

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

DOCUMENTS DE SÉANCE

1961-1962

19 OCTOBRE 1961

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 75

Rapport

fait au nom de la

commission politique

sur

la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion

par

M. van der Goes van Naters

Rapporteur

RAPPORT

sur la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion

par M. van der Goes van Naters

1. Le 31 juillet 1961, M. Harold MacMillan, premier ministre du gouvernement du Royaume-Uni, a présenté aux deux Chambres du Parlement britannique le projet de résolution suivant :

« La Chambre

Appuie la décision du gouvernement de Sa Majesté de présenter, aux termes de l'article 237 du traité de Rome, une demande officielle d'ouverture de négociations en vue d'examiner s'il est possible d'établir des arrangements satisfaisants qui répondent aux intérêts particuliers du Royaume-Uni, du Commonwealth et de l'Association européenne de libre-échange ;

approuve en outre l'engagement pris par le gouvernement de Sa Majesté de ne conclure aucun accord affectant ces intérêts particuliers, ou mettant en cause la souveraineté britannique, sans avoir obtenu au préalable l'assentiment de la Chambre après pleine consultation des autres pays du Commonwealth selon toute procédure qui aura leur agrément général. »

Après un ample débat, cette résolution fut adoptée, le 3 août 1961, dans chacune des deux Chambres.

A la suite de ce débat, le gouvernement britannique s'est adressé, le 9 août 1961, au président du Conseil de la Communauté dans une lettre exprimant le désir « d'entamer des négociations en vue d'adhérer au traité de Rome en vertu des dispositions de l'article 237 », lettre à laquelle ledit président a répondu par l'affirmative le 4 août 1961. Le 25 suivant, le président du Conseil a demandé, conformément à l'article 237, alinéa 1^{er}, du traité, l'avis de la Commission de la C. E. E. Dans sa réponse du 7 septembre 1961, celle-ci a ajourné cet avis, motivant cette décision par l'argument que l'adhésion britannique serait précédée d'amples négociations sur un nombre de problèmes, de sorte que le stade prévu dans la première phrase de l'article 237 ne serait pas encore atteint ⁽¹⁾.

2. Le Royaume-Uni a, en effet, tout d'abord voulu entamer des négociations afin de fixer les conditions qui pourraient le mettre à même de devenir membre de la Communauté.

Une déclaration (à l'unanimité) du Conseil, un avis de la Commission, se rapportant à l'adhésion, seraient donc prématurés. On peut donc poser la question quel sera, dans un proche avenir, le rôle des différents organes de la Communauté ?

3. Il y a tout d'abord le point de vue politique : la Grande-Bretagne se tourne vers l'Europe des Communautés en vue d'une intégration avec elle. Il serait assez étrange si, lors d'un tel événement, les organes politiques communautaires — la Commission européenne et l'Assemblée parlementaire — ne participeraient à ces discussions.

S'il est vrai que, sauf pour les protocoles additionnels, dont nous parlerons dans le paragraphe suivant, les parties intéressées visent surtout des solutions communautaires des problèmes britanniques, cela ne peut signifier autre chose que ces solutions se placent dans le cadre de l'exécution du traité ; or, le traité est exécuté par le Conseil et la Commission, sous le contrôle de l'Assemblée... C'est donc de plein droit que ces organes doivent participer à l'élaboration de cette partie de la politique communautaire et il serait inadmissible de frustrer ceux-ci de cette participation.

4. On peut se demander également où l'on en est, à cet instant, du point de vue juridique. Si l'on invoque surtout le premier alinéa de l'article 237, on pourrait justifier de prendre, une fois pour toutes, l'avis de la Commission. Mais le deuxième alinéa de l'article 237 concrétise la question ; il parle des « adaptations » du traité à apporter lors d'une adhésion. Ce terme d'adaptation ne figure que là ; l'article 236 parle de la « révision ». Quelle est la différence entre les deux procédures ? Voilà un des noyaux du problème.

Il est évident, que le terme d'adaptation se rapporte à des modifications d'ordre formel découlant directement de l'adhésion même : le nombre des parlementaires, des commissaires et des juges britanniques, la répartition des charges financières

(1) La correspondance dont il s'agit est reproduite en Annexe I. L'échange de lettres Conseil/Commission vient d'être publié par la réponse du Conseil à une question écrite posée par le rapporteur, également reproduite.

et des voix, etc... Révision veut dire : une modification d'ordre matériel de dispositions n'ayant pas de rapport direct avec l'admission elle-même.

