

Address

delivered by

Professor Dr. WALTER HALLSTEIN

President of the Commission  
of the European Economic Community

introducing the Seventh General Report  
(1 April 1963 - 31 March 1964)  
on the Activities of the Community  
to the European Parliament

Strasbourg

18 June 1964

I. General remarks

1. Overall appraisal of the general situation
2. Statistics relating to the above
3. The consumer
4. Dangers for future developments
5. Execution of the Commission's Action Programme  
(Summary)
6. Reasons for delays
7. The Commission's three tasks
8. Community law and the law of the Member States

II. Special fields

1. Customs union
2. General economic policy
3. Agricultural policy
4. Commercial policy

III. Constitutional questions and the "political union"

- - - - -

# I

1. The first half of the transition period of the Common Market runs out this year, and now, half-way through our endeavours to integrate Europe we can take stock of the situation. In doing so we cannot but note that the European Economic Community has been an overwhelming success. We have met with difficulties and setbacks, but these cannot dim the lustre which radiates from the first six years of our Community. Certainly, our aspirations reach out beyond what has been achieved. This is natural and it is necessary. However, it is fitting that we allow ourselves a moment of grateful reflection. How would European unity look today if the Treaty of Rome had not stood the test, both as an economic canon and as the Community's constitutional charter? If the Institutions had failed? If the drive which animates them had been missing? Many factors - a conscious political will, devoted work, a little luck, and not least the work done by this august assembly - have combined to enable us to see European unity taking shape in the stern reality of our days.

That integration has become part and parcel of the economic and political life of Europe, that it has come to stay, is the first and most important summing up which emerges from a general survey of our work.

2. A few figures will serve to illustrate the Community's progress: between 1958 and 1963 the Community's real gross product went up 30%, as against 23% in the United States and 16% in the United Kingdom. During the same period industrial production rose about 40% (in the United States 33%, in the United Kingdom 23%). How closely trade between the Member States has become interwoven even before the completion of the customs union can be seen from the 131% increase in internal trade since 1958, with a growth rate of 17% last year alone.

The outside world has also profited by this rapid economic development of the Community. Between 1958 and 1963 imports from non-member countries rose by 53%, and amounted last year to \$24 600 million (by way of comparison, United States imports were \$17 000 million).

Exports have not grown at the same pace: they have risen by only 36%. As a result the Community, in 1963 for the first time, had a deficit on trade, which amounted to more than \$3 000 million dollars. This deficit will probably increase further in 1964.

3. Does the consumer in the Community benefit from all this? This question is repeatedly asked. And if it can only be answered in the affirmative, the incorrigible doubters take refuge in the other question: is it then certain that the European Economic Community is really the cause of an unparalleled prosperity, of an economic growth, which is already coming up against the limits of what can be borne?

The Commission has instituted inquiries into these points and some of the initial results are to be found in our General Report. And the Commission does not fail to give thought to the question of special measures to ensure that the benefits of our policy reach the consumer. Meanwhile, however great our assurance that the upsurge we have experienced would have been impossible without the Common Market, the exact scientific proof of the extent to which it is a cause is a matter of equally great difficulty.

For psychological factors play a decisive role in the chain of causes. Who can compute how many managerial decisions - and of what importance - are motivated by conscious appreciation of the greater chances of the Common Market and how many simply by inborn personal optimism or an enterprising temperament?

And, with regard to consumers, it is a basic and elementary truth of every-day life and of the economic system that every consumer is at the same time in receipt of income. Therefore it is not only prices but also the size of his income which determines his well-being. Now the wage or salary per person gainfully employed in the Community went up 56% between 1958 and 1963 while consumer prices rose by only 16%. The difference between these two figures reflects the benefit which the consumer, too, derived from economic development. How would it be possible otherwise that between 1960 and 1963 the number of private cars in the Community per thousand inhabitants rose from 78 to 102?

4. Admittedly all these gratifying experiences do not mean that things will go ahead automatically from now on. On the contrary, the nearer we come to the hard core the more apt is Max Weber's remark that "politics is a tough job of boring through thick planks". In the further construction of the Community it will be necessary - as in the past - to be vigilant.

A first source of danger for the further development of the Community lies in the fact that our Treaty has not laid down a hard and fast time-table in every sector. We cannot, however, afford any standstill in executing the Treaty and developing common policies even in those fields where there is no such time-table. It is more than ever true that if we stop we slip back. The most striking points on which we have this anxiety are the cereals price question and the common commercial policy.

A second source of danger is to be found in extreme economic developments in individual member countries. We must always be prepared for the danger that very grave economic difficulties in a Member State may give rise to a temptation to act on the motto of "every man for himself". Although in the past year certain Member States had to cope with greater economic difficulties than before, this reason for anxiety has on the whole not so far been borne out in fact. The Community spirit and loyalty to the Treaty have always proved stronger than misguided reflexes of self-preservation. The Commission will exercise the constant vigilance which the Treaty imposes on it. In so doing, along with the precept of strict implementation of the Treaty, it will allow full play to the precept of solidarity, which calls on us to find Community solutions even for the difficulties of individual Member States.

A third danger for the development of the Community is grave disturbances whose cause is beyond the Community's control. In the past year we have been spared such perils. We are confident that this will also be the case in the period ahead of us. We must, of course, realize clearly that such dangers threatening the Community from outside need not always be in the blatant form of a dramatic crisis. They can also steal upon us silently, for instance in the form of a specious political union, an ill-conceived merger of the Executives or a systematic frustration of majority decisions.

5. If we wish to measure the progress made last year, the yardstick of those "medium-term forecasts" established by the Commission in its Action Programme for the development of the Community is available to us. Using this yardstick we note that in certain fields the Community has not come up to our expectations, but in others on the contrary it has fulfilled its programme.

The fields in which progress was slower are the following:

- (a) The concomitant measures for the customs union, concerning charges equivalent in effect to customs duties, the adjustment of government monopolies, the harmonization of customs legislation, customs administration, etc.;
- (b) The harmonization of company law;
- (c) The unification of the law relating to professions and trades;
- (d) Regional policy;
- (e) The right of establishment and freedom to supply services. However, in this field the concentrated action initiated by the Commission is beginning to bear fruit. Three directives have come into force, eight have been passed by the Council and proposals for a further seven have been tabled.

In the following fields the Commission, despite special efforts, has not been able to make as much progress as it would have liked.

- (a) Energy policy;
- (b) Transport policy, where we are still waiting for the Council to deal with the Commission's proposals of May last year;
- (c) Social policy;
- (d) Competition policy;
- (e) The common commercial policy, including a true Community policy towards developing countries.

The following may be mentioned as fields in which development has kept pace with the Action Programme:

- (a) The customs union;
- (b) The common agricultural policy, with the important exception of price policy;
- (c) The Community financing of agricultural policy,
- (d) Work on harmonizing turnover taxes, a particularly important project since it means an attack on "tax frontiers", without the success of which no true Common Market with the characteristics of a domestic market would be set up but only an ill-defined preference area;
- (e) The establishment of a European "medium-term forecast";
- (f) The beginnings of a common economic and monetary policy;
- (g) In the field of external relations: the association with Africa, which I am particularly pleased to note has now come into force, the association with Turkey and the preparatory work for the Kennedy Round.

6. The fact that integration has gone on smoothly in certain sectors while there has been some hesitation in others is not of course merely fortuitous. Among the reasons for it, three stand out:

The first reason is the Treaty itself. It is, of course, almost always untrue to say that in individual fields the special bases laid down in the Treaty are too narrow for its aims to be achieved. Proper interpretation shows us that the economic union set in motion by the Treaty covers the whole of economic policy.



But these Treaty bases are however often somewhat vague. In this connection particular mention should be made of energy policy, regional policy and the adjustment of government monopolies, where the Commission - with recommendations as its only weapon - is to storm the usually very powerful and well-armed fortresses of government tobacco, oil, or alcohol monopolies. All these problems pose questions for us which must be kept in mind on the occasion of the merger of the Communities.

A second factor is the strength of the interest bound up with the progress of the Community.

This can be an individual interest. Such self-interest on the part of a Member State is in itself neither immoral nor un-European. The Community is all the stronger the more it serves individual members' interests as well.

Their energetic assertion is welcome to us if it favours the progress of the Community. When they are present, Community activity is strong, even if also often shot through with controversy. Where they are lacking, Community life is often also faint and undeveloped and progress meagre and arduous. Each Member State brings with it into the Community a number of individual interests which have to be defined precisely and which its membership of the Community serves. For instance what the common agricultural policy is to one, the common commercial policy is for others. Naturally, the front line of progress in the execution of the Treaty can sometimes run crooked when more energy is expended on one sector than on others. In order to avoid this, the method known as synchronization - the amalgamation of various Community decisions in a single comprehensive decision - was applied last year. owing to the special circumstances the results were not too bad. Naturally, the different Community decisions are also related and

to this extent it is legitimate that the Member States should make use of these relationships within the Council procedures in a spirit of give and take. The danger with this method of "préalables" is, of course, that its negative effect, its restraining effect, may predominate. For this reason the procedure adopted last year should remain an exception and in principle the Treaty should be carried out as it is, i.e., without mutual conditions. The overall balance desired finally rights itself when the Treaty is implemented as a whole.

It can naturally happen also that the self-interest of all Member States coincides with the Community interest. This is the ideal case. The most recent example, in an urgent and vital matter, is the struggle against inflation.

A third factor determining the pace of integration is the provision of personnel for the Commission. The right of establishment, the approximation of law on trades and professions, the further work to complete the customs union, and indeed the common trade policy, would have advanced further if the Commission had had the necessary staff. There is no question here of an imaginary shortage or of bureaucratic "empire building", but of Commission demands which are based on the actual state of affairs and, indeed, on the Treaty and are already reduced to a minimum. The fact that it is not possible to provide the Commission with this necessary staff, and indeed not even possible to obtain the necessary factual discussion of the matter in the Council, leads to the conclusion that the present budget machinery does not work. We should therefore not falter in our demand for an improvement of budget procedure.

For the inadequate staffing of the Commission, I also blame the Statute of Service in its present form. Certain parts of this

Statute, in particular the arrangements for recruitment, are unworkable and need overhauling. Unfortunately, the Commission's proposals for improvements have so far been bogged down in inter-Executive procedure.

