

EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY

COMMISSION

Statement  
on the negotiations concerning  
Great Britain's accession to the  
European Economic Community

made to the

European Parliament

by

Professor Dr. Walter Hallstein,  
President of the Commission of the  
European Economic Community

Strasbourg  
5 February 1963

I

The Commission is grateful to you, Mr. President, and to the House for the opportunity already offered to report on the interruption of the conference which was examining the United Kingdom's accession to the European Economic Community, to give an account of the part played by the Commission itself and to express its views on the course events have taken. To report so soon has perhaps the disadvantage that we are still too close to what has happened for a final judgement of its importance and its consequences to be possible. But it has the advantage - and this outweighs the disadvantage - that we can from the outset discover the course on which our Parliament proposes to set developments for the future.

Eighteen months ago the Government of the United Kingdom requested that negotiations should be opened with a view to acceding to the Treaty of Rome under the terms of Article 237. After fifteen months of intensive efforts, which made great demands on all concerned, the negotiations had to be interrupted last Tuesday. As a result the first feelings were feelings of disappointment and regret. Throughout the world, and especially in Europe, so many hopes had been linked to these negotiations, so much effort and goodwill had been expended in the effort to overcome the difficult material problems, that this was inevitable. The other main feeling was a feeling of worry and uncertainty about the future shape of the Community and even of the whole free world.

In these circumstances it seems to me right that I should on behalf of the Commission begin by giving a short objective report on the content and the course of the negotiations - a report that will necessarily touch only on essentials. In the light of the relationship between the Commission and the European Parliament, this report must also give an account of the role played by the Commission in the negotiations. At the end of the report I will endeavour to draw some conclusions from what has happened and to formulate preliminary views on the problems of the immediate future.

.../...

II

In a letter sent by the British Prime Minister on 9 August 1961, the Government of the United Kingdom requested the opening of negotiations with a view to membership of the Community and explained that the success of the negotiations would depend on the solution of three main problems : that of the Commonwealth, that of British agriculture and that of EFTA. The Six declared their readiness to negotiate on these three problems, and they laid down no conditions for Britain's accession. They did, however, make it clear that there were certain limits on what could be done to meet Britain's wishes, and that these limits were set by the Treaty, by the Community law which had meanwhile been established, and by the requirements of a really common market.

If we look back today on the lengthy negotiations, three stages can be discerned :

Stage 1 lasted from October 1961 till April 1962. It was the stage of exploration, of preparation, of cautious reconnaissance of the other party's positions, and of getting down to deal with problems of substance. Outwardly, the negotiations made no spectacular progress during this phase. Both sides clung to their initial positions, and these were, of course, pretty widely divergent. The lack of visible progress in the shape of agreements on concrete solutions was due less to the attitude of the Six than to the fact that the internal political situation in England itself called for caution, and that the consultations between the United Kingdom and the Commonwealth countries had not yet reached the point where it was possible for the British to go firm on particular solutions. In order to make some sort of useful work possible in these circumstances, the delegation from the Commission proposed that questions of principle should be left on one side and that there should be an examination of the problems of substance with which the Commonwealth countries would be faced as a result of British membership of the Community. It was therefore suggested that the Commonwealth countries should be broken down into groups according to their economic problems in the following manner :

- (a) The highly industrialised countries, Canada, Australia and New Zealand,
- (b) The developing countries dependent on the export of industrial goods (India, Pakistan and Hong Kong),
- (c) The countries which produce tropical and agricultural goods, most of them in Africa and the Caribbean,
- (d) A number of other countries which raise particular problems (such as Cyprus and Malta).

On the basis of this preparatory work it was possible to go on to Stage 2 of the negotiations, which closed at the beginning of August and can be described as the most successful stage in these negotiations. On the Commonwealth problem in particular great progress was made during this stage. The English delegation was anxious to concentrate the discussions on this subject, as the Prime Ministers of the Commonwealth countries had been invited to a conference in the middle of September.

The break-through was made on the basis of a proposal from the Commission on how industrial products from Canada, Australia and New Zealand should be treated: there could be both consultation and special time-limits by which the common external tariff would have to be applied to trade with these countries. This meant that the Commonwealth countries concerned would be able to adapt themselves gradually to the new circumstances and to enjoy during the transitional period a limited but shrinking preference on the United Kingdom market - and in the course of this transitional period there were likely to be reductions in the rates or duty, particularly in connection with what are called the Kennedy negotiations. These exceptions to the normal rules were acceptable to the Community because

- (a) It was possible to ensure that by the end of the transitional period the common external tariff would be applied in toto by Great Britain as well as the Six, and
- (b) the advance towards the final situation was clearly visible and would be laid down in the agreement reached.

This basic concept of the Commission, which came to be known as the "poolage", provided a solution for a number of other problems as well.

A second great success came with the agreement on arrangements for India, Pakistan and Ceylon. Here again the solution was based on a proposal made by the Commission, which was taken up by the Six and accepted - with some amendments - by the British delegation. The Commission had from the start been convinced that satisfactory arrangements for these countries could only be found by speeding up the application of a common commercial policy. Put briefly, the problem was to find how developing countries such as India and Pakistan could be offered a growing market in Europe for their industrial products and so the opportunity of earning the foreign currency needed to put through their development plans. As, however, the exports of these countries are mostly low-price products, arrangements had at the same time to be made to avoid any major disruptions in the European market. Finally, the arrangements could not be allowed to contain anything which, like the inclusion of safeguard clauses against market disruption, could in the end lead to freedom of trade being interrupted inside the common market.

The main features of the solution reached were :

- (a) Britain should give up all claims to a preference on goods from these countries imported to the British market after the end of the transitional period,
- (b) The early negotiation of a generous commercial agreement between the Community as a whole and the Commonwealth countries concerned,
- (c) During the transitional period
  - (i) Guarantee by the Community of India's and Pakistan's traditional exports of cotton textiles,
  - (ii) A safeguard clause and certain measures taken as part of the common commercial policy in order to avoid market disruption,
  - (iii) A décalage in adapting the British customs tariff to the common external tariff,
  - (iv) Reduction of the duty on tea from 20 % to 0 %.

.../...

I should like at this point to say that in my opinion the arrangements for India, Pakistan and Ceylon are a creative achievement of the Community of obvious economic and political importance ; I would like, too, to express a hope that despite the interruption of the negotiations with the United Kingdom the basic idea of these arrangements, namely the early conclusion of a comprehensive trade agreement between the Community and these countries, should not pass into oblivion.

A third important step forward resulted from the readiness of the Community to extend the association provided for in Part Four of the Treaty to those Commonwealth countries which are in a similar position and to territories under British suzerainty, especially in Africa and the Caribbean.

