité, au dénombrement des unités, au problème des touristes (étant donné que le Royaume-Uni n'exerce pas un contrôle à l'entrée sur son territoire qui permettrait de déterminer chez les touristes la qualité de travailleur salarié), aux modalités de paiement des créances entre institutions (soit règlement direct, soit renonciation), à l'établissement de documents donnant l'ouverture des droits et à l'établissement de relevés comptables en vue du remboursement des frais de soins de santé entre institutions de pays différents.

L'ensemble des délégations se sont félicitées des échanges de vues qui ont eu lieu au sein du groupe de travail. En effet, indépendamment des négociations avec le Royaume-Uni, des discussions sont actuellement engagées entre les Six afin de simplifier dans toute la mesure du possible les procédures définies par les règlements n° 3 et n° 4, qui portent sur la sécurité sociale des travailleurs migrants. Grâce aux échanges de vues avec la délégation britannique, il a été possible de tenir compte, dans ce travail de simplification, de la situation existante au Royaume-Uni. On notera que ces travaux n'ont porté que sur les questions administratives. Or, si dans les six pays la majeure partie des charges sociales est financée par des contributions des travailleurs et employeurs proportionnelles aux salaires, elle est supportée en Grande-Bretagne par les pouvoirs publics. Cette différence de financement risquait de conduire à des distorsions de la concurrence au sein du Marché commun. Ce problème a été évoqué dans le cadre des négociations avec la C.E.C.A.

4. En ce qui concerne les réserves émises par la délégation britannique concernant l'Irlande du Nord, l'égalité des salaires masculins et féminins et l'application des règles de concurrence à l'agriculture, il est difficile, sans autres précisions fournies par la délégation britannique, de mesurer leur portée. Jusqu'à plus ample informé, la Commission ne croit cependant pas que ces réserves auraient pu donner lieu à des difficultés très importantes.

5. On pourrait s'étonner que la conférence ait accordé relativement peu d'attention aux problèmes de l'union économique, du moins sous leurs aspects généraux. Cela tient notamment au fait que la délégation britannique cherchait avant tout à définir les points pour lesquels il lui fallait demander une modification ou une exception au droit communautaire en vigueur. Or, dans le domaine de l'union économique, des politiques communes sont encore largement à établir. La Grande-Bretagne pouvait donc limiter ses réserves aux questions évoquées ci-dessus.

Pour la Communauté, il était difficile d'aller plus loin en absence d'accords unanimes sur le développement futur des politiques communes dans les différents domaines (transports, harmonisations, fiscales, rapprochement des législations, politique fiscale, politique monétaire, politique de conjoncture, politique régionale, politique commerciale, etc.). Toutefois, dès le début des négociations, le porte-parole des Six, et le président de la Commission avaient tenu à souligner l'importance que la Communauté attribue aux dispositions du Traité relatives à l'union économique, la réalisation de celle-ci constituant une des conditions de succès de l'union douanière elle-même. Dans sa réponse, M. Heath avait reconnu l'importance des articles du Traité concernant l'union économique et celle de l'harmonisation des politiques préfigurée dans ces articles.

L'A.E.L.E. et les autres pays européens intéressés à la négociation

1. Le problème des rapports avec l'A.E.L.E. a été mentionné par le premier ministre britannique dès son intervention aux Communes le 31 juillet 1961 comme un des problèmes majeurs dont dépendrait l'issue des négociations que le gouvernement britannique avait l'intention d'ouvrir en vue de son adhésion à la Communauté économique européenne. Dans son intervention aux Communes du 2 août 1961, M. Macmillan, en introduisant la motion qui a été rappelée au début de ce rapport, a de nouveau insisté sur la nécessité d'un règlement satisfaisant des intérêts particuliers des pays de l'A.E.L.E., comme une des conditions de l'adhésion britannique elle-même. Cette position a été reprise et explicitée dans le discours prononcé à Paris le 10 octobre 1961 par le lord du sceau privé, discours qui, en ce domaine comme en d'autres, a constitué la base pratique sur laquelle les négociations se sont engagées. Lors de cette réunion, M. Heath a rappelé l'existence du traité de Stockholm et les engagements subséquents pris par la Grande-Bretagne notamment lors du Conseil de l'A.E.L.E. aux mois de juin et juillet 1961 ⁽¹⁾. Les décisions du Conseil de l'A.E.L.E. comportaient la possibilité pour chacun des membres de l'A.E.L.E. de rechercher l'établissement de rapports directs avec la Communauté, en maintenant par ailleurs l'A.E.L.E. en vigueur « jusqu'au jour où des dispositions convenables seraient élaborées dans le but de satisfaire aux intérêts légitimes de tous les membres et de permettre à tous de participer à la même date à un marché européen intégré ». M. Heath précisait ensuite : « si des dispositions satisfaisantes pouvaient être réalisées en ce sens, la zone de commerce plus étendue comprendrait alors non seulement la Communauté élargie mais aussi le reste des membres de l'A.E.L.E. et naturellement la Grèce. »