7. Whether progress has been slower or more rapid, the Commission last year fulfilled the threefold task which the Treaty lays upon it as guardian of the Treaty, arbitrator between the interests of the Member States and of the Community and initiator of the Community's development.

As guardian of the Treaty the Commission has instituted proceedings in twenty-one cases against Member States which in its opinion had infringed Community law. It has brought three cases before the European Court of Justice. In one of these it was able to withdraw its plea because the Member State had meanwhile rectified the position; the others are still pending. For last year too I am able to draw the gratifying conclusion of earlier years, i.e., that the Member States, despite occasional irregularities, are carrying out the Treaty loyally and to the letter and that differences of opinion are fairly evenly spread over all the Member States.

The Commission's activity in its role as an arbitrator between the Member States is difficult to express in figures. Of the 113 regulations, directives and decisions which the Council of Ministers adopted in the year under review a great number would doubtless never have seen the light of day if the Commission had not striven constantly for a compromise. The arbitrator's role naturally does not mean agreeing at any price. Where the responsibility for the Community and practical requirements make this appear necessary, the Commission has continued to press for the

acceptance of its proposals even when the Council of Ministers or a part thereof had arrived at other opinions. I am thinking of the debate on cereals prices of 2 June this year.

In its role as the prime mover in the Community the Commission has submitted to the Council 125 formal proposals and 53 other communications. The Commission itself has issued 77 regulations, 2 directives, 98 decisions and 17 recommendations.

8. I conclude these general remarks with a glance at the highly important legal aspect of our situation.

With the progressive establishment of the Common Market, Community law is assuming an ever greater and more conscious role. The increasing number of cases in which national courts have to apply Community rules and in which they find themselves obliged to seek an interlocutory judgement from the Court of Justice of the European Communities as to the validity and interpretation of Community law is an obvious illustration of this development. For the Commission, too, which was entrusted by the Rome Treaty with the task of watching over the observance of Community law, this again brings up the basic question of the proper relationship between Community law on the one hand and the national law of the Member States on the other.

The European Court of Justice, which has the last say in legal questions concerning the Community has called the latter a "new order of law". In fact it is to be defined as a system of legal principles complete in itself and exercising independent and final authority in its allotted sphere. I hardly need to point out that such an order of law is as little at home within the confines of traditional international law as in the national legal systems. This order, with its field of application extending

beyond the individual State territories and the potential impact of the acts within its competence on citizens of the Member States, can neither be understood as an appendix to the national legal order or as a mere bundle of inter-State arrangements. All this has long since been thought and expressed, but ideas as to what this Community legal order means in detail have found less complete and uniform acceptance. I would like to sum up the Commission's opinion on this point as follows:

First: the legal acts of the Community organs can be defined, examined as to their validity and interpreted only in terms of Community law. Assimilating them to categories of State legal systems involves the danger of misunderstandings and erroneous conclusions. Thus we are obviously led astray if regulations of the Community organs are designated as derived rules of law applied by delegation from the real lawmaker.

Secondly, the Community's legal order is, on the other hand, dovetailed into the law of the Member States in a great variety of ways. Official bodies, administrative authorities and courts in the Member States are increasingly applying rules of Community law. This interplay of two legal systems is not without precedent. Federal associations of various types and degrees offer examples of it. Here the rule that each part can only lay down valid law in the sphere of competence allotted to it, or which it has retained - a rule which, as we know, also applies to our Community - avoids constant conflict between different legal systems. If, however, an overlap of competence should exceptionally exist and there should be a clash of valid rules apparently requiring equal respect, it necessarily follows from the character of the merger into a wider order that the law of the superior association takes precedence - but I repeat, only in its sphere of competence.

Thirdly, this precedence above all means two things: the rules of Community law come first irrespective of the level of the two orders at which the conflict occurs. And further, Community law not only invalidates previous national law but also debars subsequent national law. Both rules of conflict are part of that solidly entrenched body of law applied in comparable cases. Without them to acknowledge the supremacy of Community law would be no more than a courteous gesture, carrying no obligations. In reality the Member States could do with it what they liked.

Fourthly, and in support of the above, a unified solution valid for the whole Community must be provided for the order of precedence here mentioned. Any attempt to solve the order of precedence differently to accord with the idiosyncrasies of the Member States, their constitution and political structure, runs counter to the unifying character of European integration, and thus to the fundamental principles of our Community. The Commission thinks it particularly important to note this fact.

## II

After these general comments, let me turn to some of the special aspects of the Community - to customs union, general economic policy, agricultural policy and commercial policy.

1. A further important step has been taken this year towards customs union, which is really the basis of economic integration; this was done thanks both to the provisions of the Treaty and to the political will of each of the Member States. The first of the three cuts in intra-Community customs duties required during the second stage brought duties among the Member States down by 60% from the basic duty, except for a number of agricultural tariffs, which were lowered by 45%. The reductions required by the Treaty over the next eighteen months will bring internal duties

down to 20% of the starting figure. This raises the question (now exercising the Commission) whether the remaining 20% should not also be removed during this period in order to eliminate customs duties completely. If this were done, the common external tariff would have to be put into effect at the same date, which would mean carrying out the third alignment. This would keep up the pace of the alignments made to date. The customs union would then be completed by the beginning of the third stage of the transition period.

Such an operation would affect the Member States in different ways. For one the main thing would be that it would mean increased imports, for another changes in protection vis-à-vis non-member countries or repercussions on the balance of payments.

The common interest is evident. Not only would this be further proof of the Community's vitality: it would also put an end to uncertainties regarding the European economy. Our friends outside the Community would be sure of the form of the European customs union confronting them. Most of all, the establishment of the common external tariff would be of inestimable value in the Kennedy Round. Our negotiating partners could then be certain that all tariff cuts agreed with the Community would indeed be fully applied as negotiated and not partially applied in accordance with some complicated system of alignments.

Lastly, the completion of the customs union would give a decisive stimulus to economic union. A situation would be created in which progress would have to be made in this field too. The political necessity would be obvious (I am thinking of the questions of agricultural policy still outstanding), and so would the economic need: the final integration of the Member States' economies would

be a strong incentive not to put off other measures, particularly measures of common commercial policy, monetary policy or conjunctural policy.

During the period under review advances were made in other matters as well as the movement of goods. Freedom of movement for workers has been largely achieved already - a most significant fact in view of the considerable movements of labour within the Community. In addition to the free movement of capital within the Community, the need for a unified capital market among the six Member States is now making itself felt. The European economy is destined to take its place in a world scale of values, and this means that its financing capabilities must be commensurate with this order of magnitude, particularly once the Kennedy Round is over, when it will have to meet American competition. Our foreign trade figures show that our competitors are not idle.

2. We come now to economic policy. Our society tolerates neither complete uncertainty, nor excessive preferment of one to the detriment of another, nor direct State control in private economic activity. But all free modern States exercise indirect control of the economic process through monetary and conjunctural policy, which thus becomes a basic factor in their society. As a single economic body is rapidly taking the place of the six economies of the Member States, this control must also be effected at Community level. The EEC Treaty recognized this need.

The first elementary steps towards this goal were taken in the year under review. I will remind you of the Council's decisions, taken on the Commission's proposal, on monetary and economic co-operation among the Member States and on prior consultation on changes in exchange rates, the decision to set up a committee of Central Bank Governors and - most important - the decision on



medium-term economic policy, which gives the Community an instrument that is new to some of the Member States to master the difficult economic problems of the day. The Commission, acting on a resolution of this House, also worked out recommendations at the beginning of April to re-establish the internal and external equilibrium of the Community; these were accepted by the Council not long afterwards. The main points of this programme are the restriction of total demand (particularly government spending), a restrictive credit policy, an incomes policy to maintain a balance between productivity and rising incomes, and a liberal import policy. The Member States have already begun to carry out these recommendations.

However positive a first step this may be, recent months have again shown distinctly the dangers of any lag in attaining economic union. In some Member States marked inflationary tendencies have appeared, while in others prices remained relatively stable. As protection between the Member States has been greatly reduced, these differences have given rise to extensive movements of goods, which entail great difficulties for countries with a deficit and for those with a surplus. If the degree of integration already attained is not to be sacrificed, these difficulties can only be resolved by taking a determined step forward, by introducing a common policy for the Community. This is generally recognized.

A hard job remains to be done. Admittedly, the Member States all have a fundamental interest in that common policy. But we do well to take precautions against the danger that the Member States may attempt as far as possible to circumvent or postpone a Community solution. We do not doubt that the right course will eventually be followed. Even now, the close links between the movements of internal tariffs and the external tariff, developments in balances of payments, foreign-exchange reserves, the creation of money and

government fiscal policy are unmistakable. Changes needed in some spheres for which there are already Community arrangements - tariffs, for instance - may have most varied effects in the different Member States; these may be welcome in one State and most unwelcome in another. Community action in one of these fields demands Community action in the others and readiness to create the conditions for such action.

3. Agricultural policy, too, has claimed much attention during the twelve-month covered by the report. Thanks to brilliant co-ordination work by the Institutions - a Commission initiative followed by a decision of the Council of Ministers - market organizations for three further basic farm products were approved in December and are to come into force in the autumn of this year. This brings by far the greater part of farm output under Community control.

There is no denying that these Community regulations are highly complicated. But the European unification process has no special claim to perfection, and it is unquestionably wiser to mobilize the ingenuity of the experts in the pursuit of a peaceful Community farm policy than in the pursuit of wars and bloodshed. Moreover, the market organizations will become a great deal simpler once the prices of the basic products, particularly of cereals, have been unified. At a single stroke a whole stack of regulations and hundreds of levies will be rendered superfluous.

As announced by the Commission in its Action Programme, work on Community policy for the farm products as yet unorganized continues.

As the Commission has often had occasion to stress, this major activity is, however, only part of the task to be accomplished.

The second part of agricultural policy consists in the fixing of prices. With agreement on Community prices a twofold objective is achieved: the internal market for agricultural produce provided for in the Treaty is brought into being, and a policy is defined the instruments of which are the agricultural market organizations.