The most difficult task was to find an arrangement for agricultural products from the temperate zone. From the start it was obvious that for the Community itself and also for the Commonwealth countries concerned and for outside countries major interests were at stake. Here too the Commission sought to help the negotiations forward by submitting written proposals. In the last few weeks before the summer break a considerable measure of agreement was reached on essential elements of both the long-term solution and the transitional measures. The discussions on cereals in particular were helped forward, though here too important questions were left open. The British delegation, for instance, was unable to give its approval to the text proposed by the Community on the subject of the future price policy. The transitional measures for milk products, beef and veal, mutton and lamb, sugar and flour also had to be left open. Everyone concerned also realized that the measures envisaged would probably not prove sufficient to solve the New Zealand problem. Since in addition to all this there were differences of opinion both among the Six and with the British delegation on the method of implementing the

.../...

provisions of Regulation No. 25, which deals with the financing of the common agricultural policy, it proved impossible, despite great efforts, to reach agreement on 4 August concerning the whole complex of agricultural imports from the temperate zone countries. In these circumstances the partial agreements reached also had to be left in the air, as all the elements in the discussion were economically and politically interdependent. I should add that specific requests had been tabled by the British on pigmeat, eggs, certain sorts of fruit, wine, tobacco, rice, cheddar cheese and a number of minor products, and that these requests would have needed further discussion.

To sum up, it can be said that in Stage 2 large parts of the problems raised by relations with the Commonwealth countries were solved, even though complete clarification of this first complex of problems put forward by the British delegation was not achieved.

The results of the Commonwealth Prime Ministers' conference were on the whole satisfactory for the Government of the United Kingdom, and so at the end of September last year it was possible to move on to Stage 3, in which we concentrated on the second large set of problems which the British wished to discuss, namely, agricultural policy. As the United Kingdom Government did not consider that it could accept the Community ruling as it stood and without exception, it put forward a number of demands, of which the most important were :

1. A longer transition period for British agriculture ;
2. Retention of the British system of guaranteed prices and deficiency payments till the end of the transitional period. Within this system the United Kingdom Government was ready to bring British prices gradually into line with prices in the Community and to impose increasingly heavy levies on imports, though these levies were, during the transitional period, to be below the normal level ;
3. Alteration or extension of the Community's agricultural regulations in a number of points, the main aim of which would be to obtain supplementary guarantees for the producers of livestock products.

4. Special arrangements for the benefit of British horticulture.

The Six were not able to agree to all these British demands. They were, however, able - once again largely on the basis of proposals made by the Commission - to suggest ways of coping with the special problems of British agriculture without departing from the common agricultural policy ; it would in particular have been possible, by permitting degressive consumer subsidies and, if necessary, producer subsidies as well, to bring market prices in Britain gradually into line with producer prices.

On the other hand the Six were unable to agree to those British demands concerned with the change-over from the British system of agriculture to the Community system.

Acceptance of these proposals would have been tantamount to accepting that the British system could continue unchanged side by side with the system of the agricultural policy adopted by the other six Member States. In other words, acceptance would have meant that the common agricultural policy would not have applied to Great Britain from the moment of Britain's membership, but only at a later date, in certain spheres only at the end of the transitional period. For the Six, who had made the transition from one day to the next, between 31 July and 1 August last year, this would have been unacceptable on political grounds. In addition, reasons connected with competition policy made it impossible to agree to these proposals.

This question was hotly contested. The British delegation did not feel that it was in a position to make appreciable concessions on the main points. It was suggested from the Community side that certain compromises seemed to be possible if Great Britain would agree to the transitional period and to the application of the Community system from 1965 onwards. As long, however, as the British attitude showed no signs of readiness to compromise in these questions, it was not possible for

.../...



the conference to make any progress. To get out of the difficult situation that had been created, it was suggested in December that a committee should investigate the economic repercussions which would in fact ensue from the application of the proposals put forward by the Community and from the application of those put forward by the British delegation. This extremely useful piece of work, carried through under the guidance of my colleague Mansholt, was completed on 16 January. Unfortunately, it was no longer possible for the results to be fully used in the political discussion; but when the negotiations were resumed the report put forward by this investigation committee produced the definite impression that the work done had caused ideas to advance on both sides - including the British.

For completeness I should add at this point that agreement had been reached in Stage 2 of the discussions on one aspect of the agricultural problem, the introduction of an "annual review" for the Community.

Although the agricultural discussions overshadowed the whole negotiations during these months, solutions proposed by the Commission were worked out for those Commonwealth countries in Africa which had indicated that for the present at least they did not wish to be associated with the Community. The basic idea underlying these solutions was once again the décalage in applying the common external tariff to goods exported to Great Britain by these countries.

In another difficult sphere, the British request for nil duties on some twenty-six tariff headings in the industrial field, progress was made during this third stage of the negotiations. For the most important of these items (aluminium, lead, zinc, newsprint and paper pulp) possibilities of a solution could be discerned towards the end. As late as 15 January this year the Commission forwarded new proposals on the subject to the six Member States.

.../...

It also proved possible to clear up a number of questions in the institutional field.

That, then, was the course of events. Let me close this review by summarizing the state of play on 29 January this year.

Taking first the difficult but important nexus of problems relating to the Commonwealth, it can be said that, except for the case of Hong Kong, the problem of the developing countries of the Commonwealth had in the main been solved. An arrangement had also been worked out on the importation of industrial products from Canada, Australia and New Zealand. The important but difficult complex of agricultural imports from the temperate zone had not, however, been resolved, although here too partial solutions had been worked out. As I have already pointed out, this problem was intimately connected with the question of New Zealand and the financing of the common agricultural policy. The proposals made by the Six for dealing with processed agricultural products from the Commonwealth countries had also not been accepted by the British delegation.

On the second group of problems, the position of British agriculture in the Common Market, the conference did not manage to reach agreement except on limited aspects. I should, however, like to say at this point that in the view of the Commission this does not mean that solutions could not have been found. The real test was still to come, and in the last few days of the negotiations it could be noticed that the British delegation was preparing to reduce its demands.

As the negotiations on the second set of problems were not completed, it was not possible for the conference to tackle in any detail the third set of problems raised by the United Kingdom, that of the relations of the United Kingdom and the Community with the other Member States of the Little Free Trade Area. Not only did this question remain unsolved, it must also be said that the scale of the question is still to some extent an unknown factor. The British Government has intimated that in view of the United Kingdom's commitments to the EFTA countries it could not

join the Community until satisfactory arrangements were worked out which would take account of the legitimate interests of all members of EFTA and enable each of them to share the benefits of an integrated European market from a given date. As there seemed little likelihood that the negotiations not only with Denmark and Norway, but also with Austria, Sweden, Switzerland and Portugal could be completed in a few months, it could only be assumed that here too there would be a serious political problem to solve.

There were also certain important problems still outstanding in connection with the tariff arrangements for a number of products, and the British delegation still had certain reservations on the subject of the economic union. In the institutional field there was broad agreement as long as the matter was discussed simply on the assumption of Great Britain's membership in the Community. On the other hand, it must be assumed that a discussion of the institutional structure of the Community will raise a number of difficult problems when based on the assumption that other States will become members.

When the negotiations were interrupted there had also been no opportunity to discuss the financial questions or certain legal questions; it can, however, be taken that they would not have raised any insuperable problems.