Outre les membres de l'A.E.L.E. autres que la Grande-Bretagne (Danemark, Norvège, Suède, Suisse, Autriche, Portugal) le lord du sceau privé avait cité dans le même discours de Paris le cas de deux pays pour les-

(1) Paragraphes 58, 59 et 60 du discours du 10 octobre 1961.

quels il serait nécessaire de prévoir aussi des arrangements, la Finlande et l'Irlande ⁽¹⁾. En ce qui concerne la Finlande, associée à l'A.E.L.E., le lord du sceau privé avait mentionné la nécessité de maintenir ses liens commerciaux avec l'Europe occidentale. En ce qui concerne la république d'Irlande, avec laquelle le Grande-Bretagne a des accords commerciaux spéciaux, M. Heath avait rappelé la demande de l'Irlande de devenir membre de la Communauté et le fait que, dans ce cas, les accords spéciaux pourraient être incorporés dans les accords plus étendus au sein de la Communauté élargie.

2. Il s'est trouvé, dans le déroulement des négociations, que les problèmes évoqués par M. Heath relatifs à l'A.E.L.E. n'ont pas été traités dans les premières phases de la négociation, un accord assez général sur le calendrier de celle-ci semblant s'être dégagé pour examiner d'abord les problèmes proprement britanniques les plus importants (Commonwealth et agriculture). En dehors des considérations d'ordre pratique, ce décalage pouvait se justifier par le fait que les demandes des pays de l'A.E.L.E. apparaissaient comme des suites de la demande britannique elle-même, ou du moins comme très liées au succès de celle-ci. Néanmoins la procédure avec les différents pays de l'A.E.L.E. allait être engagée parallèlement à la négociation avec le Royaume-Uni.

Conformément à la décision du Conseil de l'A.E.L.E. déjà mentionnée, les pays membres de la convention de Stockholm sont l'un après l'autre entrés en rapport avec la Communauté, en définissant les grandes lignes de leur position tant par rapport aux aspects politiques du traité de Rome que par rapport à ses dispositions d'ordre économique ou commercial.

— Le 10 août 1961, le Danemark a fait savoir qu'il désirait entrer en négociation avec la Communauté économique européenne en vue de son adhésion à celle-ci au titre de l'article 237 du traité de Rome.

Le 27 septembre 1961, le Conseil de ministres de la C.E.E. a donné une réponse positive à cette demande.

Une première audition de la délégation danoise au niveau ministériel a eu lieu le 26 octobre 1961. Elle a été suivie de six réunions au niveau

ministériel et de cinq réunions des fonctionnaires complétées par divers contacts à d'autres niveaux.

— La Norvège a fait savoir le 2 mai 1962 qu'elle désirait ouvrir des négociations d'adhésion avec la Communauté économique européenne au titre de l'article 237 du traité de Rome.

Une première audition a eu lieu le 4 juillet 1962 au niveau ministériel, au cours de laquelle le ministre des affaires étrangères de Norvège a fait état des problèmes qui pouvaient se poser à son pays en cas d'adhésion. Lors de cette séance, le Conseil de ministres de la C.E.E. a donné une réponse positive à la demande d'ouverture de négociations du gouvernement norvégien.

Elle a été suivie d'une réunion au niveau ministériel qui s'est déroulée à Bruxelles le 12 novembre 1962.

— Par ailleurs, la république d'Irlande a fait savoir par lettre du 31 juillet 1961 qu'elle désirait entrer en négociations avec la C.E.E. en vue de son adhésion à celle-ci au titre de l'article 237 du traité de Rome.

Le 18 janvier 1962 a eu lieu une première réunion avec les représentants du gouvernement irlandais, au cours de laquelle M. Lemass, premier ministre d'Irlande, a évoqué les problèmes qui pouvaient être posés à son pays par une adhésion à la C.E.E.

Une réunion avec les hauts fonctionnaires irlandais a eu lieu à Bruxelles le 11 mai 1962.

Le 23 octobre 1962, le Conseil de ministres de la C.E.E. a donné une réponse positive à la demande irlandaise de négociations en vue de l'adhésion.

