

La Communauté économique européenne et les Etats neutres (Autriche, Suède et Suisse)

Autor(en): **Bauer, Gérard-F.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **21 (1963)**

Heft 1

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135609>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Communauté économique européenne et les Etats neutres (Autriche, Suède et Suisse)¹

Gérard-F. Bauer

Président de la Fédération suisse des Associations de fabricants d'horlogerie (FH), Bienne

I. INTRODUCTION

Nous nous devons, en tout premier lieu, d'exprimer nos remerciements aux organes directeurs de l'« Association pour l'étude des problèmes de l'Europe » d'avoir mis au nombre des préoccupations qui vont être les nôtres durant la présente session celles que doit susciter le proche avenir des relations entre la Communauté économique européenne et les Etats neutres européens, soit l'Autriche, la Suède et la Suisse.

Je suis persuadé d'être l'interprète de nos amis des deux premiers pays et du mien, si je dis aux organisateurs de la X^e Table ronde et aux participants des autres nationalités, en particulier à nos collègues des six Etats du Marché commun, combien nous sommes sensibles au choix tant du sujet que nous allons nous efforcer d'introduire, que de la ville où nous siégeons, Bâle, dont la vocation européenne est attestée par l'histoire, illustrée par sa culture et concrétisée par le dynamisme de son économie.

*

Je désire aussi dire combien la tâche de rapporteur qui m'échoit aujourd'hui me paraît périlleuse. Il s'agit, en effet, de dresser un tableau de situation et de tracer quelques perspectives, et je suis conscient du fait que ce que je pourrai dire, tout en s'appuyant sur les textes officiels émanant des Etats neutres, ne saurait avoir la prétention de traduire authentiquement les idées maîtresses qui inspirent l'attitude de ces Etats vis-à-vis du Marché commun.

Je n'ai pas davantage l'ambition de reproduire les pensées directrices de la Communauté économique européenne et de ses six Etats membres, ni leur doctrine définitive au sujet des relations futures des Etats neutres avec le Marché commun, en particulier à l'endroit de la solution de l'association, telle qu'elle est préconisée.

¹ Rapport présenté à la X^e Table ronde des problèmes de l'Europe, à Bâle, les 8 et 9 novembre 1962, et mis au point ultérieurement. Le texte intégral du compte rendu des débats de la « Table ronde » de Bâle sera publié dans la revue *Les Problèmes de l'Europe*, 37, via Porta Castello, Rome.

Les négociations n'étant pas encore amorcées entre la CEE et les Etats neutres, je ne puis fonder l'analyse et les quelques conclusions que je présenterai que sur les déclarations d'intention des Gouvernements de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse, telles qu'elles ont été portées à la connaissance du Conseil des ministres de la CEE, les 28 juillet et 24 septembre 1962 d'une part, et sur les volontés exprimées à l'origine du Marché commun, ou dans la suite, par des autorités ou des personnalités appartenant à ce dernier, d'autre part.

*

Néanmoins, votre connaissance de ces problèmes, la patience et la bienveillance dont vous voudrez bien faire preuve à l'égard de votre rapporteur et l'effort d'objectivité que je vais tenter, me permettront, en dépit de ces difficultés et de la prudence que requiert la situation, de m'acquitter de ma tâche.

Je me plais à espérer que la discussion qui suivra nous donnera l'occasion de préciser, d'approfondir, de compléter ou de nuancer davantage les considérations que j'aurai l'honneur et l'intérêt de vous présenter.

Si la discussion contribue à éclairer la portée pratique de la volonté déclarée d'association des Etats neutres au Marché commun, et à dégager ce que pourrait être le statut d'association des Etats neutres et industriels selon le Traité de Rome, ce qui va être dit n'aura pas été tout à fait vain.

II. D'UNE EUROPE, HÉTÉROGÈNE ET COHÉRENTE ¹

Nous sommes bien conscients de ce que l'avenir de la Communauté économique européenne, a fortiori celui de l'Europe dans son ensemble, ne va pas dépendre de l'organisation, de l'institutionnalisation, à l'avenir, des rapports entre la CEE et les trois Etats neutres.

Il n'en demeure pas moins que le fait, par les Etats considérés et par les autorités de la CEE, de s'attaquer à ce problème représente une échéance importante, en raison non seulement des intérêts économiques et financiers mis en cause, mais encore

¹ Le baron Snoy et d'Oppuers, secrétaire général honoraire du Ministère des affaires économiques de Belgique et ancien plénipotentiaire de son pays à la conférence de Val-Duchesse, dans une conférence qu'il présentait à Vienne, il y a quelques années, s'exprimait déjà de la sorte :

« Il faut certainement éviter de vouloir toucher à la personnalité et au particularisme des cultures, des pays et des langues, des groupes de race européens. Nous avons trop souffert des efforts d'unification de l'Europe par la force et par la contrainte, pour ne pas mettre toute notre ambition à la créer dans le respect de la personne humaine, dans le respect du particularisme, dans le respect de cet enrichissement que procure la multiplicité des points de vue et des langues, des formes d'art et de folklore, pour éviter de la menacer par un excès de centralisation ou par une simplification des formes juridiques; il faut laisser à la nature vivante de l'Europe perpétuellement imaginative et créatrice la possibilité de se développer dans toutes ses virtualités. Dès lors, la grande unité politique qui doit se créer en Europe n'a pas besoin d'un excès de lois écrites. C'est la coutume de notre vie en commun, la conscience de nos particularismes en même temps que de nos identités, le souci de promouvoir les caractéristiques fondamentales de notre civilisation chrétienne, c'est-à-dire le respect de l'homme, c'est tout cela qui constitue un argument fondamental en faveur d'une marche en avant perpétuelle de l'Europe, axée non pas sur des textes, mais sur des volontés permanentes. »

de sa signification générale et de ses résonances en Europe comme à l'extérieur de notre continent.

Le règlement satisfaisant du problème posé peut constituer, si les parties intéressées le veulent, une étape non négligeable dans la construction de l'Europe, de cette Europe nécessaire au monde, naturellement hétérogène, et que nous voulons toujours plus cohérente pour la mettre au niveau de ses tâches futures.

L'organisation des rapports interétatiques et institutionnels entre la CEE et les trois Etats neutres constituera de même un test de volonté commune et de notre capacité d'imaginer des solutions tout à la fois respectueuses des situations de fait et des volontés des parties, réalistes et dynamiques. Ce test, nous en sommes convaincus, prendra une signification morale et aura une portée pratique pour l'ensemble de l'Europe et en dehors de notre continent, et la solution définie peut témoigner en faveur de l'ingéniosité européenne, à savoir concilier dans le concret les nécessaires règles de cohésion et les diversités non moins réelles des Etats parties à la négociation. En effet, mieux l'Europe saura rechercher et découvrir la solution des problèmes qui lui sont posés — et celui des rapports entre la CEE et les Etats neutres est un des plus importants! — plus son prestige, son efficacité, son influence s'en trouveront augmentés.

*

Les Etats neutres européens comme, dans un autre contexte, les pays en plein développement économique que compte notre continent constituent deux exemples frappants de la diversité des situations d'origine, des statuts ou des pensées directrices qui en conditionnent les politiques intérieures et extérieures.

S'en rendre compte, c'est à la fois faire preuve de réalisme et d'esprit de solidarité; il s'agit en effet, d'une part de concilier dans le concret et dans le temps les diverses situations de nations et d'entités internationales, dans ce qu'elles ont d'indispensable pour les Etats considérés et de positif dans les rapports extérieurs, et d'assurer d'autre part la non moins impérieuse cohésion de notre continent, cela par le moyen de la définition et de la mise en œuvre d'objectifs reconnus communs. Nous nous plaignons à souhaiter que les négociations entre la CEE et les Etats neutres, qui suivront normalement les déclarations d'intention de ces derniers, permettront de faire la preuve d'une telle volonté et la démonstration fructueuse, dans l'intérêt de la CEE et des Etats neutres, d'une telle méthode de règlement.

Pour parvenir à la conscience, tout à la fois des constantes diverses des Etats intéressés — s'exprimant, en particulier, dans leur statut ou dans leur politique de neutralité — et de la réalité contraignante de tâches et d'objectifs communs devant lesquels ils sont placés, comme de la nécessité croissante d'une Europe cohérente et ouverte sur le monde, condition indispensable au bon départ et à la conclusion de négociations fructueuses, il faut non seulement avoir à l'esprit d'où nous partons et où nous voulons en venir, c'est-à-dire connaître les cheminements historiques de nos pays et les conditions qui les ont conduits aux réalités d'aujourd'hui, mais encore

mesurer les virtualités bénéfiques d'une entente et par-là même l'enjeu des négociations projetées.

*

L'Europe, on le sait, a été au cours des siècles derniers l'un des plus constants propulseurs d'une expansion économique puissante, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. C'est ainsi qu'à son apogée, elle a créé un immense marché périphérique, dont la population était environ de trois à cinq fois supérieure à celle de l'Europe industrielle. A la sécession de la Russie et des pays de l'est de l'Europe, à la fin du premier et du second conflit mondial, vinrent s'ajouter la nette détérioration de la position-clé de notre continent, la démobilisation du régime colonial, et la montée du monde communiste contemporain.

Cette suite d'événements ébranlèrent — on est tenté aujourd'hui de l'oublier — les fondations de la construction politique et économique de l'Europe, ainsi réduite à sa portion occidentale, et l'obligèrent à repenser son équilibre intérieur et sa position dans le monde, bouleversée elle aussi. Notre continent s'y est essayé, en mettant en œuvre le Plan Marshall, avec l'aide généreuse du peuple américain, en créant l'Organisation européenne de coopération économique, le Conseil de l'Europe, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne, l'Euratom. Ces efforts n'ont pas été accomplis sans que soient enregistrés de brillants succès, dans le temps même où l'Europe se relevait de ses ruines, où elle édifiait une économie industrielle et scientifique nouvelle et dotée d'une grande capacité d'expansion. C'est ainsi qu'à défaut de sa position d'antan — qu'elle ne pouvait restaurer en raison des mutations politiques issues des deux conflits mondiaux — l'Europe dispose aujourd'hui d'un Marché commun dont l'adolescence est riche de virtualités, que ses économies nationales sont saines et actives, qu'elle possède des moyens d'action de tout ordre, techniques et scientifiques en particulier. A l'heure actuelle, elle se doit, au bénéfice de cette réussite qui n'a pas laissé de provoquer surprise et admiration dans le monde entier, et compte tenu des modifications profondes qu'a subies ou que subira à des cadences diverses le Tiers-Monde, de rechercher et de trouver des objectifs nouveaux, à la taille des problèmes posés et à la dimension de sa prospérité.

Notre continent, en dépit de nombreuses expériences, va souvent vers les objectifs nouveaux en éléments dispersés, alors que sa vocation naturelle et historique, ses traditions, ses moyens d'action accrus, une claire conscience de ses intérêts à moyen et à long terme, lui confèrent un rôle et des tâches importantes, pour ne pas dire déterminantes, dans l'élaboration des rapports nouveaux et multiples à établir entre le monde occidental et le Tiers-Monde¹.

¹ « Ses devoirs (de l'Europe) envers l'avenir ont pu se réduire sur quelques points; mais ils se sont accrus sur d'autres, du fait qu'elle se trouve responsable du destin historique non plus seulement d'elle-même et d'une planète qui lui était soumise, mais d'une planète qui a atteint sa majorité et conquis son indépendance. » (LUIS DIEZ DE CORRAL: *Le Rapt de l'Europe*, Paris, 1954, p. 312.)

Mais on doit sans cesse se demander quelle Europe serait en mesure d'affronter ces lendemains et la mieux préparée moralement et matériellement à accomplir ces tâches ¹.