### III

The facts outlined above lead to the following view on the prospects of the conference: it is not possible to say of the negotiations at the moment when there were interrupted that they had in practice failed, or to say that it had been proved that they could not succeed. It is equally impossible to say that the negotiations had already to all intents and purposes succeeded, in other words that they would without question have

come to a successful conclusion. It would rather be true to say that they had reached a difficult stage in which the British side too would have had to make a number of considerable concessions, but that there was a reasonable chance of reaching agreement. At any rate the Commission was certainly looking forward to such agreement. In other words, there can be no doubt that the chance of success was great enough to justify the continuation of the negotiations.

#### IV

With the permission of the House I will now add to this report a few words on the role played by the Commission in the negotiations.

In order to describe this role I must first glance briefly at the way in which the negotiations were organized. The matter was discussed and settled at the session of the Council held on 26 and 27 September 1951. Two differing points of view were expressed. One was put forward by the Commission. The proposal was that the negotiations should be organized on a bilateral basis between the Community, acting through a spokesman, and Great Britain. This view was, we believe, based on sound practice and on good legal grounds. The Council unanimously opposed it and decided that :

1. The negotiations provided for in Article 237 were negotiations between the six States of the Community and the United Kingdom. The States of the Community should as far as possible put before the United Kingdom a common point of view.
2. The Governments of the six Member States, wishing to have the support of the Commission in their negotiations with the United Kingdom Government, agreed that the Commission should take part in the conference as counsellor of the Six, with the right to speak.
3. The Commission was to participate fully in the work of co-ordination between the Six.

The Governments concerned were to take the chair in turn, changing every three months.

The Commission is still convinced that its proposal was not only right in principle but would have been better in practice. It would have ensured a clear distinction between the taking of decisions within the Community and reaching agreement with our partner in the negotiations, and it would at the same time have made it possible to increase the vigour and the flexibility with which the Community pursued the negotiations. It would have ensured greater continuity in their pursuit and finally it would not have left with the British delegation, as initiators of the request, so much responsibility for the sequence of the work done by the conference - this was left in large part to the British owing to the multilateral procedure followed.

This criticism is not directed at any individual; we have seen on both sides brilliant performances in the way the negotiations were managed. The criticism made is one of the system, of the method.

In fact the role played by the Commission in the negotiations was greater than appears from the terms of reference which made it counsellor of the Six. It was just the multilateral organization adopted for the conference which placed on the Commission so much responsibility for the establishment of concerted views and concerted action by the Six. It expended much of its energy on this task and endeavoured to play the honest broker among the Six: for only as long as the Six were in agreement was there any chance of an arrangement with the British which could be transformed into a formal agreement.

Our second task was, as always, to watch over the Treaty of Rome and the Community law based on it; even in the negotiations we had to be the watch-dog of the Treaty. But that was not all. The object of the negotiations was to define the conditions in which the United Kingdom could become a member, and also the adaptations to the Treaty which British membership would make necessary. Nobody, least of all the Commission, failed to recognize how great the problems of adaptation would be for so important a partner as the United Kingdom, which had decided only relatively late to take part in the process of integration. Consequently the Commission endeavoured to give these difficulties fair consideration without losing sight of the essentials of the Treaty

of Rome. The success of our attitude is visible in black and white. We may look at the problem of finished products imported from Canada, Australia and New Zealand, at the arrangements for India, Pakistan and Ceylon, at the negotiations concerning the duties on a series of important products, at the list of Commonwealth countries to which association would be open, or at the arrangements for the import of agricultural products from the temperate zone: with one exception all the texts on which agreement has been reached between the Six and the United Kingdom in the past fifteen months are based on a proposal made by the Commission.

That is what we have to say on the past of the negotiations. We must now turn to the present, and to what lies before us.

V

Let me deal first with the reasons why the conference has been interrupted.

The Commission is aware that the Treaty of Rome leaves the question of accession by a new member in the last resort to the unanimous and sovereign decision of the member Governments - evidently on the assumption that the identity of the Community which results from its membership is a matter so closely bound up with the whole policy of each individual Member State that it cannot be entirely left to the Community institutions. It has at all times been the strict policy of the Commission to keep its statements and expressions of opinion within the boundaries of the Community sphere for which it has been given its powers and responsibilities; within these limits, however, the Commission has never failed on any occasion where this was necessary to express its opinion clearly and unambiguously.

Without prejudice, however, to the decision which is reserved to the individual countries as to whether they will sign an agreement bringing in a new member, membership is unquestionably also a Community matter, and a Community matter of fundamental importance. This is reflected in the Treaty of Rome when it states that the conclusion of the agreement must be preceded by a decision of the Council of Ministers after obtaining the opinion of the Commission. The Commission is therefore acting within the framework of Community affairs when it makes the following declaration:

The manner in which one member Government took and communicated its decision to interrupt the negotiations is not in harmony with the duties imposed by the Community. The results of an interruption affect the Community as a whole, not just one Member State. The Treaty defines accession as a Community matter. The opening of the negotiations was decided unanimously by the six member Governments at a session of the Council. The negotiations had been going on for fifteen months. In these circumstances one might at the very least have expected that the question of the future of the negotiations, if it had to be raised, would have been discussed fully and frankly amongst the members of the Community. This did not happen, and our Community has been faced with its first real crisis. To say this is no exaggeration; not to say it would be playing the matter down. The crisis is one of confidence, and that is what makes it so serious. The life of our Community depends on everyone looking upon and treating Community matters as matters of real joint responsibility. That is only possible if the Community system and Community procedures are respected. The right of a veto is also subject to rules, and it must be used with consideration. It is also necessary to avoid creating the impression that the Community and its aims, the Community institutions and the Community procedure are merely instruments of a country's diplomacy. It is no coincidence that the reaction has been sharpest in the smaller countries of the Community; it is they more than the others who see in the Community system the guarantee of a fair share in the discussion and shaping of the Community's fate.

## VI

I will close with the most important point: with the repercussions of these events on the life of our Community. It would be naive to believe that there are no such repercussions. The Community is one of the political facts of life in the six Member States; it does not live in an ivory tower. Not only are all the material problems of our Economic Community intimately bound up with national problems and situations in the Member States; obviously all political actions, tendencies and movements within the sphere of our Community also affect the Community directly or indirectly.

We must therefore be prepared - and we are prepared - to find that in the next few weeks and months excitement continues to run high in the organs of our Community, as elsewhere. Just because this is so true, we must be careful that our Community suffers no irreparable damage. Everyone is agreed that the existence of the Community must not be jeopardized. This would, however, be an idle phrase if the Community no longer functioned correctly. And that is what it would mean if it became the practice for the procedures of the Community organs to be subordinated to the thrashing out of all the underlying conflicts which have come to light in connection with the adjournment of the negotiations before this aim had been achieved. The functioning of the Community is not an appropriate object for use even in the most well-intentioned tactics. The Community is after all something other than just a particular form of co-operation between sovereign governments, something other than a permanent diplomatic conference decked out with certain organizational frills. It has its own personality. In accordance with a carefully worked out constitution this personality speaks and acts through the institutions. These organs act in their own right. Participation is not a matter of choice for those concerned, but is their first duty and stems from the fact that they belong to the Community. The Commission must therefore oppose every tendency to allow interruptions to occur in the proper functioning of the Community organs.