Last November the Commission made a proposal for the most important of these prices - the cereals price - which offered a workable method of settling the whole issue quickly in one operation. The Parliament's support for our proposal has been a source of particular satisfaction. I need not recapitulate the details of the proposal here, save perhaps to say that it embodies the fairest compromise for all concerned: I refer in particular to the Community financing of any surpluses that may occur and to Community payments to farmers to offset fully any losses of income caused by rapid price unification.

The Commission, however, has been led to the conclusion that there is no general readiness in the Council of Ministers to align prices this year. All that has been agreed is to consider the decision once again before the end of the year, and this, in the opinion of the Commission, is the very least that must be done. If no common cereals price is agreed soon, we can expect progress with the common agricultural policy and in the Kennedy Round to come to a halt.

This second consequence - the blocking of the GATT negotiations - is disputed in some quarters. It is insinuated that the Commission sees a causal relationship where none actually exists. A common cereals price, it is asserted, is not demanded by the Americans. My answer is this: it is true that our American partners in the negotiations say that a common cereals price would be helpful for the Kennedy Round but is not a decisive factor. On the basis of

this argument they defend their negotiating position as they are perfectly entitled to do. It is no secret that their aim in the Kennedy Round is quantitative regulation of access to the market. Even as part of such an arrangement, the cereals price will of course be one among several important factors. What is, however, more important is that the quantitative solution is not acceptable to the Community: it would run counter to the basic principles of the Community agricultural policy long since agreed on by the Six at the cost of so much effort. Essential to these principles is the control of farming by means of prices and the dismantling of all other "dirigiste" methods previously employed (government trading, quotas, compulsory mixing regulations, etc.). In line with this approach, the Council of the Community on 23 December 1963 unanimously adopted terms of reference for the Commission in the Kennedy negotiations based on this fundamental conception. Since we also feel that, in order to preclude discrimination by the importing countries against the exporting countries, all agricultural protection devices must be laid on the negotiating table, and not only import policies, the keystone of our proposals is the ascertainment and (first of all) the binding of the "support levels" which are the criteria for respective protection arrangements. For the Community, this means, in view of what I have said, the difference between the world price and the Community price.

From this arises the central significance of the cereals price for the Kennedy Round - and for the Kennedy Round taken as a whole, since, at the request of the Americans, both industrial and agricultural trade is being negotiated. Without the fixing of the cereals price, the negotiations could therefore only succeed if the American side were to abandon its position on linking industrial and agricultural trade or the Community rejected the fundamental tenets - so laboriously hammered out - of its agricultural policy and replaced

the negotiating instructions of 23 December by a new unanimous Council decision. We see no prospect of either alternative.

These factors have made it impossible for us to be satisfied with the Council decisions of 2 June.

4. Lastly, in the field of commercial policy, there has been no lack of successful developments.

The association with Greece has become effective.

The Association Agreement with Turkey was signed in September 1963 in Ankara and ratification procedure is now under way.

The first phase of preliminary conversations with Austria is now concluded. The Commission has reported to the Council, giving its own view on this question.

The Community has agreed on regular contacts with the United Kingdom within the Council of Western European Union. These have taken place so far on three occasions, in London, The Hague and Brussels; the Commission participates in the discussion of economic questions.

Trade agreements were signed in October 1963 with Iran and in June 1964 with Israel.

With Lebanon, Tunisia, Algeria and Morocco exploratory talks have been held on relations with the Community. The Commission holds regular meetings with the accredited representatives of Latin-American countries. It is also studying the objectives of a treaty with Japan, and, at the Council's request, is drafting proposals concerning instruments of Community policy in this field.

The World Trade Conference has shown that, although there is a certain consensus among the Six on the broad lines of a solution to the problems of the developing countries, the Community is still not finding it easy to work as a single body in these matters. The Community will not be able to translate its positive and understanding attitude into action until it decides to adopt a common approach in this field also.

The Kennedy Round was also formally opened a few weeks ago, after somewhat protracted preliminary talks. When introducing the last General Report, I had an opportunity to discuss before this House the significance of these negotiations and the spectacular change which they herald in the relations between Europe and the United States. To this I have nothing to add. During the year under review we have worked hard and steadily on the initial implementation of this concept by means of customs and commercial measures. On 23 December the Council of Ministers adopted the necessary decisions, and - in accordance with Treaty rules - the Commission has conducted the negotiations on behalf of the Community. Progress has been made on the disparity question; here the Community has been particularly watchful to see that harmful repercussions on European trade are as far as possible avoided. Work has begun on the list of exceptions to the proposed customs reductions - a crucial topic for the outcome of the negotiations. Naturally, the success of the Commission's efforts to keep the lists of exceptions short and reasonable will depend on whether satisfactory results are also obtained in the other fields of the negotiations - disparities and non-tariff measures.

Alongside this impressive list of countries, of negotiations and of Community treaties, less favourable progress must be recorded

in the second great field of work concerned with commercial policy, namely putting the instruments and working principles of commercial policy on a Community basis.

The Community has now entered the second half of the transition period. Nevertheless, despite perfectly adequate foundations provided by the Treaty, the greater part of the work in this field is still to be done. The Commission makes no secret of its anxiety on this score, and we know that here the European Parliament has always been at one with us. In the shape of a programme to promote a Community commercial policy approved in September 1962 by the Council, the Community does possess firm guide lines for its action. But the Commission's subsequent proposals did not elicit any Council decisions in the past year. Early in March, therefore, we again put to the Council our suggestions on how commercial policy could be progressively put on a Community basis, emphasizing the urgency of the question.

Here the practical difficulties which have brought progress to a halt are not insuperable. The material problems are considerable, but entirely amenable to solution. What has struck the Member States as a new and radical development is rather the emergence, in response to the Treaty, of a measure of common European foreign policy. In this field the Member States feel the irruption of integration into their national domains with particular force. Objections and reservations are therefore stubborn and numerous. However, in the sixth year of the Community's life, this hesitation over integration and interdependence, which in many other fields are already a reality, is an anachronism. Failure to establish the common commercial policy also runs counter to Community interests and will in the long run pose serious problems for the Member States which have particularly substantial interests in matters of commercial policy.

III

For my last topic I turn to the Community's constitutional problems and the more general problem of "political union", to use the expression that has now become a slogan. On this point discussion during the year under review has been unmistakably more lively. This is mainly due to the fact that, with the further progress of what is known as economic integration, the now general realization that we are concerned in fact with an eminently political phenomenon is abundantly clear from developments in a steadily growing number of specific Community fields. And the deep interest taken by the Federal German Chancellor in this question has certainly done much to keep the topic to the fore.

It is common knowledge that "political union" involves two differing but interrelated sets of problems. The first is the extension of the partial political union - economic and social union - already attained within the European Communities to other fields: defence policy, foreign policy (the economic aspects of which are already unified in the European Economic Community) and cultural policy. To this extent the Institutions of the European Economic Community have, it is true, no direct formal right to a voice on these matters, but they do have a well-founded interest and also a share of responsibility. Precisely because we are incontestably a part, the first embodiment, of European unification - which must be regarded as an indivisible process - we must insist that the next steps follow systematically, that no cracks appear or distortions develop to impede progress on the rest of the edifice. The Commission has therefore always said - and I have no reason today to withdraw any part of this - first, that it favours the extension of integration to the other fields as



soon as this is at all possible, secondly that, as we extend integration in this way under no circumstances must the European heritage enshrined in our present Communities be impaired - we want to go forward and not back. Thirdly, experience has taught us that real success can only be expected with plans for expansion if these represent a genuine, independent embodiment of the Community's interests. Only in this way can the danger of compromises at the level of the lowest common denominator be obviated. Of secondary importance, on the other hand, is the question whether expansion to other fields should be undertaken by entrusting additional responsibilities to the existing Community Institutions or whether the procedure followed for the original Treaties of Rome should be adopted and new structures set up whose merger with the old Institutions would depend on subsequent developments. The choice between these two courses can be postponed to the time at which the problem is tackled, and it can then be made in the light of the current political situation.

As for the chances that plans for extension will be taken up again, only one thing is certain; all the rest is speculation. It is certain that there is no better way of improving the prospects for such a "relance" than by the success of the existing Communities. True, economic and social integration will not automatically prompt expansion; in politics nothing is automatic, everything is a question of will. However, such integration does engender an inner propensity to expansion. You cannot place trade policy - which is such an important part, such an important instrument, of foreign policy - on a Community basis without this having consequences for foreign policy as a whole. You cannot put together piece by piece an economic and social policy - the most important area of domestic policy - without creating lasting arguments in favour of more and more joint action. Examples to

illustrate my point are legion. And the result is that a strong and constantly growing psychological causality is created.

We are, on the other hand, directly affected by the second point coming under the heading "political union". That is the improvement and strengthening of the constitutional machinery for European organization. In this field the past year has seen a new development, and the signs are that others will follow.

What has happened is that the Council of Ministers has held consultations on a merger of the Executives of the European Communities. This represents belated action on a welcome proposal made by the Netherlands Government as long ago as 1961, on the repeated suggestions of the European Executives themselves - including the Commission of the European Economic Community - and the overwhelming approval of this House. Here, too, our suggestion has already been accepted that initially only the merging of the still separated Institutions should be considered - the Parliament and the Court of Justice are, of course, already common Institutions - and that the harmonization of the Treaties themselves, that is to say of the functions of the Institutions as they derive from the Treaties, should follow shortly after. It is expected that the experience which the single Executive will gain from the administration of the three different Treaties will be the most useful guide to the amalgamation of the Treaties, the "merger of the Communities".

Consultations over details have gone ahead fast: the concept is simple, the more so since the administrative consequences of the procedure adopted (the "merging of the Administrations") must remain within the sole competence of the single Executive itself. Essentially only three questions remain open: the seat of the Institutions and of the Administrations, the number of members of

the single Executive (9, 14 or 15), and the consequences as regards an appropriate role for the European Parliament.

On the question of where the Community's headquarters should be, we cannot but stress that the efficiency of co-operation between Institutions and administrations must not be impaired.