Le recteur Brugmans, du Collège de l'Europe, écrivait: « L'Europe est et restera hétérogène. Pour l'intégrer, il faut plus que du temps, il faut une patience compréhensive. » ²

Désirer une Europe absolument homogène, dans le but de réaliser ses objectifs intérieurs et d'accomplir ses tâches extérieures, me paraît représenter une fin aléatoire. Elle impliquerait à tout le moins, dans le cas même où les pays européens s'orienteraient dans une telle direction, un retard dans la réalisation progressive de la cohésion nécessaire de notre continent. L'analyse du cours de l'histoire contemporaine de l'Europe — sans ignorer ce que lui ont coûté ses divisions et ses guerres civiles — ne permet pas de conclure à la nécessité, à l'urgence et à la possibilité de cette homogénéité étendue à l'ensemble de l'Europe occidentale. Les tâches que l'Europe se doit d'accomplir ne l'exigent pas davantage!

En présence de l'impossibilité d'une définition historique ³ et géographique de l'Europe et d'un a priori politique, il faut prendre conscience — et les Communauté européennes y ont utilement contribué — de l'analogie des problèmes posés à chacune des entités et des économies nationales, considérer la dimension des problèmes et le rythme de leur succession dans le temps, la convergence croissante des intérêts, et le caractère obligé et bénéfique de solutions conçues et mises en œuvre de concert. De la sorte, grâce encore à une attitude volitive, au choix d'objectifs communs et à la patiente élaboration d'un comportement harmonisé dans les relations intra et extra-européennes, l'Europe, grevée ou « riche d'une densité historique inégalable » ⁴, saura devenir toujours davantage cohérente, tout en restant respectueuse des objectifs que les Etats signataires du Traité de Rome ont impartis à la CEE, et des diversités des Etats du continent.

¹ M. Daniel Villey, professeur à l'Université de Paris, écrivait: « L'idée européenne est, comme le bon sens même, la chose la mieux partagée. » (*Marché commun*, 2^e Congrès de l'Association des universitaires de l'Europe, Paris, 1960, p. 118.)

² HENRI BRUGMANS: *Un Historien regarde l'Intégration européenne*, Leyde, 1960.

³ BENJAMIN CONSTANT écrivait déjà dans *D'Esprit de Conquête*, au chapitre XIII intitulé « D'uniformité »: « La variété, c'est l'organisation; l'uniformité, c'est du mécanisme. »

On peut rappeler aussi à cet égard les épisodes dramatiques de la lutte entre les conceptions autrichiennes et bismarckiennes d'organisation du monde allemand dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, dont on a mesuré et subi les conséquences au XX^e siècle et que décrit Jacques Droz dans *L'Europe centrale* (Paris, 1960, p. 125 et 126): « Seul le fédéralisme offre la possibilité d'une extension continue, tandis que la centralisation ne peut jamais s'étendre au loin... or cela ne pourrait se produire que par un recours à la violence, laquelle toucherait bientôt à ses limites... »

» Si le fédéralisme ne permet pas, à vrai dire, une concentration aussi stricte de toutes les énergies nationales, par contre il en résulte dans l'ensemble une somme de forces beaucoup plus grande, parce que les Etats trouvent une latitude suffisante à leur développement particulier, tandis que l'uniformité qui impose la centralisation resserre et entrave le libre développement des forces... »

⁴ Denis de Rougemont.

Nous sommes tous convaincus, ressortissants d'Etats européens membres ou non de la CEE, des maux et des dommages innombrables provoqués par les divisions et les guerres civiles européennes, à l'intérieur et à l'extérieur de notre continent, et nous devons exprimer notre profonde reconnaissance aux pionniers de l'Europe qui, au lendemain du second conflit mondial, ont su dominer leurs ressentiments, écarter l'atmosphère de méfiance réciproque entre anciens belligérants, dissiper un climat de profonde lassitude et poser les fondations de l'ordre et de la paix¹. Mais nous voulons admettre aussi l'hétérogénéité de notre continent comme une donnée de fait, et nous pouvons plus encore en démontrer l'utilité² pour l'ensemble de l'Europe occidentale par un faisceau d'exemples contemporains; en effet, dans le concret, la cohésion des objectifs s'est satisfaite non seulement de la diversité des méthodes d'action, mais encore a été rendue possible par cette différence d'approche.

III. LES ÉTATS NEUTRES EUROPÉENS (AUTRICHE, SUÈDE ET SUISSE): UN EXEMPLE DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE L'EUROPE ET DE LA VOLONTÉ DE PARTICIPATION A L'ŒUVRE D'INTÉGRATION

A. Les Etats neutres et les Communautés européennes

Les trois Etats européens, présentement étrangers à la Communauté européenne du charbon et de l'acier, à la Communauté économique européenne et à l'Euratom, que nous allons plus particulièrement prendre en considération, présentent un cas typique de l'hétérogénéité de l'Europe et fournissent l'exemple d'une volonté jamais démentie de participer à tous les efforts accomplis en faveur de l'intégration européenne depuis 1945.

¹ Emmanuel Mounier disait de l'Europe au lendemain du dernier conflit mondial: « Dans cette pâte décomposée qu'est l'Europe, nous avons à multiplier des hommes qui aient de l'os: des idées fermes, du courage, quelques entêtements irréductibles. »

Si l'Europe n'est plus cette « pâte décomposée », il faut plus que jamais, pour poursuivre avec succès la construction entreprise, de la fermeté dans les idées, du courage, le sens des réalités que sont les Communautés européennes et les Etats tiers européens; il importe de savoir distinguer, au nombre des diversités et des caractéristiques que présentent ces Etats, entre les constantes et les variables, et de faire preuve d'imagination.

² A l'appui de cette thèse, bornons-nous à mentionner, s'agissant de la neutralité selon le concept européen:

- l'Acte de Paris, du 20 novembre 1815, reconnaissant solennellement la neutralité suisse comme « étant dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière »;
- la déclaration suédoise présentée au Conseil des ministres de la CEE le 28 juillet 1962: « Nous considérons nous-mêmes que la neutralité suédoise, tout en étant une politique autonome pour laquelle nous avons opté librement, constitue une contribution à la paix, dans les plus larges contextes de l'Europe et du monde. En particulier, elle est un important élément de stabilité et de calme dans le nord de l'Europe »;
- la déclaration autrichienne, présentée au Conseil des ministres de la CEE le 28 juillet 1962: « Bien que l'Autriche soit le plus jeune des Etats neutres d'Europe, sa politique de neutralité et son esprit démocratique ont déjà fait leurs preuves en automne 1956 lorsque, fidèle à ses principes démocratiques, l'Autriche accorda l'asile à deux cent mille réfugiés. »

Bien que les caractéristiques fondamentales des trois Etats ne se résument pas dans le seul statut de neutralité, et ne se traduisent pas dans le concret par le seul exercice de la politique de neutralité, c'est néanmoins cet aspect de leur attitude que nous nous efforcerons de développer ici; en effet, les statuts et politiques de neutralité de ces entités nationales constituent la raison d'être de leur décision de ne pas demander d'adhérer aux Communautés européennes, mais bien de chercher à s'y associer en une forme à convenir par voie de négociation ¹.

¹ Le Gouvernement fédéral autrichien s'est exprimé comme suit à ce sujet, dans la déclaration présentée au Conseil des ministres de la CEE, le 28 juillet 1962, par M. Bruno Kreisky, ministre des Affaires étrangères:

« ... Ainsi, Traité d'Etat et neutralité constituent les fondements de la souveraineté et de l'indépendance de l'Autriche. C'est pourquoi le Gouvernement fédéral autrichien a déclaré, dans sa lettre du 12 décembre 1961, qu'il désire conclure avec la Communauté économique européenne un arrangement économique « compatible avec le maintien intégral de sa neutralité permanente et le respect de ses accords internationaux et lui permettant d'accomplir, en tout temps, les devoirs qui en découlent ».

» Le Gouvernement fédéral autrichien est cependant de l'avis que la neutralité et les obligations découlant du Traité d'Etat ne constituent pas, pour l'Autriche, un obstacle à une coopération en vue de l'intégration économique de l'Europe si l'on tient compte des deux principes fondamentaux de la politique étrangère autrichienne — Traité d'Etat et neutralité — qui de leur côté conditionnent en même temps la stabilité et la paix en Europe centrale. »

Dans la déclaration faite par M. Gunnar Lange, ministre du Commerce de Suède, le 28 juillet 1962, devant le Conseil des ministres de la CEE, nous extrayons le passage suivant:

« Ce n'est pas à l'intégration économique et à ce qu'elle implique que se réfère la position spéciale de la Suède. La coopération des Etats membres de la Communauté économique européenne contient aussi certains aspects nettement politiques. La Suède respecte la ferme volonté qu'ont la Communauté et les pays qui désirent y adhérer pleinement d'aller plus loin à cet égard que ne le peut chacun d'entre nous... Il existe... quelques traits importants — encore qu'ils soient peu nombreux — inhérents à la qualité de membre, qui sont incompatibles avec une politique de neutralité. Car la neutralité n'est pas seulement un concept légal, c'est bien aussi une question de politique à suivre. Cela implique une façon d'agir, même en temps de paix, qui maintienne la confiance que l'on peut mettre tant dans la volonté que dans la faculté du pays de rester neutre en cas de guerre ou de crise. La Suède ne pourrait donc pas, selon nous, devenir membre à part entière sans renoncer à sa neutralité. »

Poursuivant son exposé, M. Lange ajoutait ce qui suit:

« Pour la Suède, toutefois, neutralité n'est pas synonyme d'isolement. Nous partageons le sentiment de solidarité dont la coopération européenne s'est inspirée... la politique de mon pays, dans la situation actuelle, est de manifester concrètement son désir très réel de contribuer de façon constructive à la coopération européenne, sans entamer, à l'avantage de qui que ce soit, sa politique traditionnelle de neutralité... C'est pourquoi nous avons formulé une demande d'association avec la Communauté, conformément à l'article 238 du Traité de Rome. »

M. F.-T. Wahlen, chef du Département politique fédéral, au nom du Conseil fédéral, a présenté le point de vue suisse au Conseil des ministres de la CEE, le 24 septembre 1962, en particulier dans les termes suivants:

« L'attachement de mon pays à l'Europe est la conséquence naturelle de sa situation au cœur du continent, de son histoire et de son appartenance à la culture occidentale. Les échanges spirituels et intellectuels entre la Suisse et les autres pays de l'Europe, si riches et si animés, se doublent de relations économiques et financières multiples. Cette interdépendance crée, sur le plan moral, une solidarité que nous désirons maintenir et élargir et, sur le plan économique, une communauté d'intérêts que nous souhaitons renforcer. »

» Après avoir déclaré que la Suisse était prête à rechercher, « par l'une des voies offertes par le Traité de Rome, une solution équilibrée », et qu'elle est résolue à assumer « sa part d'obligations et de responsabilités » dans le cadre du Marché commun, M. Wahlen ajoutait:

(Suite à la page suivante)

Le fait aussi que les statuts et les politiques de neutralité des trois Etats sont d'origine historique et de fondements juridiques différents ne présente aucune pertinence dans l'examen auquel nous procédons, puisque aussi bien les déclarations présentées au Conseil des ministres de la Communauté économique européenne, les 28 juillet et 24 septembre 1962, ont tout à la fois et dans des termes analogues :

- rappelé que la maxime de neutralité régissait leurs relations extérieures et que le maintien du statut de neutralité, comme l'exercice subséquent et scrupuleux de la politique de neutralité, ne leur permettait pas d'envisager une demande d'adhésion à la CEE, selon l'article 237 du Traité de Rome;
- solennellement confirmé leur volonté de participer à l'œuvre d'intégration économique européenne et d'apporter leur contribution à l'édification du Marché commun.

Si l'attachement des trois Etats à la neutralité, proclamé et prouvé à bien des reprises dans le cours de l'histoire contemporaine de notre continent, ne peut être mis en doute ¹, la volonté de coopérer à l'œuvre commune est tout aussi manifeste.