This applies to the procedure of the organs. I have already said that on the material side recent events will exert an influence at the point where there is a material connection between a problem under discussion and the question of British membership. But that is another matter.

When we examined the motives which have led many amongst us to answer recent events with reactions which affect the smooth functioning of our organization, it seems that the intention is to take action, intended to be clearly visible both within and without the organization, to efface the impression that the Community is dominated by a single power, that anyone exercises hegemony within it. I need not repeat what we have



so often said - that the Community system, the constitution of the Community is of itself the negation of any hegemony, the organized and methodical rebuttal of hegemony. That is the real key to its successful functioning throughout the years in which our Community has existed. We must consequently fight against anything which threatens this valuable characteristic of our system. But how? Only through the strengthening of the Community system in which we find a complete refutation of any tendency towards hegemony. As always in periods of confusion, there is a welter of false comparisons and false alternatives. The first thing that has to be done is to uncover them and to get rid of them. What has happened in our case is not to be put down to the influence of our organization; on the contrary, I have already given you my opinion on it from the angle of loyalty to the Community. It is a consequence of the fact that the Treaty, although it brings in the Community organs - Council and Commission - makes the accession of new members in the last resort a matter for the unanimous and sovereign decision of the member Governments - and by doing so introduces a veto. To reply by upsetting or even systematically slowing down the procedures in our Community organs would make nothing better, but would increase the damage, and we would be doing it of our own free will.

#### VII.

You may perhaps wish to know why I am going at such length into this whole question. It is not for the sake of criticizing but from a very simple political consideration. In the disquiet and uncertainty which has befallen us and all we are doing, we must start by finding one firm point around which or from which the rest can be got into order. This point must be our Community. For this to be possible the Community must have authority. It can only have authority if it works. What

.../...

are we seeking when we help it to work other than respect for ourselves - and for what we represent as a Community ? Only a Community which respects itself in this way can be the element of order that we so much need today.

What is the system of which I am speaking here ? The symbol of this order, its concept, remained unchanged. Seen from within, it is a democratically constituted Europe built on a federal pattern. To the world around us it is outward looking and is inviting others to join it. At Atlantic level it is seeking, in agreement with American policy, to put in place of a system which harnesses one giant with a number of comparative dwarfs a partnership of units which are today comparable and one day will be equal, a partnership of America and Europe. In other words, a reorganized Europe which is not a "third force", but entirely part of the free world, the best contribution it can make in the historic circumstances of today.

#### VIII

While we exhort everyone to press on with the daily round in our institutions, we are well aware that this is but a small part, the smallest part, from our point of view indeed the most inevitable part of what has to be done. Behind this there is, of course, the task of overcoming the problems of substance which have been left unsettled. There is first of all the accession of England, which we too consider to be merely postponed. I can think of scarcely any sentence spoken during the interrupted conference which so much deserves to be kept in mind by everyone as that spoken by the leader of the British delegation, Mr. Heath, when he said they would not turn their backs on the continent. To this we can only reply : and we shall not turn our backs on England. The door must not only be kept open, but solutions must be worked out to bridge the period before Britain becomes a member. An examination must be made of the questions which have arisen in connection with the negotiations for membership and which affect other countries : the States of the Commonwealth, the countries which wished to opt for a place in

the association with African States and Madagascar, and the countries which have applied for membership, for association or other solutions. We must consider the repercussions which the interruption of the conference will have on the form and the content of the negotiations to be held with the United States on the basis of the authorization given to the American President in the Trade Expansion Act. It is still too soon to give concrete answers to any one of these questions, even tentatively. But we have lost no time in setting about the work - any more than time has been lost in the capitals of the member countries.

In doing so we have discovered one important fact - that the great political effort, the hard work done in the last fifteen months, has not been rendered useless by the interruption of the conference. The conference has made us more keenly aware than any academic considerations could have done how closely our Community is bound up with the circumstances, the needs and the political realities of the whole world. It has forced us to think these relationships out thoroughly and to work out very firm ideas on how they can be kept under control. The work has not been wasted.

# COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

## COMMISSION

### Déclaration

faite le 5 février 1963 devant le Parlement européen,  
par M. Walter Hallstein, Président de la Commission  
de la Communauté économique européenne,

au sujet des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne  
à la Communauté économique européenne.

---

La Commission vous est reconnaissante, Monsieur le Président, ainsi qu'à la Haute Assemblée, de lui fournir dès aujourd'hui l'occasion de présenter un rapport sur l'interruption de la conférence concernant l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté économique européenne, de rendre compte de sa propre action et de se prononcer sur les événements. Cela présente peut-être l'inconvénient que nous soyons encore trop près de l'évènement pour pouvoir formuler un jugement définitif sur son importance et ses conséquences. Mais cela présente l'avantage - comparativement plus grand - de pouvoir déterminer dès l'abord l'orientation que notre Parlement entend imprimer à l'évolution future.

Il y a un an et demi le gouvernement britannique demandait à engager des négociations en vue d'une adhésion du Royaume-Uni au titre de l'article 327 du traité de Rome. Après 15 mois d'action soutenue qui ont exigé de tous les intéressés des efforts exceptionnels, les négociations ont dû être interrompues mardi dernier. En face de cette évolution le premier sentiment est un sentiment de déception et de regret. Trop d'espoirs ont été placés dans ces négociations dans le monde entier et surtout en Europe et trop de peines et de bonne volonté ont été employées à résoudre des problèmes de fond difficiles pour qu'il puisse en être autrement. Le second sentiment dominant est celui de l'appréhension et de l'incertitude quant à l'évolution future aussi bien de la Communauté que de l'ensemble du monde libre.

Dans ces conditions il me paraît opportun de présenter tout d'abord au nom de la Commission un bref rapport objectif sur la substance et le déroulement des négociations, rapport qui se limitera nécessairement à l'essentiel. Etant donné la position de la Commission par rapport au Parlement européen, ce rapport doit être en même temps un compte rendu du rôle assumé par la Commission dans ces négociations. Puis je voudrais m'efforcer de tirer quelques conclusions de ce qui s'est passé et de formuler une première opinion sur les problèmes de l'avenir immédiat.

.../...

## II

Déjà dans la lettre du premier ministre britannique du 9 août 1961 qui demandait l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion du Royaume-Uni, le gouvernement britannique exposait que le succès de ces négociations dépendrait de la solution de trois grands problèmes, à savoir le problème du Commonwealth, le problème de l'agriculture britannique et le problème de l'AELE. Les Six s'étaient alors déclarés disposés à négocier sur ces trois problèmes et avaient renoncé à poser des conditions, de quelque nature que ce soit, à l'adhésion britannique. Ils ont toutefois précisé que la prise en considération des desiderata britanniques comportait certaines limites résultant du Traité, du droit communautaire créé entretemps et des nécessités d'un véritable marché commun.