Or, la demande britannique touche plusieurs parties du traité, puisque la lettre introductive du 9 août 1961 parle déjà de trois sujets précis :

- a) Des relations particulières avec le Commonwealth ;
- b) Des intérêts essentiels de l'agriculture britannique ;
- c) Des rapports avec les autres membres de l'A. E. L. E.

Même s'il s'agit de modifications ou d'ajoutes qui ne sont pas fondamentales, celles-ci entraînent l'application de l'article 236, donc la pleine collaboration de la Commission et la consultation de l'Assemblée.

Il ne faut pas oublier que même l'adjonction d'un simple protocole additionnel en faveur d'un des pays intéressés (il y a une douzaine que les États membres se sont déjà réservés) est, du point de vue formel, une révision du traité (voir article 239) ⁽¹⁾.

De ce même point de vue, l'association de plusieurs membres de l'A. E. L. E. (qui, dans les contacts qui nous intéressent sera probablement plutôt mise en discussion que négociée) est plutôt une application du traité (article 238) qu'une révision, il est vrai que matériellement l'association modifie la constellation de la Communauté, et d'autre part, l'exemple de la Grèce nous a montré qu'il est presque exclu qu'une association se réalise sans aucune modification du traité ou de ses annexes : enfin, la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les pays de l'A. E. L. E. n'est pas improbable.

5. Il est évident que les extensions signalées ne pourront pas être considérées comme une simple « adaptation », la procédure de l'article 236 va s'imposer d'une façon irréfutable et des négociations compliquées vont précéder l'établissement des projets de révision.

Nous sommes donc en droit de conclure que les négociations avec la délégation du gouvernement britannique, prévues pour les 8 et 9 novembre 1961, aboutiront à une application simultanée des articles 228 (négociation d'accords avec les droits reconnus à la Commission et à l'Assemblée), 236 (révision d'une disposition du traité — même d'un pro-

toque, etc.), 237 (procédure d'adhésion) et 238 (procédure d'association) ⁽²⁾.

Cette application de plusieurs articles à la fois se réalisera dans une seule procédure où les éléments de nature juridique différente seront inextricablement liés : exemple classique de « concours réel hétérogène » ⁽³⁾. Puisque concours il y aura, il sera impossible de détacher durant ce processus les compétences incombant à chacun des organes communautaires. *Formellement* se présenteront les intervenants suivants pour l'exercice des fonctions ci-après indiquées :

1. Le Conseil :

- a) Donne son avis sur la révision ;
- b) Se prononce sur l'adhésion ;
- c) Conclut les accords spéciaux (Commonwealth et A. E. L. E.) ;
- d) Conclut les accords d'association ;

2. La Commission :

- a) Donne son avis sur l'adhésion ;
- b) A un droit d'initiative en vue de la révision ;
- c) Négocie les accords spéciaux ;
- d) Négocie les accords d'association.

3. L'Assemblée :

- a) Doit être consultée sur la révision ;
- b) Doit être consultée sur les accords spéciaux ;
- c) Doit être consultée sur les accords d'association.

6. Partant de ces données l'Assemblée doit se prononcer sur toute la procédure qui doit être suivie. C'est pourquoi elle a chargé la commission politique d'examiner la proposition de résolution présentée, lors de la session précédente de l'Assemblée, par MM. Vanrullen, Pleven et Poher. (Annexe IIa). Il est déjà proposé un amendement à ce texte par MM. Vendroux et Filliol. (Annexe IIb).

La proposition renvoyée à la Commission parle de « l'association » de la Commission de la C. E. E., ainsi que de l'Assemblée, « aux négociations, dans la forme la plus appropriée ». L'amendement donne une mise au point de la sorte, que la Commission de la C. E. E. soit « associée aux négociations » et

⁽¹⁾ Texte de cet article : « Les protocoles qui, du commun accord des États membres, seront annexés au présent traité, en font partie intégrante. »

⁽²⁾ Il semble que le Conseil, lors de sa réunion du 26 septembre 1961 à Bruxelles, s'est limité à une mise en considération du seul article 237. Les conclusions de ce premier examen sont, dès lors, plus limitées que les nôtres.

⁽³⁾ Le terme « concursus realis heterogeneus » est propre à cette partie du droit, qui s'occupe le plus des phénomènes de l'unité de temps, de lieu et d'action : le droit pénal.

que l'Assemblée « en soit informée dans la forme la plus appropriée ».