« Dans les arrangements à conclure avec la Communauté, la Suisse devra cependant sauvegarder sa neutralité, garantie de son indépendance, sa structure fédéraliste et son système de démocratie directe. Démocratie directe, fédéralisme et neutralité marquent la personnalité politique de la Suisse. Ils sont le résultat de sa diversité intérieure et forment la base de sa stabilité politique qui, à notre avis, a eu des effets favorables sur ses relations avec les pays tiers... Pays fondé sur le principe de démocratie et de liberté individuelle, la Suisse est aussi déterminée à faire tout ce qui est en son pouvoir, dans le cadre de sa neutralité, pour contribuer au maintien de la paix et de la liberté dans le monde. »

¹ Bien qu'il ne nous appartienne pas, étant donné le sujet que les organisateurs de la X^e Table ronde nous ont demandé de traiter, de rappeler le fondement des statuts et politiques de neutralité européens, ni de motiver leur raison d'être, il nous sera cependant permis d'exprimer les quelques observations suivantes.

Pourquoi contester aux Etats neutres européens le droit de croire aux vertus du statut de neutralité, non seulement à des fins de sauvegarde nationale, mais encore en tant qu'instrument de ce qui subsiste encore aujourd'hui du droit des gens ? De même qu'il ne peut être question — à moins de vouloir nous livrer à nouveau à ces discussions aussi vaines que stériles, que nous avons trop souvent affectionnées — de discuter sur les régimes politiques, économiques et sociaux que nos pays occidentaux ont choisis, sur leurs défauts et sur leurs qualités, de même ce n'est pas faire œuvre utile que de leur contester le droit de déterminer l'orientation de leur politique extérieure.

Nous ne pouvons pas non plus, nous plaçant d'un autre point de vue, comprendre le raisonnement selon lequel l'une des sources de conflits internationaux — les « guerres civiles européennes » — étant aujourd'hui tarie, la neutralité, d'origine européenne, avec la signification, la portée morale et politique que nous lui connaissons, aurait perdu sa légitimité et son efficacité. Emettre un tel jugement, me semble-t-il, c'est négliger les résonances mondiales de tout conflit, quelle que soit son origine géographique. On l'a bien vu lors de la Conférence de Potsdam et des négociations du Traité d'Etat autrichien.

C'est aussi méconnaître le rôle utile que cette institution, non seulement d'origine mais également d'essence européenne, peut jouer dans les différents conflits larvés ou déclarés qui divisent le monde, et que de nombreux exemples contemporains illustrent.

- Ne devrait-on pas finalement et logiquement tirer de tout cela la double déduction suivante :
- la menace d'un conflit armé mondial et la conscience de la nature et de l'ampleur de ses conséquences doivent entraîner la multiplication et l'amélioration des moyens de prévenir un tel conflit;
 - on ne peut exclure du nombre de ces moyens les statuts et politiques de neutralité.

De même, leur désir est évident de rechercher avec la Communauté économique européenne des solutions équilibrées leur permettant de fournir leurs prestations en sauvegardant leurs statuts de neutralité, sans gêner en quoi que ce soit l'esprit communautaire au sein du Marché commun.

Si l'on se surprenait encore aujourd'hui à craindre que ce ne fût pas le cas, il suffirait pour dissiper les hésitations d'analyser objectivement l'histoire de la coopération économique européenne depuis la fin du second conflit mondial, et de dégager les traits caractéristiques et fondamentaux du comportement de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse à cet égard.

*

L'Autriche¹ à peine sortie de la guerre qui lui avait été imposée, et sans attendre de recouvrer sa pleine souveraineté, exprima avec courage et lucidité sa volonté de coopération. C'est ainsi qu'elle fut parmi les membres fondateurs de la première organisation permanente de coopération de l'Europe occidentale, l'OECE, apportant une fidèle contribution à cette institution et mettant tous ses soins à appliquer les résolutions en matière d'échanges visibles et invisibles, dès que sa reconstruction économique fut terminée, et qu'elle fut également membre de l'Union européenne des paiements dès la création de cet organisme.

Dès la mise en vigueur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, elle accrédita une délégation permanente auprès de la Haute-Autorité, et réalisa une coopération active et de fait avec l'institution de Luxembourg, bien qu'il ne lui fût pas possible d'y adhérer, en raison de sa situation à l'époque, et pour des motifs politiques.

Lorsque le projet de créer une zone de libre-échange s'avéra irréalisable lors des négociations intergouvernementales, l'Autriche fit partie de l'Association européenne de libre-échange, et fit sienne la volonté des Etats tiers industriels et européens de réaliser parallèlement au Marché commun la démobilisation des dernières restrictions quantitatives et la réduction progressive des droits de douane, en recherchant dans le même temps un accord avec la CEE.

La Suède apporta dès les premiers jours de la mise en œuvre du Plan Marshall sa pleine et fructueuse contribution. En particulier, elle fut pour beaucoup, bien que non intéressée à ce problème spécifique, dans la naissance du Plan Marshall

¹ Déjà à l'époque du mercantilisme naissant, Léopold II proposa une sorte d'intégration économique pour les pays héréditaires de l'Autriche, intégration à laquelle Marie-Thérèse et Joseph II donnèrent une forte impulsion.

Au milieu du XIX^e siècle troublé, le prince de Schwarzenberg, parvenu au pouvoir après la révolution de 1848, faisait connaître, avec le concours de son ministre du commerce, le baron de Bruck, les grandes lignes de la conception autrichienne de l'organisation des marchés. Dans un second mémoire, le Gouvernement de Vienne, le 30 mai 1849, soulignait l'intérêt de créer un vaste marché intérieur, de 70 millions d'habitants à l'époque, recommandait le développement harmonieux de toutes les branches de la vie économique, un régime de concurrence libre à l'intérieur de ce marché et une politique ouverte d'accession pour tous les Etats européens. On sait que les événements d'alors, opposant la Prusse à l'Autriche, ne permirent pas la réalisation de ce plan, qui aurait pu être l'amorce d'une intégration économique européenne avant la lettre.

de reconstruction européenne, puis elle participa à la constitution de l'OECE. L'un des fondateurs de cette dernière institution, et l'un de ses artisans auxquels nous devons le plus, fut le regretté Dag Hammarskjöld.

La Suède n'avait pas attendu la fin de la reconstruction de l'Europe et l'assainissement de ses économies nationales pour réclamer la disparition des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, et la réduction automatique des droits de douane.

Souvenons-nous, en effet, qu'avant même le déclenchement du second conflit mondial, elle avait été mêlée de près à la Convention d'Oslo, première tentative multilatérale et régionale d'intégration économique, à l'échelon scandinave. Elle fut ainsi tout naturellement au nombre des initiateurs d'un nouveau programme de réduction automatique des droits de douane, avec le Danemark, la Norvège, les pays du Benelux, la Suisse, dans ce que l'on a appelé le « Low Tariff Club », dont l'idée fut abandonnée au profit de celle d'une grande zone de libre-échange ¹.

Quant à la Suisse, il me sera permis, pour des raisons évidentes, de me borner à me référer aux déclarations de ses hommes d'Etat, rappelant ses faits et gestes dans le développement de la coopération économique européenne, et confirmant solennellement sa volonté de concourir au parachèvement d'un grand marché européen.

*

Cette volonté d'apporter leur concours à l'intégration européenne, dans toute la mesure ou statuts et politiques de neutralité le permettent, a été réaffirmée par les trois Etats d'une manière collective aux termes de la résolution du Conseil des ministres de l'Association européenne de libre-échange du 28 juin 1961 ².

¹ Voir, en particulier, la récente publication, intitulée *La Suède partenaire de l'Europe*, que nous devons à l'Association des banques suédoises, et à la Fédération des industries suédoises.

² Après avoir, successivement,

- rappelé que « le but de l'Association européenne de libre-échange a été dès le début, non seulement de créer un marché libre entre ses membres, mais aussi de réaliser en définitive l'intégration économique de l'ensemble de l'Europe, en établissant un marché unique de 300 millions de consommateurs »;
- relevé que « la conscience toujours plus nette des dangers qui découlent de la présente division de l'Europe a suscité la volonté de faire un nouvel effort pour mettre fin aux divergences qui, au cours des dernières années, sont devenues un obstacle à la coopération économique européenne », et que, « en mettant fin à cette division, les pays européens pourraient vouer toute leur attention aux grands problèmes des relations économiques de l'Europe avec le reste du monde », le Conseil des ministres de l'AELE a
- précisé que « l'expérience acquise au cours de ces dernières années a permis d'étudier sur une base nouvelle les problèmes de l'intégration européenne », et qu'une nouvelle étude « a montré que, lors même que certains pays de l'AELE ne peuvent accepter des obligations de nature politique, tous les membres de l'AELE sont prêts, en vue de réaliser un marché européen intégré, à assumer des obligations allant au-delà de celles de Stockholm » (dans l'accord instituant l'Association européenne de libre-échange).

C'est ainsi qu'au nombre des membres de l'AELE, les trois Etats neutres ont, à la fois:

- admis que « tout nouvel effort pour mettre fin à cette division (de l'Europe) présuppose que toutes les parties seraient prêtes à apporter des modifications à leur position », et qu'il faudra dans le même temps « respecter les principes politiques fondamentaux, non seulement chez divers Etats européens, mais aussi de la Communauté économique européenne »;
- reconnu que « l'objectif de toute solution doit être de favoriser l'unité et la solidarité de l'Europe, de renforcer l'économie européenne et d'établir le marché intégré sur des fondements solides et permanents »¹.

Le 31 juillet 1961, dans le même contexte de l'AELE, les trois Etats ont exprimé leur intention commune d'établir avec la CEE des liens étroits, impliquant des engagements réciproques. Conséquemment, ils ont demandé, le 15 décembre 1961, de négocier avec la Communauté économique européenne aux fins de fixer les termes de leur participation au Marché commun, et ont été entendus les 28 juillet et 24 septembre 1962².

*

Si j'ajoute maintenant, en guise de simple rappel³, l'imbrication traditionnelle, étroite et bénéfique, des économies autrichienne, suédoise et suisse et de celle du Marché commun, en plus de l'attachement des trois Etats à la neutralité selon le concept européen, et la réalité déclarée, et démontrée dans les faits, de leur volonté de coopération, j'aurai décrit les caractéristiques fondamentales et communes de l'attitude de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse face à l'intégration de notre continent, telle qu'elle est aujourd'hui personnifiée par les Communautés européennes.

B. Les Communautés européennes et les Etats neutres

Il importe maintenant d'examiner, toujours compte tenu des réserves que j'ai formulées au début de ce rapport, si la volonté réelle, quoique non illimitée, de participation des Etats neutres, fondée autant sur une tradition que sur une connaissance approfondie de l'interdépendance de leurs économies nationales et de celle du

¹ Voir le communiqué diffusé au lendemain de la réunion du Conseil de l'AELE, à Londres, 27-28 juin 1961.

² L'audition des délégués des trois Etats fut décidée par la lettre de M. Couve de Murville, président en exercice du Conseil de la CEE, aux trois ministres des Affaires étrangères, le 28 mai 1962.

³ Les importations et exportations des trois pays neutres avec les six pays de la Communauté constituent les pourcentages suivants du total de leurs importations et exportations:

Autriche: 58 % et 51 %

Suède: 40 % et 43 %

Suisse: 62 % et 42 %

(Chiffres valables:

- en ce qui concerne l'Autriche et la Suède: du 1^{er} juillet 1960 au 30 juin 1961,
- en ce qui concerne la Suisse: pour l'année 1961).

Marché commun, rencontre une volonté analogue de la CEE et des six Etats qui l'ont constituée, et si la concordance des volontés des entités intéressées peut se concrétiser dans un instrument de droit international, telle l'association.