As to the size of the new Executive, the Commission of the European Economic Community has come down emphatically in favour of a 9-member body, and it is grateful for the support of the House on this point, given in a resolution of 20 October 1961. Since for several reasons the question is still controversial, I will, if I may, briefly outline once again the reasons for our standpoint and appeal for understanding and support. In our opinion there can here be only one criterion and it alone must settle the issue: what formula affords the highest attainable efficiency and the most satisfactory working of the Institution? The essential function of the Commission, however, the function by whose fulfilment the working of the Community stands or falls, is that it must be the fullest and purest embodiment of the Community interest. Experience has shown us that - within the limits set by human imperfection - this is possible with nine members, though you must not think it comes easily: it costs every one of us unremitting efforts. We are very much afraid that a 14-member body might prove more cumbersome; that the actual day-to-day application of the collegiate principle - responsibility of all in all matters - would be hampered - if not made virtually impracticable, but even more that the members might develop independent responsibilities in specific fields; that internal groupings, political or regional, might develop and that the whole might become more a senate than an executive, with technical compromises between groups, whereas the real need is for

practical decisions consonant with the Community interest. We are told to look to the example of the national governments. But a national government whose psychological integration is self-evident is precisely what we are not. It is simply too early to imitate the organizational principles of a national government. Lastly, we are confident that the burden of work awaiting the single executive can certainly be borne by nine members.

The status of the Parliament finally is a matter for discussion by the body most competent on the subject - the Parliament itself. I need only refer to the debates on the reports from your members, M. Deringer and M. Furler. Here the main question is what must be achieved when the Executives are merged and what when the Communities are merged. The Commission has shown great consistency in its support of the aspirations of this House. This applies particularly to the demands made by the Chairman of your Budget and Administration Committee, M. Vals, on the question of most immediate importance, which is unquestionably bound up with the merging of the Executives - the strengthening of the Parliament's budgetary powers. We shall persist in our efforts to convince the Council of the soundness of the proposal put forward.

I shall sum up our thoughts on the relation between the Communities and the problems which are embraced by the notion of "political union" in a few sentences - in one main proposition and two subordinate propositions both derived from the first. The main proposition is this: there is no road to political union - or rather, if we may now be more precise - to European federation - which can circumvent the "economic" Communities, they are essential stages on the journey. This means in the first place that

if the Economic Community fails, the political community will be a lost cause for our generation. It also means - and this is no less important - that as long as the European Community lives - lives as what it is: a dynamic force constantly renewing itself - so long will real prospects of European federation live.

That is the significance of the European Communities for the political future of Europe. On the other hand, it would be a disastrous inversion of political logic to deduce from the obvious interrelationship between economic and political integration that the achievement of political integration is a precondition for continued economic integration. That would really be like Baron Münchhausen, who claimed to have pulled himself out of the bog by his own forelock. The first achievement is the source of the second, not the second the precondition for the first.

I should like to close by thanking this House on behalf of the Commission for the confidence it has once again placed in us in the past year. This confidence will not make us presumptuous. We know that we owe it in great measure to the youthfulness of our Institution. I cannot resist the temptation to apply to ourselves the moral of a story told a week ago by the Rector of Strasbourg University at the Jubilee of my own University, the Johann Wolfgang-Goethe University in Frankfurt. Here it is:

Descartes was asked by a friend to which University he should send his son, to X, Y or Z. He answered: "Send him to Z. It is the youngest of the three: it hasn't had time to go bad."

-----

INTRODUCTION  
au septième rapport général sur l'activité  
de la Communauté  
(1er avril 1963 - 31 mars 1964)

Allocution  
du Professeur Walter Hallstein,  
Président de la Commission de la Communauté économique européenne,  
au Parlement européen  
à Strasbourg  
le 18 juin 1964

## **I. Remarques générales**

1. Appréciation globale de la situation actuelle
2. Données statistiques s'y rapportant
3. Le consommateur
4. Dangers pour l'évolution
5. Accomplissement du programme d'action de la Commission (aporçu)
6. Raisons des retards
7. Les trois tâches de la Commission
8. Droit communautaire et droit national des pays membres

## **II. Domaines particuliers**

1. Union douanière
2. Politique économique générale
3. Politique agricole
4. Politique commerciale

## **III. Questions constitutionnelles et "union politique"**

## I.

1. Cette année marque la fin de la première moitié de la période de transition du Marché commun. Nous sommes à même de porter un jugement sur cette mi-temps de nos efforts vers l'intégration européenne. Dans cette appréciation nous ne pouvons que constater le succès grandiose de la Communauté économique européenne. Nous avons eu des difficultés et des revers. Mais ils ne peuvent ternir l'éclat qu'irradient les six premières années de notre Communauté. Assurément nos vœux vont plus loin encore; c'est naturel et c'est nécessaire. Néanmoins nous pouvons bien nous accorder un instant de méditation dans la gratitude. Qu'en serait-il de l'unification européenne si le traité de Rome n'avait pas résisté à l'épreuve, tant comme canon économique que comme acte constitutionnel instituant la Communauté ? Si les institutions avaient failli à leur tâche ? Si l'élan qui en est l'âme avait fait défaut ? Nombre de circonstances : une volonté politique lucide, un travail dévoué et aussi un peu de chance ont fait que nous voyons l'unification européenne prendre forme dans la rude réalité de nos jours - sans oublier le travail que votre Haute Assemblée aussi a accompli.

Que l'intégration soit entrée définitivement dans la vie économique et politique de l'Europe et n'en puisse plus être retranchée, c'est là le premier et le plus important résumé qui découle du panorama général de notre oeuvre.

2. Quelques chiffres illustreront l'essor de la Communauté : de 1958 à 1963 le produit national brut réel de la Communauté s'est accru de 30 %, contre 23 % aux Etats-Unis et 16 % au Royaume-Uni. Durant la même période la production industrielle a progressé de 40 % environ (aux Etats-Unis de 33 %, au Royaume-Uni de 23 %). La solidité de l'imbrication commerciale réalisée entre les pays membres dès avant le parachèvement de l'union douanière ressort de l'augmentation de 131 % des échanges intérieurs depuis 1958, le taux d'accroissement étant de 17 % pour la seule année passée.



Le reste du monde a profité aussi de ce rapide développement économique de la Communauté. Les importations en provenance des pays tiers ont augmenté de 53 % de 1958 à 1963, pour atteindre 24,6 milliards de dollars l'année dernière (comparativement les importations des Etats-Unis se chiffrent à 17 milliards de dollars).

Les exportations n'ont pas progressé au même rythme; elles n'ont augmenté que de 36 %. Ceci a fait que la Communauté a enregistré pour la première fois en 1963 un déficit de sa balance commerciale, qui a représenté plus de 3 milliards de dollars. Ce déficit sera probablement encore supérieur en 1964.

3. Tout cela profite-t-il aussi au consommateur de la Communauté ? Cette question est constamment posée. Et si la réponse ne peut être qu'affirmative, les sceptiques incorrigibles se réfugient derrière cette autre question : est-il bien sûr qu'une prospérité sans précédent, une croissance économique qui butte déjà aux limites du supportable trouve vraiment sa cause dans la Communauté économique européenne ?

La Commission a engagé sur ces corrélations des études, dont quelques premiers résultats sont consignés dans notre rapport général. Elle ne manque pas non plus de réfléchir aux possibilités d'assurer par exemple par des actions spéciales la répercussion sur le consommateur des bienfaits de notre politique. Si certains que nous soyons donc de ce que l'essor que nous avons vécu aurait été impossible sans le Marché commun, il est tout aussi difficile de prouver avec une exactitude scientifique dans quelle mesure il y a là une relation de cause à effet. Car dans la chaîne des causes, les facteurs psychologiques jouent un rôle décisif. Qui peut calculer combien de décisions, et de décisions de quelle importance, des entreprises sont motivées par la conscience réfléchie des chances accrues du Marché commun et combien d'autres sont dues à l'optimisme personnel inné ou aux hardiesses de tempérament ?

En ce qui concerne les consommateurs, c'est un fait fondamental relevant des vérités élémentaires de tous les jours et de l'économie politique que chaque consommateur est en même temps titulaire de revenus. Ce ne sont donc pas les prix seuls, mais c'est tout autant le niveau de son revenu qui commande son bien-être. Or la somme des traitements et salaires par personne active dans la Communauté a augmenté de 56 % de 1958 à 1963, alors que les prix à la consommation ne progressaient que de 16 %. C'est dans la différence entre ces deux chiffres qu'il faut voir le profit que le consommateur aussi a tiré du développement économique. Comment expliquer autrement que de 1960 à 1963 le nombre des voitures particulières soit passé dans la Communauté de 78 à 102 pour 1.000 habitants ?

4. Tous ces enseignements réconfortants ne signifient naturellement pas que les choses iront désormais d'elles-mêmes. Au contraire. Plus nous approchons du "noyau central", plus vraie devient la remarque de Max Weber : "La politique est une percée tenace à travers des planches épaisses". Dans la suite de l'édification de la Communauté il importe aussi - comme dans le passé - d'être vigilant.

Une première source de dangers pour la suite du développement de la Communauté vient de ce que notre Traité n'a pas prévu partout un calendrier ferme. Mais dans ces domaines aussi nous ne pouvons nous payer le luxe d'un point mort dans l'exécution du Traité et dans la mise au point des politiques communes. Plus que jamais il est vrai qu'une pause est déjà un recul. Les exemples les plus frappants de cette préoccupation sont la question du prix des céréales et la politique commerciale commune.

Une deuxième source de dangers vient d'écartes extrêmes dans le développement économique des divers pays membres. Nous devons toujours nous attendre à ce que de très grosses difficultés économiques d'un pays membre engendrent la tentation d'agir d'après la devise : "Sauve qui peut". Bien que divers pays membres aient eu l'année dernière à surmonter des difficultés économiques plus grandes qu'antérieurement, cette crainte ne s'est pas jusqu'ici matérialisée dans l'ensemble. L'esprit communautaire et la fidélité au Traité se sont encore révélés toujours plus forts que les réflexes fourvoyés de l'instinct de conservation. La Commission ne relâchera pas la vigilance que le Traité lui impose. A cet égard en plus de l'impératif de la stricte exécution du Traité, elle fera jouer l'impératif de solidarité, qui nous oblige à trouver des solutions communautaires aussi pour les difficultés des pays membres pris isolément.