Il est évident, que la position de la Commission européenne et celle de l'Assemblée ne se situent pas sur le même plan : c'est pourquoi il faudra suivre la suggestion faite par MM. Vendroux et Filliol.

7. Le texte de la résolution ainsi amendé donne lieu à quatre observations supplémentaires :

- a) Le premier alinéa, qui devait lier lors du débat à Strasbourg la présente proposition à la discussion sur la Grèce n'a pas à être repris ici puisque l'Assemblée a adopté une résolution spéciale à ce sujet (résolution du 19 septembre 1961).
- b) Il faut adapter le texte à la situation actuelle, où à la demande de la Grande-Bretagne, on discute les conditions qui vont mettre ce pays

à même de devenir membre de la Communauté ; les autres pays — en premier lieu le Danemark et l'Irlande, ne sont pas encore là.

- c) Dans le passage sur l'information de l'Assemblée (introduit par l'amendement Vendroux-Filliol, il faut insérer l'obligation de consulter celle-ci ; le contact avec elle à cette fin doit avoir lieu « dans la forme la plus appropriée », ce qui veut dire : *par ses commissions compétentes et dès le début.*
- d) Il est opportun d'ajouter un alinéa en ce qui concerne l'adhésion aux trois Communautés européennes en même temps.

Partant de ces considérations, votre commission a l'honneur de présenter la proposition de résolution suivante, qui à la lumière du présent rapport, semble, répondre au désir exprimé par l'Assemblée lors du renvoi du 19 septembre 1961.

Proposition de Résolution

relative

à la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion

L'Assemblée parlementaire européenne,

— ayant pris connaissance avec satisfaction de la demande d'ouverture de négociations en vue d'une adhésion à la Communauté économique européenne émanant du Royaume-Uni, ainsi que de démarches d'autres États tiers à cette fin ;

— estime indispensable, pour la sauvegarde du caractère communautaire de la procédure, que la Commission de la C. E. E. soit pleinement associée aux négociations et que — en vue de sa consultation prévue dans le traité sur plusieurs aspects des négociations — l'Assemblée soit régulièrement informée dans la forme la plus appropriée ;

— se réjouit de ce que le Conseil ainsi que les gouvernements intéressés aient décidé que toute demande d'adhésion à la C. E. E. implique également l'adhésion aux deux autres Communautés, C. E. C. A. et Euratom ;

— demande qu'aucune atteinte ne soit portée à l'esprit communautaire des traités de Rome et de Paris, ni dans le fond, ni dans la procédure.

Lettre de : M. Harold MacMillan, premier ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

en date du : 9 août 1961

au : Professeur Dr. Ludwig Erhard, président du Conseil de la C. E. E.

Objet : Demande d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'informer votre Excellence que, conformément aux termes de la résolution approuvée le 3 août par les deux Chambres du Parlement, le gouvernement de Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord souhaite entamer des négociations en vue d'adhérer au traité de Rome en vertu des dispositions de l'article 237.

Comme le savent les gouvernements membres de la Communauté économique européenne, le gouvernement de Sa Majesté doit tenir compte de ses relations particulières avec le Commonwealth ainsi

que des intérêts essentiels de l'agriculture britannique et des autres membres de l'Association européenne de libre-échange. Le gouvernement de Sa Majesté est convaincu que les gouvernements membres considéreront ces problèmes avec bienveillance et a, dès lors, toute confiance dans le succès des négociations. Leur issue heureuse constituerait une étape historique dans la voie de cette union plus étroite entre les peuples d'Europe qui représente le but commun du Royaume-Uni et des membres de la Communauté.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

(s.) Harold MacMILLAN

Lettre de : Professeur Dr. L. Erhard, président du Conseil de la Communauté économique européenne

en date du : 14 août 1961

à : M. MacMillan, premier ministre du Royaume-Uni

objet : Réponse intérimaire du président du Conseil à la lettre de M. MacMillan demandant l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté.

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur d'accuser réception de la lettre du 9 août 1961 par laquelle Votre Excellence m'informe de la décision du gouvernement de Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de présenter une demande d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne, en vertu de l'article 237 du traité de Rome.

Comme vous, j'estime qu'une adhésion de votre pays à la Communauté représenterait un pas déci-

sif dans le sens d'une union plus étroite des peuples européens, objectif commun du Royaume-Uni et des États membres de la Communauté.