L'accord de principe de la Communauté et de ses six membres constituants dépendra dans une large mesure de l'appréciation des faits politiques et économiques actuels, de leur développement possible à l'avenir, de l'examen objectif des avantages et des désavantages que peut comporter tout de suite ou à terme la participation à part entière des Etats neutres au Marché commun, en considération non seulement des échéances intérieures à l'Europe, mais aussi des échéances extérieures à notre continent, en particulier dans ses relations avec le Tiers-Monde.

Dans l'appréciation de la situation actuelle et en devenir, deux facteurs doivent en particulier retenir l'attention des analystes: le facteur « temps », dont il est à peine besoin de dire qu'il bouleverse souvent les pronostics les plus fondés, et le facteur « dimension ».

Sans pouvoir nous arrêter à ce second facteur de la dimension ou de l'espace géographique optimum pour la réalisation des projets d'intégration, je désire me limiter à la remarque suivante.

Si l'on examine les tentatives, réussies ou non, des gouvernements européens dans le domaine de l'intégration « sensu lato » au cours des deux dernières décennies, il me semble se dégager une observation : souvent le dimensionnement identique des espaces géographiques et nationaux, à des fins d'unité politique et d'intégration économique-politique, ne s'est pas révélé possible, ni désirable ni nécessaire.

C'est ainsi qu'une assiette économique, à la fois aussi large et homogène¹ que possible, peut constituer le meilleur soutien, voire la condition nécessaire, d'une union politique restreinte et poussée.

Des exemples nombreux, observés depuis la fin du second conflit mondial jusqu'à nos jours, me paraissent l'attester². Il semble bien qu'il en sera de même, dans un proche avenir tout au moins, aussi bien en raison de l'état et de la répartition des forces économiques et financières dans ce que l'on convient d'appeler le « monde libre », que de l'impossibilité même de réaliser cette identité entre les participants à une union politique et les associés à une œuvre d'intégration économique.

A défaut d'une procédure d'adhésion pure et simple à la Communauté économique européenne (art. 237 du Traité de Rome), qui aurait été amorcée depuis longtemps si elle était compatible avec le statut et la politique de neutralité des trois Etats, c'est bien un régime de coopération, dans le sens de l'association prévue à l'article 238, qui est concevable et possible, non seulement du point de vue autrichien, suédois et suisse, mais encore de celui de la Communauté et de ses six constituants.

¹ Les trois Etats neutres constituent des entités économiques dont le degré moyen de développement ne poserait aucun problème particulier à la CEE.

² Nous n'en voulons pour preuve que la création et les résultats positifs de l'Union européenne des paiements.

Encore faut-il que cette « désarticulation du politique et de l'économique » dans le chef des trois Etats neutres ne provoque aucun freinage ni indirect ni volontaire ¹ dans la poursuite des objectifs politiques que le Traité de Rome assigne à la CEE. Nous avouons ne pas voir en quoi et comment cette seule éventualité pourrait se produire. Il ne saurait être question d'un freinage dans la réalisation des objectifs économiques, en raison du niveau industriel des trois Etats, de leur capacité générale de compétition, et du fait que les accords d'association envisagés doivent comporter un équilibre des droits et des obligations entre les parties contractantes ².

On peut donc espérer que les autorités de la Communauté économique européenne, qui n'ont pas encore arrêté leur position de principe à l'endroit des demandes d'association des Etats neutres, voudront bien reconnaître que la convergence des objectifs et des intérêts l'emporte de beaucoup sur les points de divergence, et que les limitations que les Etats neutres se doivent d'apporter à leur participation au

¹ Le seul concevable théoriquement, lorsqu'on observe l'attitude des trois Etats et qu'on lit leurs déclarations des 28 juillet et 24 septembre 1962. M. F.-T. Wahlen a déclaré à ce sujet :

« Il lui semble (le Conseil fédéral) que ce soit l'association prévue à l'article 238 du Traité de Rome qui réponde le mieux aux conditions de fait. Cette solution permettrait, à notre avis, de dissiper des craintes éventuelles, selon lesquelles la participation d'un pays neutre pourrait compromettre la poursuite des objectifs autres qu'économiques que la Communauté se propose d'atteindre ».

M. Gunnar Lange, au nom des autorités suédoises, a exprimé la même opinion, le 28 juillet 1962 :

« La Suède respecte la ferme volonté qu'ont la Communauté et les pays qui désirent y adhérer pleinement d'aller plus loin à cet égard que ne le peut chacun d'entre nous ; et ce n'est pas, cela n'a jamais été, l'intention du Gouvernement suédois d'essayer d'édulcorer, de ralentir ou d'infléchir en quelque façon ce processus politique. »

M. Bruno Kreisky, ministre autrichien des Affaires étrangères, a fait part de sentiments analogues, le 28 juillet, à Bruxelles :

« L'Autriche a accueilli favorablement les intentions des Etats membres de la Communauté économique européenne et reconnaît leur importance pour la consolidation de l'Europe. Le Gouvernement fédéral autrichien est persuadé que la participation de l'Autriche au Marché commun n'entraînera, pour la Communauté économique européenne, aucun obstacle dans la poursuite de ses buts. »

² En particulier, M. le conseiller fédéral Wahlen s'est prononcé dans ce sens, lors de sa déclaration du 24 septembre 1962 :

« Nous ne cherchons pas à obtenir une situation privilégiée par rapport aux pays membres actuels ou futurs de la Communauté. Si dans certains cas... nous devons suggérer des arrangements qui diffèrent partiellement de ceux du Traité de Rome..., notre objectif sera de vous faire des propositions équilibrées, caractérisées, ainsi que l'exige l'article 238, par « des droits et des obligations réciproques, des activités en commun et des procédures particulières ».

De son côté, M. Gunnar Lange, lors de la présentation du point de vue suédois, a précisé ce qui suit :

« Mon Gouvernement n'a jamais envisagé une association avec la Communauté dans laquelle la Suède n'assumerait pas d'obligations équivalant aux avantages dont elle bénéficierait. »

D'autre part, dans son rapport sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion et de l'association à la Communauté, présenté à l'Assemblée parlementaire européenne au nom de sa commission politique (novembre-décembre 1961), M. W. Birkelbach a pris la position catégorique suivante : « Il faut... exiger que, dans toute association, l'équilibre entre les avantages et les obligations soit garanti... Seules, les négociations pourront déterminer de quelle manière cet équilibre pourra être trouvé. » (Document 122 de séance de l'Assemblée parlementaire européenne, 15 janvier 1962, page 16 de l'édition française.)

Marché commun ne dévalorisent pas leur contribution et ne créent pas une atteinte aux buts de la CEE, ou une entrave à son fonctionnement.

IV. L'ASSOCIATION, INSTRUMENT DE PARTICIPATION AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (art. 238 du Traité de Rome)

A. Bref historique

On a dit ¹, je crois à juste titre, que la formule d'association « est bonne plus par ce qu'elle permet que par ce qu'elle contient: aux hommes de s'en servir pour en tirer ce qui est bon ».

Il en a toujours été ainsi de cette forme de coopération. L'absence de toute définition stricte de sa nature, de sa portée pratique et de ses modalités de fonctionnement lui a permis de devenir une très utile, opportune et nécessaire institution complémentaire de l'adhésion pure et simple.

A ne considérer que la seule histoire récente des organisations de coopération économique «sensu lato» en Europe, nous sommes déjà en mesure d'en enregistrer les effets bénéfiques, que l'association ait été conçue et définie, par les entités en présence, comme un régime transitoire, un palier dans le développement d'une coopération, ou comme un règlement destiné à être permanent.

Nous ne saurions mentionner toutes les dispositions contractuelles du droit public européen qui ont prévu ou voulu des régimes de ce type. Bornons-nous à rappeler que l'OECE, sans avoir prévu formellement une telle solution, l'a mise en pratique avec bonheur et fruit, et selon des modalités fort différentes, lorsqu'il s'est agi d'ouvrir les portes de la coopération économique européenne aux Etats-Unis, au Canada, à l'Espagne — comme étape provisoire — à la Yougoslavie.

De leur côté, les gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ainsi que la Haute-Autorité d'une part, le Royaume-Uni d'autre part, ont conclu, le 21 décembre 1954, un accord aux termes duquel était institué un Conseil permanent (dénommé « Conseil d'association ») où figuraient des représentants du Royaume-Uni et de la Haute-Autorité ².

La Suède et l'Autriche, pour leur part, sans avoir conclu un accord du type britannique, développèrent une coopération étroite avec la Haute-Autorité de la CECA, et instituèrent une procédure permanente de consultation.

Quant à la Suisse, elle passa un accord formel de consultation avec la Haute-Autorité, en date du 7 mai 1956 ³, et conclut, le 28 juillet de la même année, un

¹ *Les Relations internationales de la CECA*, par le professeur DE SOTO, Recueil des cours de l'Académie de droit international, La Haye, 1957, p. 61 et suivantes.

² Aux termes de l'article 6 de cet accord, le « Conseil d'association constitue un instrument d'échanges permanent d'informations et de consultation sur les questions d'intérêt commun concernant le charbon et l'acier et, s'il y a lieu, sur la coordination de l'action relative à ces questions ».

³ D'une part, la Haute-Autorité s'obligeait, après la constatation d'une pénurie sérieuse relative à des produits du charbon et de l'acier, à consulter le Conseil fédéral avant qu'elle ne soumette au

(Suite à la page suivante)

accord avec les Etats membres de la CECA et la Haute-Autorité, relatif à l'établissement de tarifs ferroviaires.

B. L'association selon l'article 238 du Traité de Rome

1. Sa genèse et son interprétation

On a d'ores et déjà tant parlé et écrit, aux Etats-Unis ou en Europe, au sujet de l'association au Marché commun, qu'il peut paraître présomptueux ou vain de s'en saisir, et cela d'autant plus que nous ne pouvons pas nous appuyer aujourd'hui sur une doctrine officielle de la Communauté économique européenne ou sur une pratique éprouvée par celle-ci.

Néanmoins, nous sommes encouragés à mentionner quelques aspects caractéristiques de cet instrument d'intégration « sui generis », non seulement étant donné l'existence à cet égard d'un droit coutumier créé et appliqué depuis nombre d'années par les responsables européens — conscients qu'ils sont des diversités de notre continent —, mais encore par la « ratio legis » même de l'article 238 du Traité de Rome, telle que l'ont donnée des personnalités de la CEE investies des plus hautes compétences, et enfin, récemment, par les déclarations de volonté des trois Etats neutres ¹.

C'est en 1956, sauf erreur, que l'on trouve la première expression d'une intention des six Etats à l'endroit d'un régime d'association parallèle à celui de l'adhésion.

En effet, les chefs des délégations nationales chargées de l'élaboration du futur Traité de Rome, après avoir souligné à l'époque que l'entrée dans le Marché commun est ouverte avec tous les droits et obligations à tous les pays, tinrent à ajouter que c'était par voie de négociation qu'il « serait possible de déterminer quelle forme une association particulièrement étroite pourrait prendre avec certains pays qui considèrent leur adhésion à l'union douanière comme impossible ».

La conférence de Venise, le 30 mai 1956, adoptait entre autres la conclusion suivante, qui exprime nettement la volonté des six Etats à l'endroit des Etats tiers: « Les six Gouvernements, désireux de poursuivre la construction européenne sur la base la plus large, tiennent à rendre possible la participation aux négociations de

Conseil des ministres de la CECA des propositions concernant la répartition des ressources de la Communauté, ou au sujet de leurs minima et maxima à l'exportation. Conformément aux articles 59 al. 2, 3 et 5, et 61, al. 1 c d'autre part, le Conseil fédéral s'est engagé à « ne prendre des mesures pouvant affecter les échanges traditionnels de produits du charbon et de l'acier entre la Suisse et la Communauté sans consulter, à chaque fois, la Communauté ».

¹ L'article 238 du Traité de Rome est conçu dans les termes suivants: « La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

» Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée.

» Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent Traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236. »

Bruxelles, ou à défaut l'adhésion ou l'association aux traités conclus, des autres Etats membres de l'OECE. »

Le 19 juillet 1956, le Conseil des ministres de l'OECE soulignait à l'unanimité — donc avec le plein accord des six Etats futurs membres de la Communauté — la possibilité d'une « étroite association entre l'union douanière projetée et les pays membres (de l'OECE) qui ne peuvent y participer »¹.

Dès après l'entrée en fonction de la Communauté économique européenne, et depuis lors à plusieurs reprises, des personnalités parmi les plus représentatives du Marché commun se sont exprimées dans un sens analogue².

Dans le premier rapport annuel de la Commission européenne, publié le 17 septembre 1958, nous relevons le passage suivant: « La Commission européenne n'a pas cessé de souligner que l'association ne pourrait faire l'objet d'un traité conclu par dix-sept Etats entre lesquels il n'y aurait aucun lien préexistant. Il s'agit en réalité d'une association à conclure entre une communauté déjà vivante et institutionnalisée, d'une part, et ses onze partenaires de l'OECE, d'autre part, qui désirent s'associer avec elle en vue de réaliser des buts communs. C'est ce qu'a prévu expressément l'article 238 du Traité. »

Le contenu et la portée virtuelle du régime d'association, selon le Traité de Rome, sont décrits pour la première fois — je le crois — par la Commission européenne dans un mémorandum que le Conseil des ministres de la CEE lui avait donné mandat d'établir.

Ce memorandum, daté du 26 février 1959, après avoir confirmé que l'adhésion à la CEE présuppose l'adoption intégrale des dispositions du Traité de Rome, définit comme suit l'association:

«... 87. Die Assoziierung bewirkt keine derart enge Bindung. Das wesentliche Merkmal dieser Form des Anschlusses ist ihre grosse Elastizität: Einerseits lässt sie sowohl die multilaterale als auch die bilaterale Assoziation zu, andererseits gestattet sie alle Lösungen, solche, die dem Vertrag von Rom nur einige wenige Bestimmungen entlehnen, und solche, die einer vollständigen Übernahme der Vertragsbestimmungen fast gleichkommen. Der assoziierte Staat, wie auch die Gemeinschaft, können sich solcherart leichter über Sonderklausen einigen, die den Gegebenheiten des treffenden Landes und seinen bereits bestehenden Beziehungen zur Gemeinschaft genau anpasst sind. Schliesslich — und hierin liegt wohl der wesentliche Unterschied — belässt dieses System dem assoziierten Land seine volle Unabhängigkeit in politischer Hinsicht. Die Garantien, die der Partner in bezug auf die eingegangenen Verpflichtungen

¹ Il faut rappeler aussi, dans le même sens, l'intention des négociateurs du Traité de Rome, telle qu'elle a été exprimée dans l'acte final du 25 mars 1957.

² Le 2 mars 1958, le professeur Hallstein, président de la Commission européenne, parlant devant le Parlement de Strasbourg, se prononçait dans le clair langage suivant:

« In der Sache ist die Kommission einmütig der Auffassung, die ich schon dargelegt habe, dass alle Anstrengungen in der Richtung gemacht werden müssen, die europäischen Länder ausserhalb der Gemeinschaft mit dieser in einer Weise zu assoziieren, wie sie in dem Bild der Freihandelszone zum Ausdruck kommt, ohne dass dabei natürlich der unter den sechs Ländern erreichte Stand der Integration irgendwelche Beeinträchtigungen erfahren darf. »

gibt, um in den Genuss bestimmter Vorteile zu gelangen, wären vertraglicher Natur, und es ließe ihm überlassen, sie autonom in Kraft zu setzen. »

Très récemment enfin, M. Jean Rey, membre et vice-président de la Commission de la CEE, s'est exprimé de la sorte sur le problème de l'association des pays neutres au Marché commun, et sur les difficultés que suscite sa solution ¹:

« Selon moi, elles (les vraies difficultés) ne résident pas dans le problème de la discrimination: si l'on admet que les six pays du Marché commun et l'Angleterre peuvent créer entre eux une zone préférentielle conforme aux règles du GATT, on n'aperçoit pas de raison pour laquelle on ne pourrait pas le faire également avec les trois neutres, et pourquoi ce qui serait permis à deux cent vingt millions d'Européens ne le serait pas à vingt millions supplémentaires.

» De même, il ne me paraît pas très convaincant d'affirmer que l'extension de la préférence tarifaire aux trois pays neutres ne se justifierait pas parce qu'elle ne contribuerait pas au renforcement de l'Europe. Il me paraît assez arbitraire de décider que le renforcement de l'Europe ne peut se faire que sous la forme de l'adhésion totale à la Communauté économique européenne; je me demande s'il est sage de pratiquer dans ce domaine une politique de « tout ou rien » et si la démarche des pays neutres qui demandent de s'associer avec notre Communauté n'est pas un premier pas qu'il faut faciliter, quitte à ce que d'autres pas suivent ultérieurement. La volonté des pays neutres de coopérer avec la Communauté économique européenne sous forme d'association me paraît en soi un renforcement de l'Europe occidentale qui ne représente peut-être pas la totalité de ce que nous souhaitons, mais qui n'en est pas moins appréciable. » ²

Le rappel de ces textes et de ces déclarations nous autorise à tirer les déductions suivantes.

Le régime d'association :

- a été prévu dès l'origine par les auteurs et les Etats signataires du Traité de Rome comme devant constituer une seconde possibilité de participer au Marché commun ³;
- est conséquemment, quant à sa raison d'être et à son contenu, bien davantage qu'un accord commercial du type classique en honneur pendant les dernières décennies des relations internationales ⁴;

¹ JEAN REY: *L'Elargissement de la Communauté européenne*, dans *Communauté européenne*, décembre 1962.

² Selon M. Rey, la vraie difficulté réside ailleurs. Nous y reviendrons.

³ Voir la déclaration du professeur Hallstein à l'Assemblée européenne, le 18 septembre 1962, au sujet de l'accord d'association conclu avec la Grèce: « Daher sieht der Vertrag die Assoziation als einer zweite, flexiblere Möglichkeit des Anschlusses an unser Werk vor. »

⁴ Selon le professeur Hallstein (Assemblée européenne, le 18 septembre 1961), « die Assoziation ist mehr als ein blosser Handelsvertrag, mehr als ein ledigliches bilaterales Austauschverhältnis... Bei aller Unabhängigkeit gibt sie dem assoziierten Land die Möglichkeit einen strukturellen Verbindung mit uns... Es ist falsch, die Assoziation als gegenüber dem Beitritt minderwertig abzutun. Sie stellt ebenfalls ein vollständiges Instrument der europäischen Einigung dar. »

Les déclarations des trois Etats neutres, des 28 juillet et 24 septembre 1962, interprètent de manière analogue la disposition de l'article 238.

- a un caractère et une nature contractuels : sa naissance, son caractère et son fonctionnement, dépendent de la concordance des volontés des parties contractantes; c'est à l'Etat tiers impétrant qu'il appartient de décider des raisons qui le conduisent à préférer l'association définie à l'article 238 du Traité de Rome, à l'adhésion prévue à l'article 237 du même instrument diplomatique; mais, une fois encore et bien évidemment, la conclusion d'un accord d'association est issue de la concordance des volontés des parties intéressées ¹;
- peut être multilatéral ou bilatéral ²;
- s'il est conçu, contrairement à l'adhésion, comme devant sauvegarder la pleine indépendance de l'Etat associé ³, il doit réciproquement respecter les objectifs politiques que le Traité de Rome a assignés à la Communauté;
- est caractérisé par des « droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières » ⁴.

2. L'application

Le régime d'association a été appliqué jusqu'ici dans un seul cas : entre la CEE et la Grèce ⁵.

Les six Etats et la CEE, d'une part, la Grèce, d'autre part, ont été conduits à conclure un accord créant une association conformément à l'article 238 pour diverses raisons, entre autres la prise en considération « des problèmes particuliers que pose le développement de l'économie hellénique », la volonté de « réduire l'écart entre

¹ Parlant de l'accord d'association de la Grèce au Marché commun — il est vrai préféré dans le cas particulier à l'adhésion davantage pour des raisons économiques que politiques —, le professeur Hallstein faisait la déclaration suivante :

« Das Abkommen mit Griechenland macht nun für alle sichtbar, dass der Vertrag denen, die sich uns anschliessen wollen, nicht nur die Möglichkeit des vollen Beitritts bietet. Ein Drittstaat kann sich aus den verschiedenen legitimen Gründen gehindert sehen, den notwendigerweise anspruchsvollen, strengen, wenig flexiblen Erfordernissen des Vollbeitritt nach Artikel 237 zu genügen. »

² L'article 238 du Traité de Rome le prévoit expressément. Après l'échec du projet de création de zone de libre-échange et en considération des demandes présentées par l'Autriche, la Suède et la Suisse, c'est bien la forme bilatérale d'association qui retient l'attention de la Communauté et des Gouvernements, parties à la future négociation.

³ Deux textes méritent plus particulièrement d'être relevés.

Dans le mémorandum de la Commission économique européenne, nous lisons :

« ... Schliesslich und hierzu liegt wohl der wesentliche Unterschied belässt dieser System dem assoziierten Land seine volle Unabhängigkeit in politischer Hinsicht. »

Le professeur Hallstein l'a déclaré sans ambages à l'Assemblée européenne (22-25 septembre 1959) :

« Die Schaffung der EWG ist ein Politikum. Noch niemals haben für die Organisation dieser EWG Verantwortliche eine andere Auffassung vertreten als die, dass der letzte Sinn, die letzte Rechtfertigung und Erklärung dieser Bemühung die Absicht ist, die politische Einheit Europas zu fördern. Das ist erklärter Massen nicht der Sinn der Assoziation. Die Assoziation verfolgt wirtschaftliche Zwecke. Deshalb ist auch der institutionelle Teil der Assoziation sehr viel weniger mit jenem Eigenwert ausgerüstet, den die institutionellen Fragen in userer eigenen EWG haben. Sie haben sehr viel mehr einen instrumentalen und dienenden Charakter. »

⁴ Voir l'article 238 du Traité de Rome.

⁵ L'accord associant la Grèce à la Communauté économique européenne a été signé à Athènes, le 9 juillet 1961.

l'économie de la Grèce et celles des Etats membres de la Communauté », et la reconnaissance du fait que « l'appui apporté par la Communauté économique européenne aux efforts du peuple hellénique pour améliorer son niveau de vie facilitera l'adhésion de la Grèce à la Communauté »¹.

Les buts, les principes directeurs, les instruments et les modalités d'application de la dite association peuvent se résumer comme suit:

- « promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Grèce et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple hellénique »;
- à cet effet:
 - établir une union douanière ;
 - développer des actions communes par les parties ;
 - harmoniser leurs politiques dans les domaines prévus par l'accord ;
 - mettre à disposition de l'économie hellénique des ressources destinées à faciliter son développement accéléré ;
 - créer, pour « assurer l'application et le développement progressif du régime d'association », un conseil d'association².

L'association a été choisie pour des motifs d'ordre économique, en particulier l'inégalité actuelle des niveaux de développement des parties contractantes, l'objectif final demeurant l'adhésion à la CEE.

C. L'association et les Etats neutres (Autriche, Suède et Suisse)

1. Esquisse de l'association, telle qu'elle est voulue par les trois Etats neutres

Animées par leur volonté de collaborer à l'œuvre d'intégration de toutes leurs forces économiques, avec leurs génies nationaux et leurs structures particulières³, et compte tenu de leur statut de neutralité, l'Autriche, la Suède et la Suisse ont déclaré, les 28 juillet et 24 septembre 1962, que l'association, telle qu'elle est prévue à l'article 238 du Traité de Rome, leur paraissait la formule de participation adéquate.