— Le 12 décembre 1961, l'Autriche a fait savoir qu'elle désirait entrer en négociations avec la Communauté économique européenne en vue de rechercher un accord purement économique au titre de l'article 238 du traité de Rome.

Le 28 mai 1962, le Conseil de ministres de la C.E.E. a donné une réponse positive à cette demande.

Une première audition de la délégation autrichienne au niveau ministériel a eu lieu le 28 juillet 1962.

— Le 12 décembre 1961, la Suède a fait savoir qu'elle désirait entrer en négociations avec la C.E.E. en vue d'une association économique à celle-ci, en vertu de l'article 238 du traité de Rome.

Le 28 mai 1962, le Conseil de ministres de la C.E.E. a donné une réponse positive à cette demande.

Une première audition de la délégation suédoise au niveau ministériel a eu lieu le 28 juillet 1962.

— Le 15 décembre 1961, la Suisse a fait savoir qu'elle désirait entrer en négociations avec la C.E.E. en vue de rechercher une forme appropriée de participation au Marché commun, au titre de l'article 238 du traité de Rome.

Le 28 mai 1962, le Conseil de ministres de la C.E.E. a donné une réponse positive à cette demande.

Une première audition de la délégation suisse a eu lieu à Bruxelles le 24 septembre 1962.

— En date du 18 mai 1962, le Portugal a fait savoir qu'il désirait ouvrir des négociations avec la C.E.E. en vue d'établir les termes de la collaboration future avec celle-ci, en vertu de l'article 238 du traité de Rome.

Le 19 décembre 1962, le Conseil de ministres de la C.E.E. a donné une réponse positive à cette demande.

Une première audition de la délégation portugaise avait été fixée pour le 11 février 1963 à Bruxelles.

— A la date du 29 janvier 1963, la Finlande n'avait pas fait savoir sa position.

Dans le cas du Danemark, les conversations étaient donc déjà très largement engagées à la date du 29 janvier 1963.

Dans le cas de la Norvège et de l'Irlande, en revanche, la négociation à proprement parler n'était pas encore engagée bien que sur certains points des contacts avaient permis de commencer à apprécier la portée de quelques problèmes particuliers.

En ce qui concerne les trois pays neutres, la négociation en était restée aux prises de position initiales de la part des pays intéressés. En ce qui

concerne le Portugal, la date d'une première audition avait été fixée mais celle-ci n'avait pu encore avoir lieu. La Finlande n'avait pas encore pris position, comme il l'a été indiqué.

3. Le problème de l'A.E.L.E. peut être considéré sous deux aspects : celui de l'établissement de rapports durables, au titre des articles 237 ou 238 entre les Etats membres de la convention de Stockholm et la Communauté, et qui a fait l'objet des démarches précitées. Mais un second aspect peut être mentionné : celui des conséquences pour la Grande-Bretagne elle-même de son appartenance à l'A.E.L.E. ou, autrement dit, des incidences sur la seule négociation avec la Grande-Bretagne des rapports tarifaires préférentiels de celle-ci avec ses partenaires de la convention de Stockholm.

En fait, c'est sous ce dernier angle que le problème s'est trouvé posé en premier lieu, à propos de l'interprétation d'une disposition d'ordre général du traité de Rome, l'article 234, et de la question de l'application du tarif douanier commun par le Royaume-Uni.

Dans le cadre de la négociation avec la Grande-Bretagne, au cours du mois de mai 1962, le porte-parole des Six avait été amené à rappeler certaines indications déjà formulées dans les réponses faites liminairement au discours de M. Heath du 10 octobre par les représentants de la Communauté. Ce rappel impliquait que le tarif douanier commun devait être appliqué par le Royaume-Uni à l'égard de tous les pays tiers. Le chef de la délégation britannique avait alors répondu que le traité de Rome comportait des dispositions concernant les conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité, visant par là l'article 234 (sans toutefois préciser la portée de cette remarque, ni à quels cas particuliers il pensait l'appliquer).

L'incertitude parut devoir être levée. Après avoir assez longuement examiné la question, les Six ont fait savoir à la délégation britannique qu'ils ne considéraient pas que l'article 234 du Traité, rédigé sous une forme très générale et qui visait essentiellement les engagements non préférentiels comme ceux du G.A.T.T., pourrait être utilisé pour renvoyer à une date postérieure à l'adhésion de la Grande-Bretagne le règlement d'un problème aussi important que celui des rapports préférentiels de la Grande-Bretagne avec l'A.E.L.E. Une telle solution, en outre, du point de vue tant juridique que technique comporterait des inconvénients

considérables. C'est donc dans la négociation elle-même pour l'adhésion de la Grande-Bretagne que des solutions relatives au sort du tarif préférentiel britannique applicables à l'A.E.L.E. devaient être trouvées. Au cours d'une séance ministérielle tenue en décembre 1962, le chef de la délégation britannique s'était rallié entièrement à cette thèse et avait pu confirmer que la Grande-Bretagne ne comptait pas utiliser l'article 234 pour régler le problème de ses rapports avec l'A.E.L.E., ce qui voulait dire notamment que le tarif commun s'appliquerait à tous les pays tiers, sous réserve des arrangements spéciaux qui pourraient être négociés avant l'adhésion britannique.