Un troisième danger pour le développement de la Communauté tient aux commotions qui trouvent leur origine hors de la sphère propre de la Communauté. L'année passée de pareilles menaces nous ont épargnés. Nous avons confiance que ce sera aussi le cas pour la période qui nous attend. Naturellement nous devons nous rendre compte que de tels dangers menaçant la Communauté du dehors ne doivent pas toujours prendre la forme tumultueuse d'une crise dramatique. Ils peuvent aussi être sournois - par exemple sous la forme d'une fausse union politique, d'une mauvaise fusion des Exécutifs ou aussi d'une obstruction systématique aux décisions majoritaires.

5. Si nous voulons mesurer le progrès accompli durant l'année écoulée, l'étalon qui s'offre est celui de la "prévision à moyen terme" que la Commission a établie avec son programme d'action pour le développement de la Communauté. En appliquant cet étalon, nous constatons que la Communauté est dans certains domaines restée en deçà de nos espérances, mais

qu'en revanche dans d'autres secteurs elle a rempli son programme.

Comme domaines où les progrès ont été plus lents, il faut citer les suivants :

- Les mesures accompagnant l'union douanière -, ainsi en ce qui concerne les taxes d'effet équivalant aux droits de douane, la transformation des monopoles d'Etat à caractère commercial, l'alignement des législations et des administrations douanières, etc...
- L'alignement du droit des sociétés,
- L'unification des réglementations sur les professions, la politique régionale,
- La liberté d'établissement et la libre prestation des services, mais dans ce domaine l'action concentrée amorcée par la Commission commence à porter ses fruits : 3 directives sont entrées en vigueur, 8 directives ont été adoptées par le Conseil, 7 nouvelles propositions de directives ont été présentées.

Dans les domaines ci-après, la Commission n'a pas pu, bien qu'elle ait déployé des efforts particuliers, réaliser l'avance qu'elle avait souhaitée :

- Politique énergétique,
- Politique des transports, où nous attendons toujours que le Conseil traite les propositions de la Commission du mois de mai de l'année dernière,
- Politique sociale,
- Politique de concurrence,
- Politique commerciale commune, y compris une véritable politique communautaire à l'égard des pays en voie de développement.

Comme domaines où le développement a respecté la cadence du programme d'action, il faut citer :

- L'union douanière,
- La politique agricole commune, avec l'importante exception de la politique des prix,

- Le financement communautaire de la politique agricole, les travaux d'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires, projet particulièrement important puisqu'il s'agit d'un assaut contre la "frontière fiscale", dont l'échec nous laisserait non avec un véritable marché commun analogue à un marché intérieur, mais seulement avec une zone préférentielle confuse,
- L'établissement d'une "prévision à moyen terme" européenne,
- Les débuts d'une politique conjoncturelle et monétaire commune, dans le domaine des relations extérieures : l'association africaine, qui, comme je puis le constater avec une satisfaction particulière, est désormais entrée en vigueur, l'association de la Turquie et les préparatifs de la négociation Kennedy.

6. Ce n'est naturellement pas par hasard que l'on a dénoté d'une part une progression soutenue de l'intégration et, d'autre part, un retard dans certains domaines. Parmi les raisons il en est trois qui prédominent :

La première raison en est le Traité lui-même. Certes c'est presque toujours une erreur de dire que pour certains domaines les bases spécialement jetées dans le Traité sont trop exigües pour atteindre les objectifs du Traité; car une interprétation authentique nous enseigne que l'union économique esquissée dans le Traité couvre l'intégralité de la politique économique. Mais ces bases du Traité n'en sont pas moins souvent plutôt vagues. Citons en particulier ici : la politique énergétique, la politique régionale, ou encore la transformation des monopoles d'Etat à caractère commercial, où la Commission, après de recommandations seulement, doit réduire les citadelles le plus souvent très puissantes et bien défendues des monopoles d'Etat pour les tabacs, les huiles minérales ou les alcools. Tout cet ensemble de problèmes nous confronte à des questions qu'il faudra aborder à l'occasion de la fusion des Communautés.

Un deuxième facteur est constitué par la vigueur de l'intérêt qui s'attache au progrès de la Communauté.

Ce peut être un intérêt individuel. Un tel intérêt propre d'un Etat membre n'est en soi ni immoral ni anti-européen. La Communauté est d'autant plus forte qu'elle sert aussi davantage d'intérêts individuels de ses membres. Leur défense énergique est pour nous la bienvenue lorsqu'elle favorise le progrès de la Communauté. Là où ils se manifestent, on enregistre une activité communautaire puissante, même si elle est souvent imprégnée de controverses. Là où ils font défaut, la vie communautaire aussi est souvent sans relief et sans entrain, les progrès modestes et laborieux. Pour chaque Etat membre il existe une série d'intérêts propres à définir exactement, qu'il apporte dans la Communauté et que sert son appartenance à la Communauté. Ce que la politique agricole commune par exemple est pour l'un, la politique commerciale commune le sera pour l'autre. Naturellement la ligne de front du progrès dans l'exécution du traité peut par moments obliquer, lorsque sur un secteur on travaille plus énergiquement que sur d'autres. Pour y parer on a appliqué l'année passée la méthode dite de la synchronisation, liaison de diverses décisions de la Communauté à une seule et même décision globale. Par suite des circonstances particulières l'expérience n'a pas été trop mauvaise. Naturellement il existe aussi des relations entre les diverses décisions de la Communauté et à ce titre il est légitime que les pays membres en profitent dans les procédures au Conseil dans le sens du "donnant donnant". Le danger avec cette méthode des préalables est naturellement que son effet négatif l'emporte sur son effet de freinage. Aussi la démarche choisie l'année dernière devrait-elle rester un cas isolé et le Traité être appliqué en principe tel qu'il est, c'est-à-dire sans conditions alternées. L'équilibre d'ensemble voulu s'instaure définitivement avec la réalisation globale du Traité.

Il peut naturellement se faire aussi que tous les Etats membres aient un intérêt propre qui coïncide avec l'intérêt communautaire. C'est le cas idéal. L'exemple le plus récent, aussi urgent que significatif, est celui de la lutte contre l'inflation.

Un troisième élément qui commande le rythme de l'intégration est la dotation en personnel de la Commission. Le droit d'établissement, l'alignement des réglementations sur les professions, les travaux complétant l'union douanière et probablement aussi la politique commerciale commune seraient plus avancés si la Commission disposait des effectifs nécessaires. Il ne s'agit pas ici d'une pénurie imaginaire ou d'une soif bureaucratique de compétences, mais de revendications de la Commission qui sont justifiées matériellement, et cela dans le cadre du Traité, et qui sont déjà réduites à un minimum. Qu'il ne soit pas possible de faire prévaloir au Conseil cette dotation nécessaire en personnel de la Commission, et même d'aboutir seulement à la véritable discussion indispensable à cet effet, oblige à conclure que le présent système institutionnel en matière budgétaire est manifestement incapable de fonctionner. Nous ne devons donc pas fléchir dans notre demande d'amélioration de la procédure budgétaire.

Dans la dotation déficiente de la Commission, je compte aussi le statut des fonctionnaires dans la forme où il existe maintenant. Certains éléments de ce statut, surtout la procédure de recrutement, sont inutilisables et appellent une révision. Il est regrettable que les propositions d'amélioration de la Commission soient jusqu'ici restées enlisées au stade inter-exécutifs.

7. Que le progrès soit lent ou rapide - la Commission a assumé l'an passé aussi la triple tâche que le Traité lui assigne comme gardienne du Traité, comme organe conciliateur entre l'intérêt des Etats membres et l'intérêt communautaire et comme initiateur du développement de la Communauté.

Comme gardienne du Traité elle a engagé 21 procédures contre les pays membres qui, à son avis, ont enfreint le droit communautaire. Elle a intenté trois procès devant la Cour de justice européenne. Dans l'un, elle a pu retirer sa requête, parce que l'Etat membre en cause avait, dans l'intervalle, remédié à la situation, les autres sont encore pendants. Pour l'année passée aussi je puis dresser le bilan réjouissant d'années antérieures, à savoir qu'en dépit d'occasionnelles irrégularités les Etats membres appliquent loyalement et exactement le Traité et que les litiges se répartissent à peu près également sur tous les pays membres.

L'activité de la Commission dans son rôle de conciliateur entre les Etats membres est difficile à chiffrer. Mais il est indubitable qu'un grand nombre des 113 règlements, directives et décisions que le Conseil de ministres a arrêtés durant l'année couverte par le rapport n'auraient pas vu le jour si la Commission n'avait constamment agi dans le sens d'une médiation. Evidemment le rôle de conciliateur ne signifie pas s'entendre à tout prix. Là où la responsabilité assumée pour la Communauté et les exigences de fond lui en ont montré la nécessité, la Commission a continué de défendre ses propositions même lorsque le Conseil de ministres ou une partie du Conseil de ministres était d'opinion différente. - Je rappellerai ici le débat du 2 juin de cette année sur les prix des céréales.

Dans son rôle de moteur de la Communauté, la Commission a présenté au Conseil 125 propositions formelles et 58 autres communications. La Commission elle-même a adopté 77 règlements, 2 directives, 98 décisions et 17 recommandations.

8. Je terminerai ces remarques générales par un coup d'oeil sur l'aspect juridique hautement significatif de notre situation.



Avec l'établissement progressif du Marché commun, le droit communautaire acquiert une importance toujours accrue et plus nettement ressentie. Le nombre croissant des cas où les tribunaux nationaux ont à appliquer des normes communautaires et se trouvent devant la nécessité de recueillir sur la validité et l'interprétation du droit communautaire une décision préjudicielle de la Cour de justice des Communautés européennes illustre visiblement cette évolution.

La Commission aussi, à qui le traité de Rome impartit pour tâche de veiller au respect du droit communautaire, se trouve ainsi placée à nouveau devant la question de principe des vrais rapports entre le droit communautaire d'une part et le droit national des pays membres d'autre part.