J'ai immédiatement transmis la lettre de Votre Excellence aux membres du Conseil et pris les dispositions nécessaires pour que les procédures prévues par le traité soient appliquées dans les meilleurs délais.

(Formule de politesse)

(s.) L. ERHARD

ANNEXE I C.

Question écrite n° 45
de M. van der Goes van Naters
au Conseil
de la Communauté économique européenne

Objet : Procédure de consultation de la Commission par le Conseil dans l'éventualité d'une demande d'admission à la C. E. E. (article 237 du traité de la C. E. E.)

1. En quelle matière le Conseil prendra-t-il l'avis de la Commission lorsque la demande introductive d'admission du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne lui sera parvenue en conformité de l'article 237, premier paragraphe, du traité ?

2. Cette matière sera-t-elle, conformément à l'article 162 du traité, définie dans toute son étendue

« d'un commun accord » entre le Conseil et la Commission ?

3. Cette demande d'avis et les prises de contact qui l'accompagnent auront-elles lieu immédiatement ?

4. Cette demande d'avis portera-t-elle aussi sur les conditions d'admission ainsi que sur l'adaptation du traité qui en résultera, et qui feront l'objet de l'accord à conclure entre les partis et constitueront manifestement le fond des négociations à mener ?

11 août 1961

ANNEXE I D.

Réponse du Conseil de la C.E.E. à la question
écrite n° 45, posée par M. van der Goes van Naters

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord a effectivement présenté, le 10 août 1961, une demande d'adhésion à la Communauté économique européenne.

Conformément à l'article 237, 1^{er} alinéa du traité, le président du Conseil a, au nom de ce dernier, invité la Commission, par lettre en date du 25 août 1961, à lui donner son avis sur cette demande. La Commission a répondu par lettre en date du 7 septembre 1961.

L'Honorable Parlementaire voudra bien trouver en annexe le texte desdites lettres.

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE
LE CONSEIL
LE PRÉSIDENT

Bruxelles, le 25 août 1961

Monsieur Hallstein
Président de la Commission de la
Communauté économique européenne
23, avenue de la Joyeuse Entrée
Bruxelles

Monsieur le Président,

Par lettre dont copie est jointe à la présente et qui a été adressée au président du Conseil de la Communauté économique européenne, le gouvernement de Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a demandé à devenir membre de la Communauté économique européenne.

Au nom du Conseil, j'ai l'honneur de vous demander, conformément à l'article 237, alinéa 1, du traité, l'avis de la Commission au sujet de cette demande. Je vous saurais gré, Monsieur le Président, de bien vouloir communiquer cet avis au Conseil dans les meilleurs délais.

(Formule de politesse.)

(s.) Ludwig ERHARD

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE
LA COMMISSION
LE PRÉSIDENT

Bruxelles, le 7 septembre 1961

Monsieur Ludwig Erhard
Président du Conseil de la
Communauté économique européenne
2, rue Ravenstein
Bruxelles

Monsieur le Président,

La Commission a l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 25 août 1961 par laquelle vous avez bien voulu lui demander l'avis prévu par l'article 237 du traité de Rome instituant la C.E.E. au sujet de la demande du Royaume-Uni en date du 9 août 1961.

Ainsi que la Commission l'a déjà exprimé dans le communiqué publié le 1^{er} août, elle se réjouit beaucoup de ce que le gouvernement britannique ait demandé l'ouverture de négociations en vue d'adhérer à la Communauté. Elle souhaite que ces négociations soient ouvertes sans délai.

Étant donné que ces négociations porteront sur un ensemble de problèmes intéressant la Communauté, la Commission exprimera 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 donnera l'avis prévu par l'article 237 du traité.

(Formule de politesse.)

(s.) HALLSTEIN

ANNEXE I G.

Copie de la lettre de : M. Erhard, président du Conseil de la Communauté économique européenne à M. MacMillan, premier ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

en date du : 27 septembre 1961

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur, en me référant à votre lettre en date du 9 août 1961, de vous faire savoir que le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne s'est prononcé, au cours de sa session des 25 et 26 septembre, sur la demande que le gouvernement de Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a formulée et tendant à entamer des négociations en vue d'adhérer au traité de Rome, en vertu des dispositions de l'article 237.

Je suis heureux de vous informer que le Conseil des ministres a donné, à l'unanimité, son accord à cette demande.