4. Le problème de l'A.E.L.E. néanmoins, ne pouvait pour autant être considéré comme réglé.

En effet, si la Grande-Bretagne, d'une part, ne comptait pas dénoncer son appartenance à l'A.E.L.E. (l'article 42 de la convention de Stockholm qui prévoit une telle dénonciation fixe un an de préavis) et si la Grande-Bretagne, d'autre part, ne se préoccupait pas au stade actuel d'envisager le sort de son tarif préférentiel envers ses partenaires de l'A.E.L.E., c'est qu'elle se fondait toujours sur l'hypothèse d'une solution globale qui « permettrait de trouver des arrangements satisfaisants en vue de satisfaire aux différents intérêts légitimes des pays de l'A.E.L.E. afin qu'ils puissent tous participer à partir de la même date à un marché européen intégré ». Et il est bien évident que dans cette hypothèse d'une solution globale et simultanée, position britannique encore confirmée au cours des séances ministérielles de décembre 1962, les autres questions qu'avaient pu évoquer les Six étaient sans objet.

Mais il faut bien voir quelles étaient les conséquences d'une telle position en ce qui concerne la négociation britannique elle-même :

— en ce qui concerne le calendrier, l'adhésion britannique était repoussée à une date plus incertaine, dépendant du déroulement des autres négociations, soit d'adhésion, soit d'association;

— sur le fond, l'adhésion britannique elle-même était conditionnée par le succès de ces autres négociations.

5. Certes, en ce qui concerne les trois candidats à l'adhésion, il était sans doute encore trop tôt pour préjuger les solutions de fond qui seraient retenues, compte tenu des problèmes ou des réserves spécifiques

qui avaient été énoncées. Mais la négociation, dont le principe avait été accepté, avait au moins une base sûre : puisqu'il s'agissait d'une adhésion, cette base ne pouvait être que le traité de Rome, donc un ensemble de dispositions connues, ayant entre elles un équilibre déjà défini.

De toute façon on pouvait quand même considérer que, quelle que soit la solution de fond qui interviendrait, au moins l'incertitude pourrait dans ces conditions être levée à assez bref délai.

En revanche, en ce qui concerne les autres demandes d'Etat membres de l'A.E.L.E., il était beaucoup plus difficile de faire des hypothèses tant sur le calendrier que sur la nature des solutions à intervenir.

Si la décision de négocier avait été prise, le contenu de cette négociation restait beaucoup plus incertain, à la différence du cas évoqué ci-dessus des pays candidats à l'adhésion. Le contenu d'une association n'est en effet pas défini par le traité de Rome lui-même, et la portée ou l'équilibre d'un tel accord peuvent alors être conçus de façon très différente. Dès les réponses faites liminairement au discours de M. Heath du 10 octobre, ces incertitudes avaient déjà été soulignées du côté de la Communauté.

Par ailleurs la participation à un marché européen intégré de tous ces Etats, suivant la formule du communiqué de Londres, posait en premier lieu des problèmes d'harmonisation et d'intégration économiques assez délicats, compte tenu des réserves ou des problèmes de chacun. Or, du point de vue de la Communauté, il a toujours été affirmé que l'union douanière ne pouvait se concevoir comme une disposition de caractère isolé et qu'elle n'avait de sens, comme de chance pratique de réalisation, que dans le cadre d'une union économique. La formule durable d'une association, en tant que participation à un marché européen intégré, pouvait aussi poser un problème institutionnel qui méritait un examen approfondi, tant pour assurer l'équilibre dans les engagements des parties en cause que les possibilités pratiques de fonctionnement du marché commun élargi. Le cas de la Finlande, qui lors de son association à l'A.E.L.E. a passé un accord de non-discrimination tarifaire avec l'U.R.S.S., risquait d'ajouter un problème juridique délicat. D'une façon plus générale, la distinction faite par certains Etats entre les aspects économiques et commerciaux du traité de Rome, et ses implications politiques, distinction qui les avait amenés à choisir la voie de l'article 238, exigeait de la part

de la Communauté une réponse de principe qui était elle-même inséparable d'une certaine philosophie de l'association ⁽¹⁾. Enfin, l'extension du marché commun à ces divers pays ne pouvait manquer de poser, à bref délai, le sort des relations commerciales avec les autres pays européens restés à ce jour en dehors tant de la C.E.E. que de l'A.E.L.E. et notamment l'Espagne ⁽²⁾.