Si l'on veut aujourd'hui faire une rétrospective de ces laborieuses négociations, on peut distinguer trois phases :

La première phase a duré d'octobre 1961 à avril 1962. Ce fut une phase d'exploration, de préparation, de détermination prudente des positions réciproques et d'approfondissement des problèmes de fond. Sous l'angle formel les négociations n'ont pas fait de progrès spectaculaires pendant cette phase. Les deux parties sont restées sur leurs positions de départ, qui étaient naturellement très éloignées les unes des autres. Cette absence de progrès sensibles sous forme d'accords sur des solutions concrètes tenait moins au comportement des Six qu'au fait que l'évolution de la politique intérieure en Angleterre même nécessitait une progression prudente et que les consultations du Royaume-Uni avec les pays du Commonwealth n'avaient pas encore atteint le stade où des engagements britanniques concrets auraient été possibles. Afin de rendre possible un travail fructueux dans ces conditions la délégation de la Commission a proposé, tout en écartant les considérations de principe, d'examiner les problèmes de fond qui résulteraient de l'adhésion britannique pour les pays du Commonwealth et à cet effet de classer les pays du Commonwealth en groupes déterminés d'après leurs problèmes économiques, à savoir :

.../...

- les pays du Commonwealth fortement industrialisés : Canada, Australie et Nouvelle-Zélande,
- les pays en voie de développement du Commonwealth qui sont tributaires de l'exportation de produits manufacturés (Inde, Pakistan et Hong-Kong),
- les fournisseurs de produits tropicaux et agricoles situés surtout dans la zone africaine et dans la zone des Caraïbes,
- et enfin une série d'autres pays qui soulevaient des problèmes particuliers (comme par exemple Chypre et Malte).

Sur la base de ces travaux préliminaires on a pu passer ensuite à la deuxième phase des négociations, qui a pris fin au début du mois d'août et qui peut être considérée comme la phase la plus fructueuse de ces négociations. Des progrès importants ont pu être réalisés au cours de cette phase surtout en ce qui concerne le problème du Commonwealth. La délégation britannique attachait du prix à ce que les négociations soient concentrées sur ce problème, car elle avait convoqué pour la mi-septembre une conférence des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth.

La percée fut opérée grâce à une proposition de la Commission sur le traitement à réserver aux produits manufacturés en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Cette proposition prévoyait, outre une consultation, certains délais pour la mise en place du tarif extérieur commun à l'égard de ces pays. Cela permettait aux pays intéressés du Commonwealth de s'adapter progressivement à la nouvelle situation et de bénéficier encore pendant la période transitoire d'une certaine préférence, encore que dégressive, sur le marché britannique, tandis que l'on pouvait s'attendre entretemps à des abaissements de droits de douane, notamment dans le cadre des négociations Kennedy. Ces régimes d'exception étaient acceptables pour la Communauté

- parce qu'ils assuraient qu'à la fin de la période transitoire la Grande-Bretagne appliquerait aussi sans lacune le tarif extérieur commun,
- parce qu'ils prévoyaient une progression précise fixée par traité dans l'acheminement vers le stade final.

Cette idée fondamentale de la Commission, connue sous l'appellation de "décalage", a permis aussi de résoudre une série d'autres problèmes.

L'accord sur le régime à adopter pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan a constitué un deuxième succès important. Dans ce cas également la réussite est venue d'une proposition de la Commission, qui a été reprise par les Six et acceptée aussi - après quelques modifications - par la délégation britannique. La Commission était convaincue a priori qu'on ne pourrait trouver pour ces pays de solution satisfaisante que sur la voie d'une réalisation accélérée de la politique commerciale commune. En bref le problème posé consistait à ouvrir à l'Inde et au Pakistan, pays en voie de développement, un marché croissant pour leurs produits manufacturés en Europe et à leur permettre ainsi d'obtenir les devises nécessaires pour l'exécution de leurs plans de développement. Mais comme les exportations de ces pays sont en règle générale des exportations à bas prix, il fallait éviter en même temps qu'il n'en résulte des perturbations sensibles sur le marché européen. Enfin le régime adopté - comme par exemple l'octroi de clauses de sauvegarde en cas de perturbations du marché - ne devait pas avoir pour résultat que la libre circulation à l'intérieur du marché commun fût entravée à la longue.

Les points essentiels de la solution retenue étaient les suivants :

- a) Renonciation à une préférence pour les marchandises de ces pays sur le marché britannique au delà de la période de transition,
- b) Conclusion prochaine d'un large accord commercial entre la Communauté dans son ensemble et les pays intéressés du Commonwealth,
- c) Pour la période de transition :
  - garantie de la Communauté pour les exportations traditionnelles de textiles de coton de l'Inde et du Pakistan,
  - une clause de sauvegarde et certaines mesures de politique commerciale commune pour éviter des perturbations du marché,
  - un décalage dans l'alignement du tarif douanier britannique sur le tarif extérieur commun,
  - l'abaissement de 20 à 0 % du droit de douane sur le thé.

.../...



Vous me permettrez de dire ici que la réglementation adoptée pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan constitue à mon avis une réalisation imaginative de la Communauté, dont l'importance économique et politique saute aux yeux et je voudrais exprimer l'espoir qu'après l'interruption des négociations avec le Royaume-Uni l'idée fondamentale de cette réglementation, à savoir la conclusion accélérée d'un large accord commercial entre la Communauté et ces pays, ne tombe pas dans l'oubli.

Un troisième progrès important a été rendu possible parce que la Communauté était disposée à étendre l'association prévue dans la quatrième partie du Traité aux pays du Commonwealth placés dans une situation comparable et aux territoires relevant de la souveraineté britannique notamment dans la zone africaine et dans la zone des Caraïbes.

Il est apparu que le plus difficile était de trouver un régime pour les produits agricoles en provenance de la zone tempérée. Il était clair dès le début que des intérêts importants étaient en jeu aussi bien pour la Communauté elle-même que pour les pays intéressés du Commonwealth et également pour les pays tiers. Ici également la Commission s'est efforcée de faciliter les négociations en présentant des propositions écrites. On a pu effectivement au cours des dernières semaines qui ont précédé les vacances d'été aboutir à une large identité de vues sur des éléments essentiels aussi bien de la solution à long terme que des mesures transitoires. Dans le secteur des céréales en particulier les pourparlers ont pu bien avancer. Cependant là aussi des questions essentielles restaient encore à résoudre. C'est ainsi que la délégation britannique ne s'est pas vue en mesure d'approuver le texte proposé par la Communauté au sujet de la politique future des prix. On a dû en outre laisser en suspens la question des mesures transitoires pour les produits laitiers, la viande de bœuf et de veau, la viande de mouton et d'agneau, le sucre et la farine. Enfin aucun des intéressés n'ignorait que les mesures envisagées ne suffiraient probablement pas pour résoudre aussi le problème de la Nouvelle-Zélande. Comme de plus des

.../...

divergences de vue subsistaient aussi bien entre les Six qu'avec la délégation britannique au sujet de l'application des dispositions du règlement n° 25 concernant le financement de la politique agricole commune, il n'a pas été possible le 4 août malgré de grands efforts de se mettre d'accord sur l'ensemble des questions des importations agricoles en provenance des pays de la zone tempérée. De ce fait les accords partiels réalisés ont dû rester en suspens, étant donné que tous les éléments en discussion se tenaient aussi bien économiquement que politiquement. J'ajouterai qu'également pour la viande de porc, les oeufs, certaines variétés de fruits, le vin, le tabac, le riz, le fromage Cheddar et certains produits de faible importance nous étions saisis de demandes britanniques qui auraient nécessité plus ample discussion.