Vous avez également, dans votre lettre précitée, attiré l'attention des gouvernements des États membres de la Communauté économique européenne sur l'obligation dans laquelle se trouvait le gouvernement britannique de tenir compte de ses relations particulières avec le Commonwealth, ainsi que des intérêts essentiels de l'agriculture britannique et des autres membres de l'Association européenne de libre-échange.

Les gouvernements des six États signataires du traité de Rome, après avoir pris acte de cette indication, m'ont chargé de vous faire savoir que, pour

pouvoir engager la négociation dans les meilleures conditions possibles, il leur paraissait nécessaire d'être informés complètement des problèmes avec lesquels le gouvernement britannique se trouve confronté, notamment dans les trois domaines mentionnés dans votre lettre du 9 août, ainsi que des solutions qu'il envisage de leur apporter.

A cet effet, les six gouvernements m'ont chargé d'inviter le gouvernement britannique à participer à une réunion qui pourrait se tenir à Paris les 10 et éventuellement 11 octobre 1961. Au cours de cette réunion, le point de vue du gouvernement britannique leur serait communiqué.

Aussitôt que les gouvernements des États membres de la Communauté économique européenne auront achevé l'examen des indications qui leur auront été ainsi fournies, et tout en se réservant de demander des explications complémentaires, ils se concerteront avec le gouvernement britannique pour fixer la date de l'ouverture des négociations proprement dites. Celles-ci, de l'avis des six gouvernements, pourraient avoir lieu à Bruxelles et s'ouvrir dans la première quinzaine du mois de novembre.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, les assurances de ma très haute considération.

(s.) Ludwig ERHARD

ANNEXE I H.

Copie de la lettre de : M. MacMillan, premier ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à M. Erhard, président du Conseil de la Communauté économique européenne

en date du : 30 septembre 1961

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'accuser réception de la lettre de Votre Excellence du 27 septembre, lettre dans laquelle vous m'informiez qu'à sa session des 25 et 26 septembre, le Conseil de ministres de la Communauté économique européenne a accepté la requête du gouvernement de Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, mentionnée dans ma lettre du 9 août et tendant à entamer des négociations en vue de l'adhésion au traité de Rome conformément aux dispositions de l'article 237, et a invité le gouvernement de Sa Majesté à participer à une réunion qui devra avoir lieu à Paris le 10 et, si nécessaire, le 11 octobre 1961, réunion au cours de laquelle le gouvernement de Sa Majesté pourrait communiquer ses vues sur les problèmes auxquels il fait face, par-

ticulièrement les problèmes figurant sous les trois rubriques mentionnées dans ma lettre du 9 août.

Je suis heureux de porter à la connaissance de Votre Excellence que cette proposition a reçu l'agrément du gouvernement de Sa Majesté. Celui-ci peut également accepter la suggestion formulée dans la lettre de Votre Excellence selon laquelle les négociations devraient se tenir à Bruxelles et commencer, à une date qu'il conviendra de fixer, dans la première quinzaine de novembre.

Le gouvernement de Sa Majesté a désigné le Lord du Sceau Privé, le Très Honorable Edward Heath, M.P. pour le représenter à la réunion de Paris et pour assumer la responsabilité de la conduite des négociations ultérieures.

(Formule de politesse.)

(s.) MACMILLAN

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

présentée par

MM. Vanrullen, Pleven et Poher

au nom des trois groupes politiques

relative à la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion

L'Assemblée parlementaire européenne,

1. Constatant, en concluant la discussion sur l'association de la Grèce, que la procédure de négociation a été défectueuse, en ce qui concerne l'exercice des fonctions assignées à la Commission européenne ;

2. Ayant pris connaissance de la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne et du Danemark à la Communauté économique européenne ;

3. Estime indispensable, pour la sauvegarde du caractère communautaire de la procédure, que la Commission de la C.E.E. et l'Assemblée soient associées aux négociations dans la forme la plus appropriée ;

4. Demande qu'aucune atteinte ne soit portée à l'esprit communautaire du traité de Rome, ni dans le fond, ni dans la procédure.

AMENDEMENT N° 1

présenté par
MM. Vendroux et Filliol

**à la proposition de résolution relative à la procédure à suivre
pour la conclusion des accords d'adhésion**

Rédiger comme suit l'alinéa 3 :

« Estime indispensable, pour la sauvegarde du caractère communautaire de la procédure, que la Commission de la C.E.E. soit associée aux négociations et que l'Assemblée en soit informée dans la forme la plus appropriée. »