6. Une solution qui avait été évoquée du côté des Six aurait été de mettre à l'étude un régime provisoire qui ne préjuge pas les solutions de fond, mais qui permette l'aboutissement des conversations les plus avancées notamment avec les pays candidats à l'adhésion.

Un tel régime aurait pu, sur le plan général, utiliser les possibilités offertes par la négociation tarifaire qui doit s'engager prochainement à la suite de la proposition du président Kennedy; et en ce qui concerne la situation particulière des pays intéressés sur le marché du Royaume-Uni ou des autres Etats adhérents, c'est-à-dire en ce qui concerne l'application progressive du tarif commun, ce régime aurait pu s'inspirer de solutions de caractère transitoire déjà adoptées dans la négociation.

7. Un problème assez différent se posait encore en ce qui concerne les rapports de la Grèce avec la Grande-Bretagne. Aux termes de l'article 64, paragraphe 3, de l'accord d'association, des consultations devaient intervenir avec la délégation hellénique sur les négociations avec le Royaume-Uni. Aux termes du même article, en cas d'adhésion d'un nouveau membre, des droits et obligations ne pouvaient en résulter pour la Grèce qu'après conclusion avec celle-ci d'un protocole additionnel.

Une procédure était en cours pour assurer les consultations visées ci-dessus au fur et à mesure des progrès dans la négociation avec le Royaume-Uni. La question du protocole additionnel tendant à régler les droits et obligations réciproques entre le nouveau membre et la Grèce n'avait pas encore été abordée au fond. Il aurait été toutefois nécessaire, la Grèce étant membre de l'union douanière du marché commun, que cette question soit réglée au jour de l'adhésion de la Grande-Bretagne elle-même.

(1) Rappelons qu'à la différence de l'art. 237 (adhésion), l'art. 238 (association) n'est pas limité aux seuls pays européens.

(2) Demande de l'Espagne en date du 6 février 1962 en vue d'une association à la Communauté susceptible d'arriver le moment venu à une intégration complète.

Questions juridiques, financières, institutionnelles

A. QUESTIONS JURIDIQUES

Du point de vue proprement juridique, deux groupes de problèmes devaient être réglés au cours des négociations :

1. Les adaptations qui doivent être apportées au Traité et aux actes communautaires en raison de l'adhésion du Royaume-Uni;
2. Les règles nécessaires pour assurer l'entrée en vigueur, à l'égard du Royaume-Uni, du droit communautaire ainsi adapté.

Parmi les *adaptations nécessaires*, seule la modification des dispositions financières et institutionnelles du Traité présente un intérêt vraiment politique. Elle est traitée dans les paragraphes suivants de ce chapitre. Les autres adaptations du Traité et des actes communautaires visent surtout à compléter certains textes par des références au nouvel Etat membre, ou à préciser ou adapter certains délais ou dates. S'agissant le plus souvent de simples questions de forme faciles à résoudre, les délégations n'avaient pas estimé opportun de les aborder jusqu'ici.

La mise en vigueur du droit communautaire à l'égard du Royaume-Uni exigeait certaines règles et procédures qui devaient être incorporées dans l'ensemble des textes arrêtés par la conférence.

Les conditions de l'admission et les adaptation du Traité font, d'après les termes de l'article 237, alinéa 2, l'objet d'un accord entre les six Etats membres et le Royaume-Uni, qui est soumis à ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. Par l'effet de cette ratification, le droit communautaire doit devenir applicable au Royaume-Uni dans les conditions prévues par le Traité. Ce principe n'a pas soulevé d'objections de la part de la délégation britannique. Toutefois il aurait pu paraître opportun de s'assurer, au cours de conversations ultérieures, que les mesures envisagées à cette fin par le

gouvernement britannique étaient bien de nature à donner au droit communautaire la même portée dans le Royaume-Uni et dans les Etats membres.