En résumé on peut dire qu'au cours de cette deuxième phase les problèmes concernant les relations avec les pays du Commonwealth ont pu être résolus sur des points substantiels, même si l'objectif d'une liquidation intégrale de ce premier ensemble de questions mis en discussion par la délégation britannique n'a pas été atteint.

Après la conclusion, satisfaisante dans l'ensemble pour le gouvernement britannique, de la conférence - dont j'ai déjà parlé - des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, les négociations ont pu être centrées durant la troisième phase, qui a débuté à la fin de septembre de l'année dernière, sur le deuxième grand secteur sur lequel on désirait négocier du côté britannique, à savoir la politique agricole. Le gouvernement britannique ne se voyant pas en mesure d'adopter le régime communautaire sans modifications et sans dérogations, il s'en est suivi un certain nombre de demandes, dont les plus importantes étaient les suivantes :

1. Une période de transition plus longue pour l'agriculture britannique,
2. Le maintien du système britannique des prix garantis et des "déficit payments" calculés en conséquence pendant la durée de la période de transition. Dans le cadre de ce système le gouvernement britannique était disposé à aligner progressivement le niveau britannique des prix sur le niveau des prix de la Communauté et à percevoir des prélèvements croissants sur les produits importés, même si pendant la période de transition ces prélèvements devaient être inférieurs au niveau normal.
3. Aménagements ou compléments à apporter aux règlements agricoles de la Communauté sur un certain nombre de points, notamment en vue d'assurer des garanties supplémentaires aux producteurs de produits de transformation.

4. Régimes d'exception en faveur de l'horticulture britannique.

Il n'a pas été possible aux Six de donner une suite favorable à toutes ces demandes britanniques. Cependant - et cette fois encore le plus souvent à la suite de propositions de la Commission - ils ont de leur côté indiqué des moyens permettant de tenir compte des problèmes particuliers de l'agriculture britannique tout en sauvegardant la politique agricole commune. En particulier il aurait été possible, en accordant des subventions dégressives à la consommation et, en cas de besoin également, des subventions à la production, de réaliser sans césure l'alignement du niveau britannique des prix de marché sur le niveau des prix à la production. En revanche les Six n'ont pu accepter celles des demandes britanniques qui concernaient la conversion du système de l'agriculture britannique pour l'adapter au système de la Communauté.

L'acceptation de ces propositions aurait fait que la système national britannique aurait subsisté sans changement parallèlement au système de la politique agricole commune établie par les Six autres Etats membres. En d'autres termes l'acceptation de ces propositions aurait signifié que la politique agricole commune se serait appliquée à la Grande-Bretagne non pas au moment de l'adhésion, mais seulement à une date ultérieure et dans maints domaines à la fin de la période de transition seulement. Pour des raisons politiques cela aurait été inacceptable pour les Six, qui ont accompli ce passage d'un jour à l'autre, du 31 juillet au 1er août de l'année dernière. De plus des raisons de politique de concurrence s'opposaient à une telle concession.

Cette question a été âprement controversée. La délégation britannique ne s'est pas vue en mesure de faire des concessions notables sur les points décisifs. Du côté de la Communauté on a indiqué que certains compromis paraissaient possibles, si la Grande-Bretagne acceptait la période de transition et l'application du système de la Communauté à partir de 1965. Mais tant que l'attitude britannique ne révélait aucune tendance au compromis à cet égard, la conférence ne pouvait accomplir aucun progrès. Pour

.../...

sortir de la situation difficile ainsi créée, il a été proposé en décembre qu'une commission d'investigation examine les incidences économiques réelles qui résulteraient de l'application des propositions de la Communauté d'une part et des propositions de la délégation britannique d'autre part. Ces travaux très méritoires effectués sous la présidence de mon collègue, M. Mansholt, ont pu être achevés le 16 janvier 1963. Il ne leur a malheureusement pas été réservé de pouvoir être pleinement exploités pour la discussion politique. Toujours est-il que lors de la reprise des négociations sur la base du rapport présenté par la commission d'investigation on a eu nettement l'impression que ces travaux avaient fourni l'occasion des deux côtés-également du côté britannique - de faire évoluer les idées.

Pour ne rien omettre je voudrais signaler à présent que dès la deuxième phase des négociations un accord a pu se faire sur un aspect partiel des questions agricoles, à savoir l'instauration d'un rapport annuel, d'une "annual review", pour la Communauté.

Rien que durant tous ces mois les négociations aient été aminées dans leur ensemble par la discussion agricole, des solutions ont pu être élaborées aussi durant la dernière phase - sur proposition de la Commission - pour ceux des pays africains du Commonwealth qui avaient laissé entendre qu'ils ne désiraient pas, du moins pour l'instant, s'associer à la Communauté. L'idée fondamentale de ces solutions était de nouveau le décalage dans l'application du tarif extérieur commun aux exportations de ces pays vers la Grande-Bretagne.

De même certains progrès ont été accomplis au cours de cette troisième phase des négociations dans un autre secteur difficile, celui de la demande britannique de droits nuls pour environ 26 positions douanières concernant les produits manufacturés. Pour les plus importants de ces produits (aluminium, plomb, zinc, papier journal et cellulose) des perspectives de solution se dessinaient vers la fin. Aussi le 15 janvier dernier encore la Commission a-t-elle transmis de nouvelles propositions aux six Etats membres.

Diverses questions ont pu aussi être élucidées dans le domaine institutionnel.

Tels ont été les faits. Permettez-moi, pour parachever ce tableau, de tenter de faire le point de l'état des négociations au 29 janvier dernier.

Tout d'abord en ce qui concerne les problèmes aussi difficiles qu'importants du Commonwealth, on peut dire qu'à l'exception du cas de Hong Kong, le problème des pays en voie de développement du Commonwealth était résolu pour l'essentiel. De même une solution avait déjà été trouvée pour les importations de produits manufacturés en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. En revanche les questions aussi importantes que difficiles des importations agricoles en provenance de la zone tempérée n'étaient pas résolues, même si ici aussi des solutions partielles étaient acquises. Ainsi que je l'ai déjà dit, ce problème était très étroitement lié à la question de la Nouvelle Zélande et au financement de la politique agricole commune. De même les propositions des Six sur le traitement à réserver aux produits agricoles transformés en provenance des pays du Commonwealth n'étaient pas acceptées par la Délégation britannique.

En ce qui concerne le deuxième groupe de problèmes, la position de l'agriculture britannique dans le marché commun, la conférence n'était pas parvenue, sauf sur des aspects partiels, à un accord. Je tiens pourtant à dire dès à présent que cela ne signifie pas, de l'avis de la Commission, que des solutions n'auraient pas été possibles. Il restait à fournir la preuve décisive par les faits et on devinait au cours des derniers jours des négociations que la Délégation britannique se disposait à réduire ses exigences.