La Cour de justice européenne à qui appartient la dernière décision dans les questions de droit de la Communauté a qualifié la Communauté de "nouvel ordre juridique". En fait, elle doit être caractérisée comme système fermé de règles de droit, qui assujettit le domaine qui lui est assigné à un régime autonome et complet. Je n'ai guère besoin de signaler qu'un tel ordre juridique trouve aussi peu place dans les limites du droit international public classique que dans les systèmes juridiques nationaux. Cet ordre juridique avec son champ d'action débordant les divers territoires nationaux et "l'extension" potentielle - si l'expression est permise - des actes en relevant aux ressortissants des pays membres ne peut être compris ni comme un appendice des ordres juridiques nationaux ni comme un simple faisceau d'arrangements entre Etats.

Tout cela a été saisi et exprimé depuis longtemps. Mais la représentation de ce que ce nouvel ordre juridique communautaire signifie dans le détail s'est moins complètement et moins également imposée. Je résumerai la conception de la Commission à cet égard dans ces quelques phrases :

**Premièrement :**

Les actes juridiques des institutions de la Communauté ne doivent être appréciés, jugés quant à leur validité et interprétés, qu'au regard du droit communautaire. Leur assimilation aux catégories des systèmes juridiques nationaux recèle le danger de malentendus et de conclusions erronées. C'est ainsi qu'il est manifestement aberrant de voir dans les règlements des institutions de la Communauté une législation dérivée, instaurée en vertu d'une délégation du législateur proprement dit.

**Deuxièmement :**

L'ordre juridique de la Communauté embraye d'autre part de multiples façons sur le droit des pays membres. Les organes gouvernementaux, les autorités administratives et les tribunaux des pays membres appliquent de plus en plus des prescriptions du droit communautaire. Ces recouvrements de deux systèmes juridiques ne sont pas inédits. Les unions fédérales d'intensité et de nature les plus diverses en offrent des exemples. La règle selon laquelle chaque élément ne peut légiférer valablement que dans le secteur de compétence qui lui est attribué ou qui lui est resté - règle dont on sait qu'elle s'applique aussi à notre Communauté - évite alors que des systèmes de légalité différents ne se concurrencent en permanence. Mais si, exceptionnellement, il y a double compétence et s'il y a conflit de règles valables, exigeant apparemment un même respect, la nature propre de l'entrée dans un ordre supérieur fait forcément que la priorité revient au droit de l'union du niveau plus élevé - je répète : uniquement dans le domaine de sa compétence -.

**Troisièmement :**

Cette priorité signifie surtout deux choses. La réglementation du droit communautaire prédomine, quel que soit le niveau des deux ordres où le conflit apparaît. Et de plus, le droit communautaire ne déroge pas seulement au droit national antérieur, mais déplaçie aussi un effet dirimant

contre tout droit national postérieur. Les deux règles concernant les conflits de compétence font partie du patrimoine assuré des formes juridiques appliquées dans des cas comparables. Sans elles, la priorité du droit communautaire resterait une civilité n'engageant à rien; en réalité, les pays membres pourraient en disposer à leur guise.

Quatrièmement :

Et à l'appui de ce qui vient d'être dit : L'ordre de prééminence dont il est question ici ne peut trouver qu'une solution unifiée, valable pour toute la Communauté. Toute tentative de régler la question de prééminence selon les particularités des pays membres, leurs dispositions constitutionnelles et l'articulation de l'Etat contredit le caractère unificateur du regroupement européen et donc les bases de notre Communauté. La Commission attache un prix particulier à le constater.

## II.

A ces considérations générales, j'ajouterai encore quelques remarques sur quelques domaines particuliers de la Communauté, à savoir l'union douanière, la politique économique générale, la politique agricole et la politique commerciale.

1. Pour l'union douanière, qui est bien le fondement de l'intégration économique, nous avons franchi cette année une importante étape, que nous devons tout autant aux dispositions du Traité qu'à la volonté politique de tous les Etats membres de favoriser l'intégration économique. Le premier des trois abaisséments prévus durant la deuxième étape pour les droits de douane intérieurs a diminué de 60 % au total par rapport à la situation de départ les droits entre les pays membres, sauf pour quelques produits agricoles où le désarmement douanier est de 45 %. Les abaisséments de droits prévus par le Traité pour les 18 mois à venir ramèneront

les droits intérieurs à un reliquat de 20 %. Il faut donc se demander - et la question préoccupe la Commission - s'il ne faudrait pas supprimer aussi ce reliquat de 20 % durant ce même laps de temps, pour faire complètement disparaître les droits intérieurs. La conséquence en serait que le tarif extérieur commun se trouverait aussi mis en place à la même date, c'est-à-dire qu'il faudrait opérer le troisième alignement encore à appliquer, ce qui correspondrait au rythme des rapprochements pratiqués jusqu'ici. Alors, l'union douanière serait parachevée au début de la troisième étape de la période de transition.

Une telle opération affecterait de façon différente les pays membres. Pour l'un c'est plutôt l'aspect des importations accrues qui prédominerait, pour l'autre celui de la protection modifiée contre les pays tiers ou l'incidence sur la balance des paiements.

Le profit commun est manifeste, pas seulement à cause de cette nouvelle preuve de vitalité. Un terme serait mis à l'insécurité pour l'économie européenne. Nos partenaires dans les pays tiers seraient certains de la forme sous laquelle l'union douanière européenne se présentera à eux. Surtout l'établissement du tarif extérieur commun serait un gain inappréciable pour la négociation Kennedy. Nos partenaires pourraient alors être sûrs que tous les abaissements de droits qu'ils négocient avec la Communauté seront effectivement appliqués pleinement tels qu'ils ressortent des négociations et non par éléments calculés d'après de quelconques règles compliquées d'alignement.

Enfin, l'union économique recevrait des impulsions décisives du parachèvement de l'union douanière. On créerait une situation où il faudrait progresser aussi dans ce domaine. La nécessité politique en serait évidente (je songe aux questions de politique agricole encore en suspens) et la nécessité économique tout autant :

L'imbrication définitive des économies des pays membres exercerait une puissante contrainte à ne plus ajourner les autres mesures, en particulier dans la politique commerciale commune, la politique monétaire ou la politique conjoncturelle.

Durant l'année couverte par le rapport l'échange des marchandises n'a pas été seul à continuer d'être facilité. La libre circulation de la main-d'oeuvre est dès aujourd'hui pour une bonne part devenue réalité - fait extrêmement important en présence des forts mouvements de travailleurs dans la Communauté. Par-delà la libre circulation des capitaux au sein de la Communauté on note ensuite la nécessité d'un marché unifié des capitaux des six pays membres. La dimension mondiale dans laquelle l'économie européenne est appelée à venir s'insérer fait que ses possibilités de financement doivent aussi correspondre à ces ordres de grandeur, en particulier lorsque après la conclusion de la négociation Kennedy elle devra faire face à son concurrent américain. Les chiffres de notre commerce extérieur montrent que les autres non plus ne dorment pas.

2. J'en viens à la politique économique. Notre cadre de vie ne tolère ni une insécurité totale ni des faveurs ou des avantages extrêmes pour certains ni des emprises directes de l'Etat dans la sphère de l'activité économique privée. Mais tous les Etats modernes épris de liberté pratiquent une régulation indirecte du processus économique avec la politique monétaire et conjoncturelle, qui devient ainsi un fragment fondamental de ce cadre de vie. Comme les économies des six pays membres cèdent à un rythme rapide la place à un corps économique unifié de la Communauté, cette régulation doit aussi se faire au niveau européen. Déjà le traité de la C.E.E. a aperçu cette nécessité.

Les premiers pas élémentaires à cet égard ont été franchis durant l'année couverte par le rapport. Je citerai ici les décisions prises sur proposition de la Commission par le Conseil concernant la coopération monétaire et économique des Etats membres, la consultation préalable en cas de modification des cours de change, la création d'un groupe des gouverneurs des banques centrales et surtout la décision concernant une politique économique à moyen terme par laquelle la Communauté se donne un instrument inédit pour plusieurs Etats membres, afin de venir à bout des difficiles problèmes de politique économique de notre époque. La Commission, qui a pu à cet égard s'appuyer sur une résolution de votre Haute Assemblée, a en outre élaboré au début d'avril des recommandations pour rétablir l'équilibre interne et externe de la Communauté, lesquelles ont été adoptées peu après par le Conseil de ministres. La limitation de la demande globale, en particulier des dépenses des pouvoirs publics, une politique restrictive du crédit et une politique des revenus qui maintienne un équilibre entre la productivité et l'accroissement des revenus, enfin une politique libérale d'importation, tels sont les principaux éléments de cette action de politique conjoncturelle de la Communauté. L'application de ces recommandations par les Etats membres a déjà commencé.

Or si positif que soit ce premier début, les mois passés n'en ont pas moins d'autre part révélé de façon pénétrante les dangers d'un retard dans l'union économique. Dans quelques pays membres des tendances inflationnistes marquées sont apparues alors que dans d'autres le niveau des prix restait relativement stable. Par suite de la protection fortement réduite entre les pays membres ces différences de niveau ont déclenché de vastes mouvements de marchandises, qui ont placé à la fois les pays déficitaires et les pays excédentaires devant de grosses difficultés. Ces difficultés ne peuvent, si l'on ne veut pas abandonner le niveau atteint dans l'intégration, être résolues que par une fuite en avant, c'est-à-dire par une politique commune de la Communauté. La chose est universellement reconnue.

Un rude labeur doit encore être accompli ici. Certes les Etats membres ont tous un intérêt élémentaire à cette politique commune. Cependant il est bon de nous prémunir contre le danger de voir les Etats membres chercher à éluder aussi longtemps que possible l'instauration d'une discipline commune dans ce domaine et à la différer dans toute la mesure possible. Nous ne doutons pas que ce qui est juste prévaudra en définitive. Dès maintenant on ne peut ignorer les étroites corrélations existant entre les mouvements des droits intérieurs et ceux du tarif extérieur, l'évolution des balances des paiements, les réserves de devises, la création de monnaie et la politique budgétaire nationale. Les modifications nécessaires de certains éléments déjà placés sous discipline communautaire par exemple, les droits de douane, peuvent déclencher des effets très divergents dans les divers pays membres, lesquels seront les bienvenus pour tel pays, mais fort indésirables pour tel autre. L'action communautaire dans l'un de ces domaines entraîne alors aussi à demander d'agir en commun dans les autres et à être disposé à créer les conditions requises pour cela.