La forme de l'accord et la procédure de ratification les mieux appropriées pour assurer la réalisation de ce principe n'avaient pas encore été étudiées par la conférence. Lors de sa seizième session ministérielle, la conférence avait toutefois abordé ce sujet et chargé un groupe de travail, convoqué à l'initiative de la présidence et composé de fonctionnaires du secrétariat et de la Commission, d'examiner en liaison avec des fonctionnaires désignés par la délégation britannique la forme à donner aux divers arrangements déjà conclus ou à conclure ultérieurement par la conférence. Une note à ce sujet fut présentée par la présidence de la conférence lors de sa dix-septième session ministérielle, le 28 janvier 1963. Cette note proposait d'arrêter, avant qu'il soit procédé à la rédaction de textes, un schéma général pour la répartition de ces textes (convention ou accord, protocoles, déclarations).

Certaines mesures préparatoires à la mise en vigueur du droit communautaire au Royaume-Uni auraient été également nécessaires. Comme suite à un accord intervenu à la conférence, la Commission et la délégation britannique avaient déjà commencé la préparation d'un texte anglais du Traité qui pourrait être soumis à l'approbation de la conférence. La conférence n'avait pas encore examiné la question de la traduction et modification des actes communautaires.

En ce qui concerne les actes communautaires arrêtés entre la signature de l'accord et l'adhésion effective, la conférence n'avait pas encore examiné la question de savoir si une procédure spéciale devrait être prévue qui permette d'associer l'Etat adhérent, dans une certaine mesure, à leur élaboration.

La conférence n'avait pas encore examiné les mécanismes juridiques nécessaires pour assurer une synchronisation éventuelle entre l'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. et celle aux deux autres Communautés. Il en était de même pour le cas où d'autres Etats, notamment des membres de l'A.E.L.E., adhèreraient ou s'associeraient à la Communauté en même temps que le Royaume-Uni; toutefois, de tels mécanismes juridiques n'auraient pas soulevé des problèmes juridiques d'une autre nature que ceux qui ont été examinés ci-dessus.

B. QUESTIONS FINANCIERES

L'adhésion d'un nouveau membre à la Communauté entraîne bien évidemment la définition de sa contribution aux différentes charges de celle-ci et, partant, un nouveau calcul de la répartition entre tous les Etats membres. Il s'agit là d'une des adaptations que le traité de Rome lui-même a évoquées dans le cadre de l'article 237.

1. Le problème peut être considéré en premier lieu dans le cadre de la négociation avec le seul Royaume-Uni.

A ce titre, la délégation britannique avait donné un certain nombre d'indications générales sur la façon dont elle envisageait sa contribution au budget de la Communauté (art. 200, par. 1, du traité de Rome) qui aurait été égale à celle de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, de même qu'au Fonds social (art. 200, par. 2), qui aurait été égale à celle de la France ou de l'Allemagne. Ces indications avaient fait l'objet d'une réponse positive de la part de la Communauté.

La question de la contribution britannique à la Banque européenne d'investissement n'avait pas été évoquée. Mais on peut penser que ce problème aurait pu sans doute être traité par analogie sans grandes difficultés. En revanche, comme il a déjà été souligné dans un chapitre précédent, la question de la contribution britannique au Fonds de développement d'outre-mer était restée entièrement ouverte et elle soulevait des problèmes d'équilibre assez délicats. Dans un autre domaine, rappelons également que le règlement financier adopté le 14 janvier 1962 dans le cadre de la politique agricole commune, constituait aussi une des questions importantes restées en suspens.

2. Ces différentes questions relatives aux contributions britanniques auraient dû, par ailleurs, faire l'objet d'un réexamen en fonction du résultat des autres négociations en cours, de façon à fixer définitivement l'ensemble de la répartition des charges financières, compte tenu de l'adhésion, et éventuellement de l'association, des autres pays intéressés.

C. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Il s'agit aussi en ce domaine d'une des adaptations du traité de Rome qu'entraîne automatiquement l'élargissement de la Communauté.

1. Comme dans le cas précédent, le problème peut être vu d'abord sous l'angle de la seule négociation britannique.

La délégation du Royaume-Uni avait fait à ce titre diverses suggestions sur lesquelles les Six avaient pu marquer un accord assez général. Il s'agissait essentiellement de la pondération des voix à affecter à la Grande-Bretagne et qui aurait dû être égale à celle des autres pays membres d'importance comparable, et du maintien pour la majorité qualifiée de la proportion des deux tiers telle qu'elle apparaît dans l'article 148 du traité de Rome. La question de la participation britannique aux diverses institutions de la Communauté avait été aussi évoquée et il ne semblait pas sur ce point que les règles du Traité ou les pratiques actuellement suivies pouvaient donner lieu à des difficultés.