Ce disant et ce faisant, les Etats neutres étaient non seulement convaincus que l'association au Marché commun était plus qu'un accord commercial ordinaire, mais encore ils ont dit vouloir apporter à cette action d'intégration leur pleine contri-

¹ Voir le préambule de l'accord instituant une association entre la Grèce et la Communauté économique européenne.

² Voir titre I *Les principes*, art. 2 et 3 du Traité d'association.

³ C'est ainsi que la Suisse, par exemple, par le truchement de M. le conseiller fédéral F.-T. Wahlen, a déclaré: « Démocratie directe, fédéralisme et neutralité marquent la personnalité politique de la Suisse. Ils sont le résultat de sa diversité intérieure et forment la base de sa stabilité politique qui, à notre avis, a eu des effets favorables sur ses relations avec les pays tiers. »

bution¹. En esquisant dans leurs déclarations ce que pouvaient être la forme et le contenu de l'association envisagée, ils ont indiqué les limitations qu'ils se devaient d'apporter à leur collaboration au Marché commun, eu égard à leurs statuts et politiques de neutralité², tout en précisant, si besoin était, que la politique de neutralité ne saurait être opposée à celle de la coopération économique.

En proposant l'ouverture de négociations, précisément à l'effet de définir le contenu et les règles de fonctionnement de l'association projetée, l'Autriche, la Suède et la Suisse ont enfin mentionné quelques points de nature économique dont elles demanderaient qu'ils soient pris en considération, ainsi que les Etats fondateurs de la Communauté l'ont fait eux-mêmes, lors des négociations de Val-Duchesse, et sans qu'il en résulte une situation privilégiée à leur profit³.

En bref, il me semble que, considérée du point de vue de son contenu et de sa portée pratique, l'association, telle qu'elle a été esquissée par les ministres représentant les trois Etats neutres, consiste à promouvoir et à réaliser, d'une part, une action permanente de coordination des politiques commerciales de la Communauté et des

¹ « L'Autriche reconnaît et accepte le principe stipulé par le Traité de Rome, relatif à l'élimination progressive totale des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'intérieur des pays participant à un marché européen plus vaste. L'Autriche est, de plus, prête à harmoniser largement son tarif douanier avec le tarif extérieur commun de la Communauté économique européenne et à coordonner, dans une très large mesure, sa politique douanière et sa politique commerciale en général avec celles de la Communauté économique européenne. L'Autriche est également consciente du fait que la part qu'elle désire prendre à l'intégration économique européenne ne saurait nullement se borner à l'abolition de droits de douane et de restrictions quantitatives, mais devra s'étendre aussi à d'autres secteurs de la vie économique. L'Autriche reconnaît donc les principes stipulés dans le Traité de Rome, dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec les obligations découlant du Traité d'Etat et avec son statut de neutralité permanente. » (Déclaration de la délégation de l'Autriche au Conseil des ministres de la CEE, du 28 juillet 1962.)

M. Gunnar Lange, au nom de la Suède, s'est exprimé de la sorte à ce sujet, le 28 juillet 1962, à Bruxelles:

« Dès l'abord, je voudrais qu'il fût absolument clair que le Gouvernement suédois ne propose d'exclure des négociations aucun des sujets qui ont fourni la matière des différents chapitres du Traité de Rome. En ce qui concerne l'aspect économique, nous partageons le point de vue de la Communauté que l'intégration implique non seulement l'abolition des tarifs douaniers et des quotas commerciaux entre les pays, mais qu'elle entraîne nombre d'autres mesures d'ordre économique et social propres à assurer un bon résultat... »

De son côté, M. Wahlen a prévu, en guise d'hypothèse de travail, dans sa déclaration du 24 septembre 1962, ce qui suit:

« La deuxième hypothèse sur laquelle repose notre conception est que l'association ne devrait pas s'étendre à certains domaines seulement, mais devrait avoir un contenu économique large, conforme au fait que la coopération traditionnelle de la Suisse avec les pays européens touche déjà à de nombreux secteurs de la vie économique. »

² Cette attitude a été celle des trois Etats dès la naissance et au cours du développement de la collaboration économique européenne. La Suisse avait tenu à en faire l'objet d'une déclaration lors de son adhésion à l'OECE et de sa participation à l'Union européenne des paiements (UEP).

³ Voir, en particulier dans ce sens, la déclaration de M. Gunnar Lange, le 28 juillet 1962: « Comme les premiers et les futurs Etats membres, nous avons naturellement quelques intérêts économiques spécifiques à défendre et, dans ce contexte, il se peut qu'il faille discuter des dérogations ou des suspensions possibles. Mais nous sommes prêts à négocier avec la Communauté dans un esprit constructif et de bonne volonté. Mon Gouvernement n'a jamais envisagé une association avec la Communauté dans laquelle la Suède n'assumât pas d'obligations équivalant aux avantages dont elle bénéficierait. »

entités nationales considérées — partant, entre autres, une harmonisation des tarifs douaniers (commun et des trois Etats), dont le degré et l'étendue exacte devront être arrêtées lors des négociations — d'autre part, une participation à l'union économique que la Communauté se propose de réaliser à l'avenir¹. Ce projet d'association est conçu comme étant conforme aux dispositions de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

2. *Les réserves des trois Etats, inhérentes à leurs statuts et politiques de neutralité*

Il importe maintenant de procéder à l'analyse des réserves dont les trois Etats, en toute logique et sincérité, ont tenu à accompagner leurs déclarations de volonté de participer à l'œuvre d'intégration européenne, but et raison d'être de la CEE.

Ces trois réserves ont pour but de permettre aux Etats neutres d'assumer leurs responsabilités en tant que tels, et d'exercer à cet effet la politique adéquate. Ni de près ni de loin, elles ne tendent à protéger des intérêts économiques².

La première réserve concerne *la politique commerciale des dits Etats à l'égard des pays tiers*³.

L'Autriche, la Suède et la Suisse entendent conserver la liberté de négocier et de conclure des accords de commerce — commerciaux proprement dits et tarifaires — avec des pays tiers en leur propre nom.

¹ Voir, en particulier, la récente déclaration de la commission de la Communauté économique européenne, servant d'introduction et d'exposé des motifs au programme d'action pour la seconde étape du Marché commun, soumis au Conseil des ministres de la CEE et au Parlement européen.

² Nous relevons notamment les passages très explicites des déclarations:

- suédoise: « Je voudrais souligner fortement, dès l'abord, que nous avons scrupuleusement veillé à ne pas permettre à nos intérêts économiques, en tant que tels, d'influencer notre attitude. Nous prenons notre politique de neutralité beaucoup trop sérieusement pour risquer de la compromettre en avançant des desiderata économiques sous le manteau de la neutralité. »
- suisse: « ... le Gouvernement suisse distingue avec toute la rigueur possible, et bien que cela soit parfois difficile, les éléments politiques des éléments économiques, de manière à éviter que des intérêts purement économiques ne soient couverts par des formules destinées à répondre aux préoccupations touchant à la neutralité. »

³ Les points de vue officiels des trois Etats ont été formulés devant le Conseil des ministres, les 28 juillet et 24 septembre 1962, de la façon suivante:

« Dans le domaine de la politique commerciale, l'Autriche doit se réserver une certaine marge de liberté d'action, en ce qui concerne ses rapports avec des Etats tiers. Il sera toutefois certainement possible de trouver des moyens permettant d'éviter que ne soit perturbé, de ce fait, le fonctionnement du marché de la Communauté économique européenne. »

La délégation suédoise exprimait le même souci:

« En tant que pays neutre, nous aurions à garder une certaine liberté d'action et à nous réserver le pouvoir de négocier et de signer des accords avec des pays tiers en notre propre nom. D'un autre côté, nous sommes prêts à coordonner étroitement notre politique commerciale et douanière avec celle de la Communauté par la voie de dispositifs de consultation... Nous sommes disposés... à discuter comment on pourrait sauvegarder le bon fonctionnement du marché intégré et l'intérêt de la Communauté si une divergence venait à surgir sur quelque point. »

Le Conseil fédéral suisse, à son tour, le 24 septembre 1962, faisait part de ses thèses comme il suit:

« Pour conduire sa politique de neutralité, il est nécessaire que la Suisse puisse prendre elle-même les décisions déterminant sa politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, en particulier qu'elle conserve le pouvoir de conclure des accords commerciaux et tarifaires. Cela n'empêchera cependant pas d'assurer une coordination satisfaisante des politiques tarifaires et commerciales, et notamment

(Suite à la page suivante)

Ce disant, les trois Etats, désireux qu'ils sont d'apporter leur part à la coordination des politiques commerciales de la CEE, de prévenir toute perturbation dans le fonctionnement du marché intégré et toute lésion aux intérêts légitimes de leurs associés, sont prêts à cet effet à convenir au cours des négociations de procédures de consultation et de solution matérielle appropriées ¹.

La deuxième réserve, découlant de la neutralité, tend à maintenir les voies et moyens qui doivent assurer aux trois Etats les sources d'approvisionnement vitales pour le temps de guerre.

Les trois Etats se sont déclarés prêts à discuter avec la Communauté des moyens susceptibles de circonscrire le problème posé et d'arrêter les procédures nécessaires, dans le but de permettre le jeu de cette clause, sans que l'objectif d'intégration de l'association soit pour autant négligé. ²

La troisième réserve, qui s'inspire de l'article 224 ³ du Traité de Rome, et qui elle aussi constitue une conséquence logique du statut et de la politique de neutralité, *doit*

de réaliser une harmonisation suffisante des tarifs extérieurs ainsi que de limiter les divergences dans la mesure compatible avec le maintien du pouvoir de conclure des accords avec les pays tiers.

» La Suisse précisera en temps utile comment cette coordination pourrait être organisée. Permettez-moi d'affirmer dès maintenant qu'il nous paraît possible d'éviter toute perturbation du marché intégré. »

¹ Les représentants des Etats neutres ont présent à l'esprit non seulement le souci de prévenir toute perturbation du Marché commun mais encore la volonté d'éviter que leurs économies ne deviennent les « bénéficiaires » de courants commerciaux qui seraient extraordinaires et exceptionnels.

Voici comment s'exprime à cet égard la déclaration suisse :

« Les éléments de souplesse nécessaires ne seront pas destinés à donner à notre pays des avantages économiques allant au-delà des avantages analogues dont peuvent bénéficier les Etats membres de la Communauté. »

La délégation autrichienne a clairement aussi manifesté son opinion à ce sujet :

« Ainsi le Gouvernement autrichien sera prêt à mettre en place un dispositif efficace pour empêcher que des marchandises importées en Autriche, en provenance de pays tiers, ne passent en transit vers le marché de la CEE, pour autant que cela soit indésirable. »

² Tels ont été les points de vue autrichien, suédois et suisse en la matière :

— « La nécessité découlant du statut de neutralité permanente d'assurer en temps de guerre l'approvisionnement du pays exige que l'Etat neutre prenne également certaines mesures de précaution en temps de paix. Celles-ci devraient toutefois être limitées au minimum indispensable et être discutées en détail au cours de délibérations communes. »

— « Il existe... en plus du matériel de guerre, certains approvisionnements, par exemple, en produits pharmaceutiques et en aliments de base, qui doivent être assurés, en partie par le maintien d'une production agricole nationale... En cette matière également, je crois qu'un examen de la situation fait de concert avec la Communauté donnerait un résultat satisfaisant. »

— « Cet objectif (conserver une base d'approvisionnement suffisante pour une économie de guerre) pourra le plus souvent être atteint par le stockage de biens essentiels. Mais une telle mesure ne sera pas toujours appropriée ou suffisante : je pense tout particulièrement au maintien dans le pays d'un potentiel adéquat de production agricole en prévision des perturbations éventuelles de l'approvisionnement du pays.