3. Un autre grand chapitre de l'évolution durant l'année couverte par le rapport est celui de la politique agricole. Grâce à une combinaison brillante dans le jeu des institutions : initiative de la Commission décision du Conseil de ministres, on a pu adopter en décembre les organisations de marché pour trois autres produits agricoles de base, qui fonctionneront à partir de l'automne de cette année. Ainsi l'immense majorité de la production agricole se trouve placée sous un régime communautaire.

Les organisations de marché déjà existantes ont également fait leurs preuves durant l'année couverte par le rapport. Il est indéniable qu'elles sont compliquées. Mais l'unification européenne aussi ne va pas sans quelques entorses aux règles de beauté et il vaut certainement mieux mobiliser la sagacité des experts pour une politique agricole commune pacifique que pour des guerres meurtrières. De plus les organisations de marché se simplifieront très notablement dès que les prix seront

unifiés pour les produits de base, à leur tête le prix des céréales. Des tas de règlements et des centaines de prélèvements deviendront du coup superflus.

Les travaux concernant une politique communautaire pour les produits agricoles non encore couverts se poursuivent, comme la Commission l'a annoncé dans son programme d'action.

Mais ce vaste champ d'activité - la Commission a souvent déjà eu l'occasion de le signaler - n'est qu'un volet de la tâche. L'autre volet de la politique agricole, c'est la fixation des prix. En arrêtant des prix communautaires on obtient deux choses : on crée le marché intérieur des produits agricoles prescrit par le Traité et on définit la politique qui est menée avec la panoplie des organisations des marchés agricoles.

Pour le plus important de ces prix, le prix des céréales, la Commission a fait en novembre de l'année couverte par le rapport une proposition qui montrait une voie praticable pour régler rapidement et en une fois tout ce complexe. Nous avons noté avec une satisfaction particulière le soutien apporté par votre Haute Assemblée à notre proposition. Je n'ai pas besoin d'en rappeler les détails, quitte peut-être à constater qu'elle contient un maximum de compromis équitables pour tous les intéressés : je rappellerai le financement communautaire d'excédents éventuels et les versements communautaires aux agriculteurs, qui doivent permettre de compenser totalement les pertes de revenus en contrepartie de l'alignement rapide.

Or la Commission a dû constater qu'au Conseil de ministres on n'est pas généralement disposé à procéder dès cette année à cet alignement. On a simplement convenu de prendre cette année encore la décision en la matière et c'est là d'ailleurs, de l'avis de la Commission, le minimum de ce qui doit être fait. Si l'on ne parvient pas bientôt à un prix commun des céréales, il faut s'attendre à un point mort dans la politique agricole commune et dans la négociation Kennedy.



La deuxième conséquence - blocage des négociations du G.A.T.T. - est ça et là contestée. On dit de la Commission qu'elle introduit une corrélation qui n'existe absolument pas en réalité. En particulier le prix commun des céréales - prétend ce raisonnement - n'est pas une exigence américaine. Je répondrai à cela : En fait, nos interlocuteurs américains disent que pour la négociation Kennedy un prix commun des céréales est certes utile, mais non décisif. Ils défendent ainsi - et c'est leur bon droit - leur position dans la négociation. On sait que celle-ci vise à négocier des réglementations quantitatives sur l'accès au marché. Naturellement même dans une pareille réglementation le prix des céréales reste l'un de plusieurs éléments importants. Mais, ce qui est plus important, la solution quantitative n'est pas acceptée par la Communauté et cela parce qu'elle est en contradiction avec les principes de base depuis longtemps arrêtés - et avec combien de peine ! - pour la politique agricole communautaire. Ils impliquent que la régulation de l'agriculture se fait par les prix avec suppression de toutes les autres méthodes dirigistes antérieures (commerce d'Etat, contingents, incorporation obligatoire, etc...). Logiquement le Conseil de notre Communauté a imparti unanimement le 23 décembre 1963 des instructions à la Commission pour la négociation Kennedy qui s'appuient sur cette conception de base. Comme en outre, nous estimons que - pour éviter de discriminer les pays importateurs par rapport aux pays exportateurs - il faut étaler sur la table des négociations l'ensemble des protectionnismes agricoles et pas seulement les politiques d'importation, nos propositions reviennent à déterminer et (pour l'instant) à consolider les "montants de soutien" qui traduisent le protectionnisme respectif. Après ce qui a été dit, c'est là pour la Communauté la différence entre le cours du marché mondial et le prix communautaire.

D'où l'importance primordiale du prix des céréales pour la négociation Kennedy - et cela dans sa totalité, car, à la demande des Américains, c'est bien sur le commerce industriel et sur le commerce

agricole que l'on négocie. En conséquence, ces négociations ne pourraient être couronnées de succès en l'absence d'une fixation du prix des céréales que si l'interlocuteur américain renonçait au lien entre le commerce industriel et le commerce agricole ou si la Communauté bouleversait les fondements laborieusement créés de sa politique agricole et abandonnait par une nouvelle décision unanime du Conseil de ministres les instructions édictées le 23 décembre pour ces négociations. Pour une éventualité comme pour l'autre nous ne voyons aucune chance.

Ces raisons nous ont empêchés de prendre notre parti des décisions du 2 juin du Conseil.

4. En ce qui concerne enfin la politique commerciale, les succès ne manquent pas :

L'association avec la Grèce est entrée en vigueur.

L'accord d'association avec la Turquie a été signé en septembre 1963 à Ankara. Sa ratification est en cours.

Dans les entretiens préliminaires avec l'Autriche une première phase est terminée. La Commission a présenté au Conseil un rapport à ce sujet avec son avis.

Avec la Grande-Bretagne, la Communauté a convenu de maintenir des contacts réguliers au Conseil de l'U.E.O. Ces contacts ont eu lieu jusqu'ici trois fois : à Londres, à La Haye et à Bruxelles; la Commission participe à la discussion des questions économiques.

• Des accords commerciaux ont été conclus en octobre 1963 avec l'Iran et en juin 1964 avec Israël.

Des sondages avec le Liban, la Tunisie, l'Algérie et le Maroc ont eu lieu sur les relations de ces pays avec la Communauté. La Commission tient régulièrement des réunions avec les représentants de l'Amérique du Sud accrédités auprès de la Communauté. En ce qui concerne le Japon la Commission étudie les objectifs d'un traité avec la Communauté et élabore à la demande du Conseil des propositions pour des instruments communautaires.

Pour ce qui est des pays en voie de développement, la conférence mondiale sur le commerce a montré qu'il existe certes dans la Communauté une certaine unité de vues sur les traits fondamentaux d'une solution de leurs problèmes, mais qu'une action communautaire dans ce domaine sort encore des habitudes. La Communauté ne pourra transcrire dans les faits l'attitude positive et compréhensive qu'elle a affichées que si elle se résout à agir aussi dans ce domaine comme communauté.

Les négociations Kennedy ont également été formellement ouvertes il y a quelques semaines, alors que les négociations préliminaires avaient été entamées depuis longtemps déjà. En présentant le rapport de l'année dernière, j'avais eu l'occasion de signaler dans cet hémicycle l'importance de ces négociations et le changement spectaculaire qui se profile ainsi dans les rapports entre l'Europe et les États-Unis. Je n'ai rien à y ajouter. On a constamment et énergiquement travaillé durant l'année couverte par le rapport à une première réalisation de cette conception par des moyens douaniers et commerciaux. Le Conseil de ministres a adopté le 23 décembre les décisions nécessaires, la Commission a mené - comme le Traité le prévoit - les négociations pour la Communauté. Dans la question des disparités, on a enregistré des progrès; à cet égard, la Communauté a particulièrement veillé à prévenir autant que possible des effets préjudiciables sur le commerce européen. Les travaux sur la liste des exceptions à la baisse douanière ostomptée - sujet décisif pour le résultat des négociations - ont démarré. Naturellement les efforts de la Commission visant les listes d'exceptions\* raisonnables et modestes dépendront de la possibilité d'obtenir aussi des résultats satisfaisants dans d'autres domaines des négociations - disparités, mesures extra-tarifaires -.

A côté de cette impressionnante liste de pays, de négociations, et de traités de la Communauté, le progrès dans le deuxième grand domaine de la politique commerciale, à savoir la mise sous discipline communautaire de la panoplie des instruments de la politique commerciale et des principes matériels, apparaît moins favorable.

La Communauté a dorénavant abordé la deuxième moitié de la période de transition. Néanmoins, en dépit d'une base suffisante dans le Traité, la majeure partie du travail est ici encore à accomplir. La Commission ne peut faire mystère de sa préoccupation à ce sujet et nous savons que votre Haute Assemblée a constamment été d'accord avec nous à cet égard.

Certes avec le programme adopté en septembre 1962 par le Conseil pour la politique commerciale communautaire, la Communauté dispose d'un guide formel pour son action. Mais les propositions de la Commission qui lui ont fait suite n'ont pas abouti dans l'année écoulée à des décisions du Conseil de ministres. Aussi avons-nous à nouveau, au début de mars, communiqué au Conseil nos conceptions sur la mise progressive sous discipline communautaire de la politique commerciale commune et signalé l'urgence de la question.

Ce ne sont pas ici des difficultés matérielles insurmontables qui ont paralysé le travail. Les problèmes de fond sont considérables, mais parfaitement solubles. Ce que les États membres ont ressenti comme nouveau, comme radical, c'est plutôt la naissance même d'un fragment de politique étrangère européenne commune qu'exige le Traité. Dans ce domaine les États membres ressentent avec une force particulière la portée de l'intégration dans leur secteur national. Aussi les réticences et réserves sont-elles nombreuses et tenaces. Cependant en cette sixième année de la Communauté, cette hésitation est un anachronisme en présence du niveau d'intégration et d'interdépendance déjà atteint dans de nombreux autres domaines. De plus l'absence de politique commerciale commune nuit aux intérêts de la Communauté et placera à la longue devant de sérieux problèmes les États membres qui ont des intérêts commerciaux particulièrement prononcés.