Comme les négociations sur le deuxième groupe de problèmes n'ont pu être menées à terme, il n'a pas été possible non plus à la conférence de se pencher en détail sur le troisième groupe de problèmes mis en discussion par la Grande-Bretagne, à savoir les rapports du Royaume-Uni et de la Communauté avec les autres Etats membres de la petite zone de libre-échange. Ainsi non seulement cette question n'a pas été résolue, mais il faut même dire qu'elle est encore restée en partie inexplorée

quant à son ampleur. Le Gouvernement britannique a fait savoir que le Royaume-Uni ne pouvait, eu égard à ses engagements envers les pays de l'AELE, adhérer à la Communauté avant que l'on n'ait élaboré des solutions satisfaisantes qui tiennent compte des différents intérêts légitimes de tous les membres de l'AELE et qui leur donnent à tous la possibilité de participer à partir de la même date à un marché européen intégré. Comme il y avait peu de chance que les négociations non seulement avec le Danemark et la Norvège, mais aussi avec l'Autriche, la Suède, la Suisse et le Portugal puissent être terminées en quelques mois, il fallait s'attendre qu'il y eut encore ici aussi un sérieux problème politique à résoudre.

Enfin il restait à prendre quelques décisions importantes au sujet du régime douanier d'un certain nombre de produits et dans le domaine de l'union économique également la Délégation britannique formulait quelques réserves. Sur le plan institutionnel l'accord s'était largement fait dans la mesure où l'on retenait uniquement l'hypothèse de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté. En revanche il fallait s'attendre que, dans l'hypothèse de l'adhésion d'autres Etats membres, la discussion de la structure institutionnelle de la Communauté soulève une série de problèmes difficiles.

Les questions financières ainsi que certaines questions juridiques n'ont pas pu non plus être discutées avant la date de l'interruption des négociations; on peut cependant admettre qu'elles n'auraient pas soulevé de difficultés insurmontables.

### III

Pour ce qui est des perspectives de la conférence, voici ce qui ressort des faits exposés: il est impossible de considérer que les négociations avaient pratiquement échoué au moment de leur interruption ou de dire qu'il était avéré qu'elles ne pouvaient réussir. Il est tout aussi impossible de dire que les négociations avaient déjà virtuellement réussi, c'est-à-dire qu'il était certain qu'elles seraient menées à bonne fin. La vérité est plutôt qu'elles traversaient une phase difficile, qui appelait quelques concessions importantes du côté

britannique également, mais qu'il existait une chance raisonnable de tomber d'accord. En tout cas c'est bien ce qu'escomptait la Commission. En d'autres termes: il ne peut faire aucun doute que les chances de réussite étaient suffisamment grandes pour poursuivre les négociations.

IV

Je me permettrai à présent, puisque nous devons à cette Haute Assemblée non seulement un rapport mais également des comptes, de dire quelques mots du rôle de la Commission dans ces négociations.

Pour décrire ce rôle, je m'arrêterai d'abord brièvement à l'organisation des négociations dans l'ensemble. Elles ont fait l'objet de délibérations et de décisions lors de la session du Conseil des 26 et 27 septembre 1961. Deux conceptions s'opposaient. L'une était soutenue par la Commission. Elle consistait à organiser les négociations bilatéralement: avec la Communauté, négociant par l'entremise d'un porte-parole d'une part, et la Grande-Bretagne d'autre part comme interlocuteur; elle s'appuyait sur de bonnes raisons et, pensons-nous sur de bonnes raisons juridiques aussi. Le Conseil s'est prononcé à l'unanimité pour l'autre conception, qui était celle-ci :

"1. La négociation prévue à l'article 237 est une négociation entre les Six Etats de la Communauté et la Grande-Bretagne.

Autant que possible les Etats de la Communauté présenteront devant la Grande-Bretagne des points de vue communs.

2. Les Gouvernements des Six Etats membres, désireux de s'assurer dans leurs négociations avec le Gouvernement britannique le soutien de la Commission, sont convenus que la Commission participe à la Conférence en tant que Conseiller des Six et a le droit d'y prendre la parole.

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

La présidence serait assumée à tour de rôle trimestriellement par les gouvernements participants.

Aujourd'hui encore la Commission est convaincue que sa proposition était non seulement judicieuse quant au principe, mais également préférable sur le plan pratique. Elle assurait une distinction plus nette entre l'harmonisation des points de vue à l'intérieur de la Communauté et les arrangements avec l'interlocuteur et permettait en même temps de donner à la conduite des négociations par la Communauté un dynamisme et une souplesse accrus. Elle assurait une plus grande continuité dans la conduite des négociations. Enfin elle imposait moins que cela n'a été le cas avec la négociation multilatérale à la Délégation britannique en tant que partie demanderesse la charge de déterminer la succession des travaux de la conférence.

Cette critique ne recèle aucune critique visant les personnes; nous avons - des deux côtés - vu de brillantes performances dans la conduite des négociations. Cette critique est une critique du système, de la méthode.

En fait le rôle de la Commission dans les négociations a été plus grand que ne le laisse entrevoir la formule de la "fonction de conseiller". Précisément l'organisation multilatérale de la conférence qui a été choisie lui assignait tout d'abord d'autant plus impérieusement la tâche de s'employer à établir des conceptions uniformes et à réaliser une action uniforme des Six. La Commission a consacré à cette tâche une part considérable de son énergie et s'est efforcée d'être un honnête courtier entre tous les Six. Ce n'est qu'aussi longtemps que les Six étaient d'accord qu'il existait une chance de parvenir avec les Britanniques à un accord qui se concrétiserait par la conclusion d'un traité.

Notre deuxième tâche consistait - comme toujours - à sauvegarder le Traité de Rome et le droit communautaire auquel il a donné naissance; dans ces négociations également nous devions être les gardiens du Traité. Mais ce n'était pas tout. L'objet des négociations d'adhésion était de définir les conditions d'admission et les adaptations du Traité devenues nécessaires pour l'adhésion britannique. Personne, et sûrement pas la Commission, n'a méconnu les problèmes d'adaptation qui devaient se poser précisément pour un partenaire aussi important que la Grande-Bretagne, qui ne s'était décidée qu'à une date relativement tardive, à participer au processus d'intégration. La Commission s'est donc efforcée, tout en



sauvegardant pleinement ce à quoi on ne pouvait renoncer dans le Traité de Rome, de tenir compte en même temps d'une manière loyale de ces difficultés d'adaptation. Le succès de cette attitude est dûment prouvé par les textes. Qu'il s'agisse du problème des importations de produits manufacturés en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, du régime adopté pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan, des négociations tarifaires pour une série de produits importants, de la liste des pays du Commonwealth auxquels l'association devrait être facilitée ou du régime d'importation des produits agricoles en provenance de la zone tempérée: tous les textes sur lesquels un accord a pu se faire au cours des 15 mois entre les Six et le Royaume-Uni ont leur origine - à une exception près - dans une proposition de la Commission.

Voilà ce que nous avons à dire sur le passé des négociations. Mais portons maintenant notre regard sur le présent et sur l'avenir, tel qu'il nous attend.