» Nous souhaiterions pouvoir examiner avec la Communauté les méthodes par lesquelles il serait possible de répondre à notre préoccupation. »

³ L'article 224 du Traité de Rome est libellé comme suit :

« Les Etats membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du Marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un Etat membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en

(Suite à la page suivante)

permettre aux trois Etats, dans les cas de tension internationale grave, de menace de guerre ou de guerre, de se départir de tel ou tel engagement qu'ils auraient pris et qui serait devenu incompatible, dans les circonstances précitées, avec la conception que les dits Etats se font de leurs devoirs de neutres, voire de dénoncer l'accord d'association.

Si les trois Etats, dans leurs déclarations, ont entendu de la sorte satisfaire aux exigences virtuelles de leur neutralité, ils ont dans le même temps reconnu la nécessité d'éviter ou de limiter au minimum les perturbations que pourraient faire subir au Marché commun leurs décisions de suspension ¹.

*

Bien que nous n'ayons pas encore pu connaître les réactions de la Communauté et des six Etats qui la constituent aux trois réserves fondamentales des Etats neutres, les déclarations de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse des 28 juillet et 24 sep-

cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale. »

¹ Les délégations de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse ont développé leurs points de vue à ce sujet de la sorte:

- « En tant que pays neutre, l'Autriche doit avoir la possibilité de suspendre temporairement l'application de certaines règles d'un traité d'association et même, le cas échéant, du traité tout entier, en cas de guerre ou de conflit armé imminent; en cette qualité et dans certaines circonstances, il doit lui être également possible, en temps de paix, de ne pas participer à des mesures d'ordre économique dirigées contre des Etats tiers et servant exclusivement à des buts politiques. Elle doit enfin avoir la possibilité de dénoncer l'accord si cette mesure paraît indispensable pour des raisons de neutralité.
» Dans chaque cas, il y aurait lieu de convenir de mesures de transition destinées à éviter, autant que possible, des répercussions défavorables susceptibles de nuire gravement à l'économie de la partie contractante. »
- « Le troisième point se rapporte à la nécessité pour un pays neutre de pouvoir prendre — ou s'abstenir de prendre — telle ou telle mesure répondant aux exigences de la neutralité. Il se peut par exemple que le pays se voie amené, en cas de guerre ou de crise internationale grave, à soumettre le commerce à certains contrôles, ou à s'abstenir de participer à une mise sous séquestre dirigée contre un belligérant. La dérogation à l'action commune d'un marché intégré que cette nécessité pourrait impliquer serait d'importance variable selon les circonstances. Mais il n'est pas exclu qu'elle puisse aller jusqu'à la suspension de certaines parties de l'accord d'association ou même de l'accord tout entier ou encore au dénonciement de l'accord. Nous avons noté que l'article 224 du Traité de Rome concède certains droits de dérogation aux Etats membres de la Communauté. Toute disposition correspondante dans un accord d'association devra être formulée de telle façon qu'elle couvre clairement les exigences de notre neutralité. »
- « Enfin, il se peut que des dispositions qui, en temps normal, seraient parfaitement compatibles avec la neutralité doivent être modifiées ou suspendues dans certaines circonstances. En d'autres termes, la Suisse devrait disposer, dans son accord, d'une clause s'inspirant de celle de l'article 224 du Traité de Rome, qui reconnaît aux Etats membres une faculté de dérogation, notamment en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre. Des dispositions devraient naturellement être prévues afin d'éviter les perturbations qui pourraient en résulter pour la politique commune de la Communauté. Il n'est pas exclu, cependant, que, dans une situation particulièrement tendue, cette faculté ne soit pas suffisante, de sorte que la Suisse, «ultima ratio», devrait être en mesure de dénoncer l'accord. Une décision aussi radicale n'interviendrait cependant que dans des circonstances extrêmes et d'ailleurs imprévisibles. »

tembre 1962 n'ayant été suivies comme prévu d'aucun débat, il faut mentionner néanmoins quelques prises de position de leaders européens à l'endroit des thèses des Etats neutres, tel le rapport de M. Pierre Pflimlin, ancien président du Conseil des ministres de la République française, consacré à la politique générale du Conseil de l'Europe ¹.

Nous jugeons nécessaire de citer quelques-unes des observations que M. Pflimlin a formulées à titre personnel sur chacune des trois réserves. Tout d'abord, le député du Bas-Rhin juge que « la liberté d'action réclamée dans le domaine de la politique commerciale ne sera sans doute jugée admissible par les responsables de la CEE que si elle est inscrite dans des limites étroites et précises ». Au sujet de la demande des Etats neutres de se ménager les approvisionnements vitaux, M. Pflimlin reconnaît que « le souci d'assurer en temps de paix certains approvisionnements, vitaux en temps de guerre, semble légitime à première vue. Mais, ajoute M. Pflimlin, s'il conduit à envisager le maintien d'une certaine politique en matière de production agricole nationale, il conviendra d'examiner de quelle manière cette politique peut être conciliée avec la politique agricole commune. »

Au sujet de la troisième réserve des Etats neutres, le rapporteur du Conseil de l'Europe écrit ce qui suit :

« La possibilité d'une suspension, totale ou partielle, ou d'une dénonciation de l'accord d'association pourra être admise sans difficulté en cas de guerre. Même sur le plan juridique, le mémorandum de M. Struye (sur les aspects juridiques de la neutralité) aboutit à la conclusion qu'il faudrait reconnaître cette faculté aux Etats neutres. Son extension au cas de « crise internationale grave » doit être envisagée avec plus de circonspection, car l'état de crise internationale a malheureusement tendance à devenir chronique. » ²

*

Il est évident que les trois réserves formulées par les Etats neutres sont d'une importance cruciale pour l'observation de leurs statuts de neutralité et l'exercice d'une politique conséquente ³. Elles ne manqueront pas d'être l'objet de négociations

¹ Voir le rapport sur la politique générale du Conseil de l'Europe (rapporteur: M. PIERRE PFLIMLIN), document 1479 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, 14 septembre 1962, ainsi que le *Mémorandum sur les aspects juridiques de la neutralité* de M. PAUL STRUYE, président de la Commission politique du Conseil de l'Europe.

² Voir le rapport de M. PFLIMLIN, *Document de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe*, 14 septembre 1962, p. 117, ch. 32. Les conclusions de M. Struye, président de la Commission politique de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, résumées par M. Pflimlin (*Op. cit.*, p. 116, ch. 28), vont dans le même sens.

³ Il ne faut pas non plus omettre, lorsqu'on est appelé à examiner les positions respectives des trois Etats neutres européens, de la Communauté et des six Etats qui la comprennent, de prendre en considération cet autre facteur d'équilibre, à savoir qu'à la volonté d'ores et déjà déclarée des trois Etats neutres de maintenir leur personnalité pour des motifs politiques intérieurs et extérieurs, correspond sans aucun doute un souci égal et non moins légitime de la Communauté des six Etats de

(Suite à la page suivante)

laborieuses, car la Communauté et les six Etats désireront en définir l'étendue et en mesurer la portée pratique d'une manière aussi exacte que possible, par la proposition des mécanismes de procédure habituels.

Rien de surprenant à cette constatation, puisque c'est là principalement qu'il s'agira de trouver les voies et moyens permettant de concilier les impératifs du statut et de la politique de neutralité des trois Etats, et ceux, non moins importants et respectables, de la politique commune de la CEE. La volonté déclarée des trois Etats de participer à l'œuvre d'intégration, et l'intérêt de la Communauté, supposons-nous, à ne pas voir l'Autriche, la Suède et la Suisse, partenaires loyaux et positifs, être écartés du Marché commun, permettront de trouver à ces problèmes des solutions dignes d'eux.

Qu'il me soit permis d'ajouter ici trois observations à ce sujet :

- Si la volonté des Etats neutres d'éviter que leurs décisions n'affectent les objectifs, le fonctionnement du Marché commun et les intérêts des Etats membres, de s'interdire de faire usage de ces réserves à des fins économiques protectionnistes, ne peut faire l'objet d'aucun doute; si le désir des Etats neutres d'entrer en consultation avec la Communauté en temps opportun à cet effet est évident, il n'en demeure pas moins clair que le droit de faire usage des libertés reconnues dans le cadre de l'accord d'association doit appartenir sans partage aux Etats neutres. Il ne saurait en être différemment, sous peine de porter atteinte à leurs statuts de neutralité et d'hypothéquer l'exercice de leur politique de neutralité.
- S'il est exact que les Etats neutres doivent par leur comportement permanent — déjà en temps de paix — réunir et maintenir les conditions objectives de la confiance de tout Etat tiers en eux et dans leurs politiques gouvernementales, l'on ne saurait en déduire que les premiers acceptent que les seconds puissent s'ériger en interprètes de la comptabilité des statuts et politiques de neutralité avec les engagements contractés par les Etats neutres, aux termes des accords d'association qui les lieraient à la Communauté¹.
- L'éventualité où les procédures de consultation, dont les Etats signataires de l'accord d'association seraient convenus, et où toutes les autres mesures de précaution ne permettraient pas de prévenir les difficultés ou les dommages précités pourrait ouvrir à la Communauté et aux six Etats le droit à réparation ou à compensation (par exemple, retrait équivalent d'engagements assumés par la Communauté vis-à-vis de l'Etat neutre, conformément au principe de l'équilibre ou de la réciprocité des engagements inscrits dans l'article 238 du Traité de Rome).

sauvegarder à l'égard de leurs partenaires qui entendent s'associer au Marché commun l'intégralité des objectifs que le Traité de Rome a assignés à la Communauté.

L'association projetée devra, pour voir le jour, s'inspirer de telles préoccupations et comporter les procédures permettant d'y satisfaire.

¹ Voir le rapport de M. Pflimlin, déjà cité.

3. Les institutions de l'association projetée

Il n'est ni aisé, ni opportun de dire quoi que ce soit de précis et de définitif au sujet des institutions qui devraient assurer le fonctionnement des associations projetées¹. Leurs structures, leurs compétences, leurs rapports de fonction avec les organes de la Communauté dépendent évidemment du contenu matériel de l'accord d'association, en particulier de la proportion dans laquelle les dispositions du Traité de Rome seront « reçues » par l'accord bilatéral. Aussi bien les Etats neutres, selon leurs déclarations des 28 juillet et 24 septembre 1962, se sont-ils bornés à donner quelques indications préalables et fort simples.

Il leur est apparu que l'organe qui serait le plus conforme au caractère des associations projetées, le mieux préparé à assumer la responsabilité du fonctionnement de l'accord et le mieux fait pour sauvegarder la pleine liberté de décision de la CEE sur les affaires qui sont de son ressort exclusif, en d'autres termes sur la politique commune dans son ensemble, serait un Conseil d'association².

Il appartiendrait à ce Conseil d'exercer la surveillance de l'accord, d'en assurer le fonctionnement satisfaisant, sous réserve, en cas de différences d'interprétation des engagements contractuels, de recours à une juridiction arbitrale. C'est au sein du Conseil que pourrait se dérouler la procédure de consultation entre la Communauté et l'Etat associé, au sujet des problèmes qui n'auraient pas été réglés par l'accord d'association, indépendamment des confrontations qui devraient être organisées entre les organes appropriés de la Communauté et de l'Etat associé, au stade de l'élaboration des futures décisions.

Une autre préoccupation de nature institutionnelle et commune aux Etats neutres est celle d'éviter la mise en place d'un lourd appareil administratif et délibératif. A cet effet, il a été suggéré que les dispositions des accords d'association réglant les questions institutionnelles soient harmonisées³.

¹ Relevons le passage que M. Pflimlin consacre au seul accord d'association conclu et mis en vigueur le 1^{er} novembre 1962: celui de la Grèce. « L'accord conclu entre la Communauté et la Grèce ne peut guère servir de précédent, car les données économiques et politiques étaient extrêmement différentes de celles qui se présentent dans le cas des trois pays neutres. » (*Op. cit.*, p. 15, ch. 26).