### III.

Pour terminer, je passe aux questions constitutionnelles de la Communauté et au problème plus général de l'"union politique", pour reprendre le mot d'ordre devenu habituel. Au cours de l'année couverte par le rapport la discussion s'est visiblement ranimée. Cela tient principalement à ce que la progression continue de l'intégration dite économique rend de plus en plus tangible dans les divers actes de la Communauté la conscience généralisée dans l'intervalle de ce qu'il s'agit là d'un phénomène en réalité entièrement politique. L'intérêt manifeste que le Chancelier fédéral allemand attache à ce sujet a aussi fait que le dialogue ne s'éteint pas là-dessus.

.../...

On sait qu'avec l'union dite politique, il s'agit de deux groupes de questions différents, mais connexes. L'un est celui de l'extension de l'union politique partielle déjà réalisée dans les Communautés européennes - à savoir l'union de politique économique et sociale - à d'autres secteurs de la politique : la politique de défense, la politique étrangère (dont la partie économique est déjà unifiée avec la Communauté économique européenne) et la politique culturelle. A ce titre les institutions de la Communauté économique européenne n'ont certes pas de compétence formelle directe leur donnant voix au chapitre, mais bien un intérêt fort légitime et aussi une part de responsabilité. Précisément parce que nous sommes incontestablement un fragment, une première réalisation de l'unification européenne à concevoir comme un seul et même phénomène, nous devons insister pour que les autres pas en avant s'accomplissent organiquement, qu'il n'y ait pas de rupture, de distorsion dans l'édification des autres éléments de la construction.

Aussi la Commission a-t-elle toujours dit - et je n'ai aujourd'hui aucune raison d'en retirer quelque chose - : premièrement qu'elle est en faveur de l'extension de l'intégration aux autres domaines, et cela aussitôt que possible; deuxièmement que dans cette extension l'acquis européen obtenu sous la forme des Communautés ne doit à aucun prix être compromis - nous entendons aller de l'avant et non reculer; et troisièmement que d'après notre expérience une véritable réussite des constructions d'agrandissement ne peut être attendue que si l'intérêt communautaire y trouve une incarnation propre, indépendante - c'est uniquement ainsi que l'on peut conjurer le danger des compromis au plus petit dénominateur commun.

En revanche, la question de savoir si l'extension à d'autres matières se fera en confiant aux institutions existantes de la Communauté des responsabilités supplémentaires ou si l'on opérera comme avec les traités de Rome, c'est-à-dire en édifiant de nouvelles constructions et en réservant à l'évolution future leur fusion avec ce qui existe déjà revêt une importance secondaire. Le choix entre ces deux possibilités peut attendre le moment où la question sera abordée et il pourra être opéré à la lumière de la situation politique d'alors.

En ce qui concerne les chances de voir reprendre le projet d'extension, une seule chose est sûre et tout le reste est spéculation. Il est sûr que les perspectives d'une telle relance ne sont favorisées par rien autant que par le succès des Communautés existantes. Certes, l'intégration de politique économique et sociale ne provoque pas automatiquement l'extension, rien n'est automatique en politique, tout est affaire de volonté. Mais on crée une pente naturelle vers une extension. On ne peut assujettir à une discipline communautaire la politique commerciale, partie si importante, instrument si important de la politique étrangère, sans que cela ait des conséquences pour la politique étrangère dans son ensemble. On ne peut unifier morceau par morceau la politique économique et sociale et donc la partie la plus importante de la politique intérieure sans fournir constamment des raisons d'agir de plus en plus en commun. Les exemples pourraient être multipliés. On met donc en route une causalité psychologique puissante et constamment affermie.

En revanche, nous sommes directement touchés par le deuxième contenu de l'intitulé "union politique". Il s'agit de l'amélioration et du renforcement de la structure constitutionnelle de l'organisation européenne. Précisément durant la période couverte par le rapport un nouveau mouvement s'est déjà amorcé dans ce domaine et d'autres mouvements s'esquissent.

Ont démarré les délibérations au Conseil de ministres sur la fusion des exécutifs des Communautés européennes. Ainsi une suite tardive est donnée à une louable initiative du Gouvernement néerlandais qui remonte à 1961, aux suggestions répétées des exécutifs européens eux-mêmes - auxquelles s'est associée la Commission de la Communauté économique européenne - et au vote résolument positif de votre Haute Assemblée. Là aussi, on suit dès maintenant nos conceptions selon lesquelles il ne s'agit tout d'abord que de la fusion des institutions encore distinctes - le Parlement et la Cour de justice sont déjà unies - l'harmonisation des traités eux-mêmes, c'est-à-dire des fonctions des institutions telles qu'elles découlent des traités, devant suivre sous peu.

On escompte que l'expérience qu'accumulera l'exécutif unifié dans l'administration des trois traités différents fournira les indications les plus importantes pour la synthèse projetée des traités, pour ce qu'on appelle la fusion des Communautés elles-mêmes.

Les délibérations sur les détails ont rapidement avancé. En fait, l'idée est bien simple, d'autant que les conséquences administratives de l'opération (ce qu'on dénomme "fusion des administrations") doivent rester réservées à la décision indépendante de l'exécutif unifié. Pour l'essentiel, trois questions seulement restent encore en suspens : le siège des institutions et administrations, le nombre des membres de l'exécutif unifié (neuf ou quatorze ou quinze), les conséquences dans le sens d'une position appropriée du Parlement européen.

Au sujet du problème du siège il nous faut par devoir signaler que l'efficacité de la coopération des institutions et administrations ne doit pas être compromise.

Sur la question du nombre des membres de l'exécutif, la Commission de la Communauté économique européenne s'est résolument prononcée pour le chiffre de neuf et elle est reconnaissante d'avoir été soutenue en cela par la résolution du 20.10.1961 de votre Haute Assemblée. Comme pour des raisons diverses la question n'est pas tranchée, j'essaierai d'exposer encore une fois brièvement nos raisons, pour faire appel à nouveau à la compréhension et à l'approbation. A notre avis, il n'y a ici qu'un critère et qui doit l'emporter : c'est le maximum possible d'efficience, d'effet de l'institution. Or, la fonction essentielle de la Commission, la fonction dont l'accomplissement fait le succès ou l'échec du fonctionnement de la Communauté, est d'incarner aussi purement et aussi totalement que possible l'intérêt de la Communauté. L'expérience nous enseigne que cela est possible - dans les limites de l'imperfection humaine - avec neuf membres. Cela ne nous échoit pas

en cadeau; c'est pour chacun de nous un effort constamment renouvelé. Nous craignons sérieusement qu'un organe composé de quatorze personnes soit plus lourd à manier, que la réalisation vivante du principe de collégialité - compétence de tous pour toutes les opérations - soit rendue difficile, sinon pratiquement impossible, qu'au contraire des autonomies ne se développent par ressort, que n'apparaissent des groupements internes - politiques et régionaux - et que le tout devienne un sénat plutôt exécutif, avec des compromis tactiques entre les groupes, alors qu'il s'agit de prendre des décisions de fond axées sur l'intérêt communautaire. On nous renvoie à l'exemple des gouvernements nationaux. Mais précisément nous ne sommes pas un gouvernement national avec l'évidence toute naturelle de son intégration psychologique. Il est simplement trop tôt pour copier les principes d'organisation d'un gouvernement national. Finalement, nous sommes persuadés aussi que le volume de travail que l'exécutif unifié attend peut parfaitement être absorbé par neuf membres.

Enfin, la position du Parlement fait avant tout l'objet des délibérations de votre Haute Assemblée elle-même, qui est pour cela la plus compétente. Je n'ai besoin que de rappeler les débats sur les rapports des députés Deringer et Furler. La question qui se pose en particulier ici est celle de ce qu'il faut obtenir en corrélation avec la fusion des exécutifs et au moment de la fusion des Communautés. Avec beaucoup de logique, la Commission a fait siennes les aspirations de votre Haute Assemblée. Cela vaut aussi et tout particulièrement pour les demandes formulées par le député Vals, président de la commission des budgets et de l'administration, concernant la question la plus actuelle, incontestablement déjà liée à la fusion des exécutifs, à savoir le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. Nous poursuivrons nos efforts pour convaincre le Conseil de la justesse de la solution proposée.



Je récapitulerai en peu de phrases - une principale et deux subordonnées, qui en découlent - nos idées sur la corrélation entre les Communautés et les problèmes résumés sous la notion "d'union politique". La principale dit : Il n'est pas de voie vers l'union politique - ou disons mieux maintenant : vers la fédération européenne -, qui contourne les Communautés dites économiques et même elle passe au travers d'elles. Cela veut dire d'une part : si la Communauté économique échoue, la communauté politique est perdue pour notre génération. Mais cela veut dire aussi - et cela n'est pas moins important - : tant que la Communauté européenne vit - vit comme ce qu'elle est : un être dynamique se renouvelant constamment -, aussi longtemps subsiste la chance réelle de la fédération européenne !

C'est là l'importance des Communautés européennes pour l'avenir politique de l'Europe. En revanche, ce serait un funeste renversement de la logique politique de conclure de l'évidente corrélation entre l'intégration dite économique et l'intégration dite politique que la réalisation préalable de l'intégration politique serait la condition de la poursuite de l'intégration économique. Ce serait vraiment ressusciter le baron Münchhausen, qui se tire par sa propre tignasse du marécage ! L'une des oeuvres est la cause de l'autre, ce n'est pas l'autre qui est la condition de la première.

Je termine en exprimant à votre Haute Assemblée la gratitude de la Commission pour la confiance qu'elle nous a témoignée aussi pour l'année de travail écoulée. Cette confiance ne nous rend pas présomptueux. Nous savons que nous la devons en bonne part à la jeunesse de notre institution. Je ne puis résister à la tentation de nous appliquer la moralité d'une anecdote que le recteur de l'université de Strasbourg racontait il y a une semaine au jubilé de mon université, l'université Johann Wolfgang Goethe à Francfort. La voici :

Un ami demandait à Descartes à quelle université envoyer son fils, université X, Y ou Z. Et Descartes de répondre : "Envoyez-le à Z. C'est la plus jeune des trois universités, elle n'a pas encore eu le temps de se gâter".