Certaines modalités devaient encore être mises au point, notamment en ce qui concerne le second cas visé par l'article 148, paragraphe 2, ou l'application de la majorité simple visée à l'article 148, paragraphe 1.

2. Le problème toutefois ne pouvait être traité complètement dans l'hypothèse de l'adhésion de la seule Grande-Bretagne. L'adhésion éventuelle d'autres Etats, qui par exemple aurait porté la Communauté élargie à dix membres, amenait à reconsidérer l'ensemble du problème; cela d'abord en vue d'harmoniser les différentes solutions de telle sorte que le résultat global et définitif se présente de façon équilibrée et cohérente; et ensuite parce qu'un certain nombre de problèmes particuliers relatifs au fonctionnement de la Communauté et à la composition de ses institutions se présentaient alors sous un jour assez différent (pondérations respectives de tous les Etats membres, conditions de réunion de la majorité qualifiée en cas de décision sur proposition de la Commission, conditions de réunion de la majorité qualifiée en cas de décision sans proposition de la Commission, majorité simple, unanimité, composition de la Commission de la C.E.E., de la Commission Euratom et de la Haute Autorité de la C.E.C.A.).

En ce qui concerne la Cour de justice, le Parlement européen, le Comité économique et social et divers organes consultatifs de la Communauté, il ne semble pas que des problèmes délicats se seraient posés.

Ces questions avaient fait l'objet de conversations préliminaires au sein de la Communauté mais n'avaient pas encore été évoquées dans la négociation elle-même, dans l'attente d'un progrès suffisant de l'ensemble des négociations avec les différents pays en cause.

III. REMARQUES FINALES

La négociation engagée avec le Royaume-Uni en vue de son adhésion à la Communauté a eu un caractère de complexité qui ne peut manquer de ressortir lors de l'établissement d'un bilan sincère de ses résultats.

La somme des problèmes évoqués, l'originalité de certains d'entre eux (Commonwealth, agriculture britannique, A.E.L.E.) le souci de concilier deux ordres d'engagements d'une telle ampleur que ceux de la Grande-Bretagne et ceux du traité de Rome posaient bien évidemment des questions extrêmement délicates tant à la Grande-Bretagne qu'à la Communauté. Il est assez significatif que la négociation, en fait, a d'ailleurs porté principalement sur les parties du Traité les plus précises ou présentant un caractère d'engagement automatique, à savoir l'union douanière sous ses différents aspects, d'une part, et les premières manifestations concrètes d'une politique commune là où la Communauté avait déjà pu les arrêter, c'est-à-dire l'agriculture avec ses différentes incidences, d'autre part.

Dans ces conditions, il peut paraître utile à la fin du présent rapport, d'essayer de dégager certaines appréciations de caractère plus général.

La négociation s'est déroulée dans le temps en évoquant tour à tour les différents points qui avaient été soulevés par la délégation britannique. Cette méthode, dans la mesure où elle a été suivie au cours de ce rapport, risque parfois de faire perdre de vue les valeurs respectives des problèmes soulevés, la façon particulière dont se présentaient certains d'entre eux lors de la suspension et enfin les liens ou les interdépendances qui pouvaient exister entre ces différents problèmes.

Tous les accords déjà obtenus dans la négociation l'ont d'ailleurs été sous la réserve qu'ils présentaient un caractère provisoire et que leur confirmation dépendait bien évidemment de l'accord final général.

1. Un premier point de vue qu'il peut être intéressant de prendre est celui de la plus ou moins grande importance. La négociation avait eu tendance à mettre sur le même plan des questions de portée très diverse. Un bilan de celles-ci doit permettre une plus juste appréciation.

De nombreux points qui restaient en suspens peuvent ainsi être qualifiés de mineurs. Dans le domaine tarifaire notamment, la part de tactique que comporte toute négociation avait certainement retardé en de nombreux

cas des solutions dont rien ne permettait de penser qu'elles étaient impossibles, le problème soulevé ne pouvant lui-même être considéré comme fondamental. D'une façon plus générale, sur de nombreux points qui ont été mentionnés au cours du présent rapport et qui relevaient de problèmes économiques mineurs ou tout à fait particuliers, il est certain qu'un renvoi aux dispositions normales du Traité et aux possibilités de décision des organismes communautaires aurait pu être considéré comme une solution raisonnable.

En revanche, il ne convient pas de minimiser certains problèmes qui restaient en suspens (outre celui des rapports avec les pays de l'A.E.L.E. qui se présentait dans un contexte assez particulier). En ce qui concerne les produits agricoles tempérés du Commonwealth, si une solution avait pu être envisagée notamment pour les céréales, l'extension de cette solution à certains des autres produits pouvait encore susciter des difficultés même si les lignes directrices étaient déjà tracées.