² M. W. Birkelbach, dans son rapport déjà mentionné, s'est exprimé dans un sens analogue:

« Pour chaque association, il faudra créer des institutions déterminées. On pourra sans doute prévoir dans tous les accords d'association l'institution d'un Conseil d'association constitué sur une base paritaire et qui serait compétent pour tous les problèmes de l'association... »

(Voir *Documents de séance de l'Assemblée parlementaire européenne*, 15 janvier 1962, n° 122, p. 20 de l'édition française.)

³ Les indications préliminaires au sujet des problèmes institutionnels ont été données par les délégations de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse dans les termes suivants:

— « De plus, la création d'organes d'association indépendants serait sans doute dans l'intérêt des deux parties contractantes. Toutefois, ce fait ne doit nullement exclure une coopération pré-institutionnelle avec les organes de la Communauté économique européenne. Du point de vue de sa neutralité, même des décisions prises par les organes d'association à la majorité paraissent acceptables à l'Autriche dans toutes les questions concernant l'exécution des obligations concrètes du Traité d'association, ainsi que le contrôle de celle-ci. »

— « La première (des remarques que M. Gunnar Lange a jugé nécessaire de faire) est que les arrangements institutionnels devraient être tels qu'ils puissent sauvegarder à la fois l'intégrité de la Communauté et l'identité de l'Etat associé. Les affaires de la Communauté continueront

(Suite à la page suivante)

Il ne peut être question d'approfondir l'étude des solutions institutionnelles, quelle que soit l'importance qu'elles revêtent aussi bien pour la Communauté et les six Etats qui la constituent que pour chacun des Etats associés, tant que nous ne connaissons pas le contenu des accords d'association. Nous nous limiterons donc aujourd'hui aux quelques observations suivantes.

La création, à côté et indépendamment des organes communautaires de la CEE, de conseils d'association, proposée par les trois Etats neutres¹, s'explique par leur double souci, d'une part d'éviter par leur participation en tant qu'associés à la CEE une quelconque gêne au fonctionnement du Marché commun et, d'autre part, de maintenir la personnalité de l'Etat associé et neutre².

naturellement à être réglées par ses propres institutions. D'un autre côté, les questions qui se poseront dans l'association seront, nous nous permettons de le présumer, réglées par un Conseil d'association. Si cela répond à un vœu général et en vue de faciliter la procédure, tous les associés neutres pourraient en même temps, selon mon Gouvernement, se réunir avec la Communauté. Quant à l'exécution et au contrôle des obligations concrètes applicables au sein de l'association, aucune difficulté particulière ne devrait survenir. La Suède pourrait envisager une procédure d'arbitrage appropriée, ou des décisions prises à la majorité par des corps spéciaux possédant des compétences assez clairement définies. S'agissant de l'introduction dans l'association de nouvelles politiques et obligations dont aurait décidé la Communauté, la question est moins simple. Non pas que nous craignons que les conditions et les politiques de la Communauté n'évoluent dans un sens gênant ou inacceptable pour nous. Il y a en réalité bien des raisons de croire le contraire, surtout si l'on donne aux intéressés les moyens de se consulter amplement et de bonne heure. Mais comme un pays neutre ne peut pas être automatiquement lié par des obligations dont d'autres sont convenus, l'aspect institutionnel de la question doit faire l'objet d'une attention spéciale. »

— « Etant donné, selon la thèse suisse que nous reproduisons enfin, que la Communauté désirera sans doute préserver pleinement sa liberté de décision, une solution au problème institutionnel pourrait consister en un Conseil d'association, dans lequel seraient représentées, d'une part, la Communauté et, d'autre part, la Suisse. Elle donnerait à la Communauté l'assurance que le pays associé ne serait pas conduit, en faisant valoir des considérations qui lui sont particulières, à porter atteinte aux décisions de la Communauté ou à freiner son développement. Une telle formule pourrait répondre au besoin de la Suisse, qui dérive de sa politique de neutralité, de conserver son identité et de participer à l'adoption des décisions la concernant. Pour assurer un fonctionnement efficace de l'association et prévenir des difficultés lorsque surgiraient des divergences d'opinion ou d'appréciation dans des cas particuliers, il y aurait lieu d'insérer dans l'accord des dispositions appropriées, par exemple des consultations régulières entre la Communauté et la Suisse, consultations qui devraient pouvoir intervenir non seulement au sein du Conseil d'association, mais aussi au stade de l'élaboration des décisions à prendre. Les divergences éventuelles, touchant à l'exécution des obligations du traité d'association pourraient, en cas de besoin, être portées devant un organe arbitral, statuant à la majorité, qui se prononcerait, selon les cas, soit sur le fond du problème, soit sur d'éventuelles mesures de compensation. » ... Nous sommes d'ailleurs conscients du fait que les règles institutionnelles des accords d'association que la Communauté pourrait conclure avec différents pays devront être d'une manière ou d'une autre coordonnées afin d'éviter la mise sur pied d'un appareil administratif trop lourd. De même sera-t-il nécessaire de régler les relations non seulement de la Communauté avec le pays associé, mais aussi de différents Etats associés entre eux. »

¹ Selon M. Pflimlin (*Op. cit.*, p. 15, ch. 26 in fine), M. Spaak se serait prononcé en faveur de la participation des Etats neutres aux organismes directeurs préexistants de la Communauté.

² L'idée, parfois exprimée, d'un Conseil d'association commun aux futurs Etats associés industriels et à la Communauté, si séduisante qu'elle paraisse à première vue pour des raisons de simplicité, ne pourrait trouver d'application pratique que dans l'éventualité où l'association prendrait la forme et recevrait le contenu d'un statut multilatéral et commun aux trois Etats considérés et à la Communauté, ainsi qu'aux six Etats. Ce n'est pas aujourd'hui la conception retenue par les Etats tiers candidats à l'association au Marché commun.

« De lege lata et de lege ferenda », le Conseil est l'organe souverain de l'association. Lui seraient subordonnés tous les organes qui viendraient à être créés. Il exercerait les fonctions habituelles de surveillance et d'exécution du Traité.

C'est à lui qu'appartiendrait, eu égard au caractère proprement dit de l'association projetée — coexistence des deux personnalités du Marché commun et de l'Etat associé — la décision de compléter l'accord d'association, sous la réserve des ratifications des autorités constitutionnellement compétentes de part et d'autre, et à la mesure du développement de la CEE ¹.

C'est au sein du Conseil d'association, ou dans le cadre d'un organe ad hoc, subordonné au Conseil, que serait instituée la procédure de consultation, mise en œuvre par la partie la plus diligente ².

Enfin, les parties contractantes conviendraient de la nature des différends qu'elles renverraient à un tribunal arbitral ad hoc (divergences d'interprétation de l'accord).

V. CONCLUSION

Ainsi parvenu au terme de mon rapport, je me dois d'exprimer une fois encore ma reconnaissance à MM. les organisateurs de la Table ronde des problèmes de l'Europe, d'avoir jugé nécessaire et opportun de mettre à l'ordre du jour de leur X^e Réunion les questions que peut poser la participation de l'Autriche, de la Suède

¹ Tandis que le vote à l'unanimité serait évidemment requis dans cette éventualité, les décisions portant sur l'exécution de l'accord d'association pourraient être prises à la majorité.

² Dans l'article déjà cité, M. Jean Rey, vice-président de la Commission de la CEE, dépeint les difficultés de l'association des trois Etats neutres dans les termes suivants:

« Elles consistent en ceci: que les pays fondateurs du Marché commun n'ont jamais séparé l'union douanière de l'union économique, et qu'ils ont toujours considéré que ce qui justifie l'établissement entre eux d'un espace économique sans barrières douanières et contingentaires est précisément le fait qu'ils ont décidé de poursuivre en commun un certain nombre de politiques communes qui constituent essentiellement l'union économique.

» Or, précisément, la question se pose de savoir si les pays neutres sont en mesure d'accepter ces règles et de participer à cette union.

» C'est là me semble-t-il que gît le centre du débat: il n'est pas dans la neutralité elle-même, mais dans la mesure de la coopération qu'ils seraient disposés à mettre dans une association éventuelle. »

Sans avoir la prétention de répliquer à M. Rey, puisque aussi bien la réponse appartient évidemment à la négociation bilatérale, nous donnerons l'avis suivant à ce sujet.

Les heurts d'intérêts et les difficultés qui pourraient survenir ou résulter du fonctionnement des deux institutions de la Communauté et de l'association CEE/Etats neutres peuvent être prévenus, réglés à satisfaction des deux parties contractantes ou limités dans leurs conséquences, selon les cas:

a) du point de vue matériel:

- en harmonisant les objectifs et les modes d'action pour y tendre, dans toutes les matières où cela est désirable, possible, bénéfique et agréé;
- en orientant vers les mêmes fins les objectifs dans les secteurs qui ne seraient pas susceptibles d'harmonisation, et en menant pour les atteindre des politiques parallèles;

b) du point de vue de la procédure:

- c'est au Conseil de l'association — organe mixte — qu'incomberait la tâche de gérer les intérêts reconnus communs, et de promouvoir la réalisation des objectifs harmonisés;
- c'est à un organe de consultation qu'incomberait le soin de se soucier de toutes les autres questions restées du ressort respectif de la Communauté et des Etats associés.

et de la Suisse à l'œuvre d'intégration que réalisent, étape par étape, et que personnifient les communautés européennes. J'ai été et je demeure sensible à l'obligeante attention qu'a eue à mon endroit l'« Association pour l'étude des problèmes de l'Europe », en me faisant l'honneur d'introduire le sujet, et je suis conscient des lacunes que comporte cet exposé. Il ne pouvait, au reste, guère en être autrement, puisque nous sommes présentement au creux de la vague — si vous me permettez l'expression — c'est-à-dire au lendemain de la présentation des déclarations des Etats neutres à Bruxelles, et à la veille, nous le présumons, de l'ouverture des négociations, donc d'une prise de position de la Communauté économique européenne et des six Etats. Je souhaite tout au moins avoir fait montre d'objectivité dans les considérations que j'ai développées.

*

Très évidemment, des divergences de vues existent quant au rôle que peuvent et doivent jouer les trois Etats neutres dans l'intégration de l'Europe, et quant à la nature et à l'étendue de leur participation aux communautés européennes. Elles ne tarderont pas à apparaître au lendemain de l'ouverture des négociations.

Si l'on est décidé, de part et d'autre, à réaliser les objectifs de l'article 2 du Traité de Rome — « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit » — si l'on devient davantage conscient de la multiplication des échéances à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Europe, de la convergence de nos intérêts fondamentaux et de la communauté de nos tâches, on ne manquera pas de résoudre les problèmes que suscitent différences de conception et diversités de situation. A cette fin, il faudra manifester une ténacité semblable à celle dont ont fait preuve les représentants des six Etats lors des négociations de 1956, et qui les ont conduits à ce compromis fructueux qu'est aujourd'hui le Traité de Rome.

L'association, telle qu'elle a été proposée après mûre réflexion par les trois Etats neutres au Conseil des ministres de la Communauté économique européenne, est l'expression de leur volonté concrète de participer activement à l'œuvre d'intégration de notre continent, et d'une préoccupation légitime de maintenir leur personnalité.

L'esprit traditionnel de coopération des Etats neutres et les preuves innombrables de leurs contributions nécessairement modestes, mais fidèles, tels que nous les montre l'histoire contemporaine de la reconstruction économique de l'Europe, cautionnent les déclarations de volonté, et sont garants de l'avenir.

Les associations qui seraient conclues entre la Communauté économique européenne, les six Etats et les trois Etats neutres, indépendamment des conséquences économiques bénéfiques qu'elles ne peuvent laisser d'avoir, peuvent constituer un nouvel et éloquent témoignage de l'Europe hétérogène et cohérente.

Novembre 1962.