En ce qui concerne l'agriculture britannique, si un certain degré d'accord pouvait exister sur la période définitive, il ne faut pas sous-estimer l'importance pour la Communauté de mécanismes transitoires efficaces qui assurent réellement l'intégration progressive des diverses économies des Etats membres et la réalisation finale du marché unique.

L'interprétation du règlement financier, qui peut être considérée comme un des éléments très importants de l'ensemble des dispositions intéressant l'agriculture, exigeait encore un accord de la part des Six.

2. A ce titre, il peut être intéressant de noter que les questions en suspens dépendaient parfois, pour leur solution, principalement d'un mouvement à effectuer par le gouvernement britannique, mais aussi parfois de propositions encore à élaborer par les Six eux-mêmes. En ce qui concerne la question dite des droits nuls par exemple, une proposition de compromis avait été faite par la délégation britannique pour un produit important, au cours des dernières séances. En revanche, sur d'autres produits, parmi les plus importants, la négociation ne s'était officiellement jamais nouée, dans la mesure où les Six entre eux n'avaient pu encore parvenir à une vue commune, compte tenu des intérêts parfois divergents des Etats membres ou de l'accent qu'ils mettaient plus particulièrement sur un cas ou sur un autre. Il s'agissait là d'un problème d'une assez grande portée économique.

Dans le domaine de l'agriculture, si l'on pouvait espérer des propositions britanniques prenant réellement en considération les critiques ou les inquiétudes formulées du côté des Six, une vue complète manquait encore, faute de décision de la part de la Communauté sur certains produits importants (produits laitiers, viande de bœuf, sucre, riz).

De même, en ce qui concerne le règlement financier, la négociation avec le Royaume-Uni, et notamment les prises de positions initiales du côté britannique, avaient rouvert entre les Six eux-mêmes des difficultés d'interprétation qu'ils n'avaient pu surmonter à la date de la suspension des négociations.

3. On est alors amené à considérer, d'une façon plus générale, les difficultés réelles de cette négociation. Il ne s'agissait pas seulement de concilier les systèmes existants en Grande-Bretagne et les divers engagements de ce pays avec la lettre du traité de Rome, mais plutôt avec une Communauté en plein développement. La demande d'adhésion du Royaume-Uni comportait pour celui-ci l'obligation d'accepter non seulement le Traité mais les progrès importants accomplis en fonction de celui-ci depuis sa signature. C'est sur ces progrès que la discussion a été parfois la plus difficile; mais le fait que, dans d'autres domaines, le contenu du traité de Rome était encore à un stade d'élaboration et que, d'une façon plus générale, la réalisation du Traité sous ses divers aspects se trouvait à une phase intermédiaire peut aussi être considéré comme ayant été dans la négociation elle-même une difficulté supplémentaire. Le problème était, en effet, de tenter de concilier la nécessaire adaptation du régime britannique au régime communautaire, en tenant compte des intérêts vitaux de la Grande-Bretagne, d'une part, mais, d'autre part, d'un régime communautaire qui lui-même devait se fonder largement sur des perspectives.

L'action de la Commission a d'ailleurs été toujours en ce sens de rechercher la solution des problèmes de négociation propres au Royaume-Uni dans une certaine perspective, incluant notamment la notion de temps. Dans de nombreux cas, les bonnes solutions ne pouvaient être que des solutions qui tenaient compte déjà des progrès futurs de la Communauté, par exemple sur le plan des procédures, et qui, parallèlement, conduisaient à engager la Communauté élargie, sans doute plus rapidement que prévu, dans la définition de politiques communes.

Cette accélération de la prise de conscience sous un angle communautaire des divers problèmes, rendue indispensable par l'urgence et l'extension

parfois considérable que donnait à ces problèmes la négociation britannique, comportait d'ailleurs parallèlement une prise de conscience accrue des responsabilités mondiales de la Communauté élargie. Là encore, les questions posées par la délégation britannique, compte tenu des responsabilités quasi universelles du Royaume-Uni, entraînaient la nécessité de définir au plus tôt les grandes orientations, qui devaient être celles d'un marché commun aussi vaste et aussi puissant, à l'égard de questions qui désormais auraient une incidence directe et vitale sur l'ensemble de l'équilibre du monde libre.

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

8082*1/III/1963/5

FF 3,50	FB 35,—	DM 2,80	Lit. 430	Fl. 2,50	£ 0.5.0.	\$ 0.70
---------	---------	---------	----------	----------	----------	---------