V

Parlons d'abord des causes de l'interruption de la conférence.

La Commission n'oublie pas que le Traité de Rome laisse en définitive la question de l'adhésion d'un nouveau membre à la décision souveraine unanime des Gouvernements membres, en considérant manifestement que la personnalité de la Communauté, telle qu'elle est déterminée par sa composition, est une chose si étroitement liée à l'ensemble de la politique de chaque Etat membre qu'elle ne saurait être entièrement laissée aux soins des institutions de la Communauté. D'ailleurs, la Commission a constamment eu pour stricte politique de se maintenir par ses déclarations et ses avis dans les limites du domaine communautaire pour lequel ses pouvoirs et ses responsabilités lui sont assignés; dans ces limites elle n'a évidemment jamais omis à chaque occasion qui l'exigeait de préciser son point de vue sans équivoque et sans l'ombre d'un doute.

Mais indépendamment de la décision - restée dans la sphère nationale - sur la signature d'un accord d'adhésion, la question de l'adhésion est sans aucun doute aussi une affaire concernant la Communauté et même une affaire d'une importance fondamentale pour la Communauté. Cela se traduit dans le traité de Rome par le fait que la conclusion d'un traité doit être précédée d'une décision du Conseil de ministres, qui prend l'avis de la Commission. La Commission agit donc dans le cadre des affaires de la Communauté lorsqu'elle dit ceci :

La manière dont un gouvernement membre a pris et communiqué sa décision d'interrompre les négociations n'est pas conforme aux devoirs qui découlent de la Communauté. Les conséquences d'une interruption affectent la Communauté entière et non un Etat pris isolément. Le Traité définit l'adhésion comme étant une affaire de la Communauté. L'ouverture des négociations avait été décidée à l'unanimité par les six gouvernements membres au cours d'une session du Conseil. Les négociations avaient déjà duré 15 mois. Dans une telle situation il aurait fallu s'attendre - c'est là le minimum - que la question de la poursuite des négociations, si elle devait être posée, soit discutée franchement et dans son ensemble entre les membres de la Communauté. Cela ne s'est pas fait et la première crise véritable a éclaté dans notre Communauté. Il n'est pas exagéré de dire cela; ce serait légèreté que de le taire. Cette crise est une crise de confiance et c'est ce qui la rend si grave. La vie de notre Communauté est fondée sur le fait que les affaires de la Communauté sont comprises et traitées comme des affaires relevant d'une véritable responsabilité commune. Cela implique le respect de l'ordre communautaire et des procédures communautaires. Même pour le droit de veto il y a des règles et il est lié à certains égards à prendre. Il faut éviter de donner l'impression que la Communauté et ses objectifs, les institutions communautaires et les procédures communautaires ne sont que des instruments de la diplomatie nationale. Ce n'est pas un hasard si c'est dans les petits Etats de la Communauté que la réaction a été la plus vive, ce sont précisément eux qui voient dans l'ordre communautaire la garantie d'une participation équitable à la discussion et à l'agencement du destin communautaire.

## VI

Je conclurai avec le point le plus important : les effets de ce qui s'est passé sur la vie de la Communauté. Il serait naïf de croire que ces effets n'existent pas. La Communauté est un élément de la réalité politique de nos six Etats membres; elle ne vit pas dans une tour d'ivoire. Non seulement tous les problèmes de fond de notre Communauté économique sont très étroitement liés aux problèmes nationaux et aux situations nationales dans les Etats membres. De plus, bien entendu, tous les élans, tous les courants, tous les mouvements d'ordre politique dans le domaine de notre Communauté se communiquent directement ou indirectement à celle-ci.

Il faut donc naturellement s'attendre et - c'est ce que nous faisons - qu'au cours des semaines et des mois à venir l'émotion continue de se manifester également dans les institutions de notre Communauté. Si vrai que cela soit, c'est précisément ce qui rend si nécessaire de veiller en commun à ce que notre Communauté en subisse pas de dommage irréparable. Chacun convient que l'existence de la Communauté ne doit pas être remise en cause. Mais ce ne sont là que des mots si la Communauté ne fonctionne plus correctement. Et c'est là qu'on en arriverait si l'on prenait l'habitude de faire entièrement des procédures des institutions de la Communauté le champ clos de toutes les profondes oppositions devenues visibles en corrélation avec la suspension des négociations avortées. Le fonctionnement de la Communauté n'est pas un objet qui se prête à une tactique quelconque, si bien intentionnée soit-elle.

Car il se trouve que la Communauté est autre chose qu'une forme particulière de coopération entre Gouvernements souverains, qu'une conférence diplomatique permanente enjolivée de certains accessoires d'organisation. Elle a sa propre personnalité. Cette personnalité se manifeste par la parole et par l'action dans les institutions selon un agencement élaboré avec précision. Ces institutions agissent de leur propre droit. La participation à leur action n'est pas laissée à la discrétion des participants, elle est le devoir suprême qui découle de l'appartenance à la Communauté. Aussi la Commission doit-elle s'opposer à toute tendance à provoquer des interruptions dans le fonctionnement normal des institutions communautaires.

C'est le cas pour l'action des institutions. J'ai déjà dit que dans les questions de fond ce qui s'est passé exercera son influence là où il y a une corrélation matérielle entre un problème à traiter et la question de l'adhésion britannique. Mais c'est là une autre question.

Si l'on recherche les motifs qui incitent nombre d'entre nous à répondre à ce qui s'est passé par des réactions qui portent sur le fonctionnement régulier de notre organisation, il semble que la raison en soit la volonté de faire échec bien visiblement vers l'intérieur et vers l'extérieur à l'apparence selon laquelle la Communauté <sup>serait</sup> dominée par une seule puissance, il y aurait une hégémonie dans la Communauté. Je n'ai pas besoin de répéter

ce que nous avons dit si souvent : notre ordre communautaire, notre organisation communautaire est par définition la négation de toute hégémonie, elle est l'exclusion organisée, méthodique de l'hégémonie. Telle est la clé véritable du bon fonctionnement de la Communauté depuis qu'elle existe. Tout ce qui remet en cause cette précieuse qualité de notre ordre communautaire doit donc évidemment être combattu. Mais comment ? Pour sûr uniquement en renforçant cet ordre communautaire, dont le fonctionnerent constitue la parfaite réfutation de toute tendance à l'hégémonie. Comme toujours dans les périodes de désarroi, les fausses équations et les fausses alternatives fourmillent. La première chose à faire est de les dévoiler et de les éliminer. Ce qui s'est produit dans notre cas n'est assurément pas imputable à l'action de notre organisation, au contraire : ce qu'il faut en penser du point de vue de la fidélité à la Communauté, je l'ai dit. C'est au contraire la conséquence du fait que le Traité, malgré une participation des instances de la Communauté - Conseil et Commission - laisse en dernier ressort l'adhésion de nouveaux membres à la décision souveraine unanime des gouvernements membres et introduit ainsi un droit de veto. Répondre par une perturbation, ne fût-ce que par un ralentissement systématique de nos procédures dans les institutions communautaires n'améliorerait rien, mais aggraverait au contraire le dommage, et cela de propos délibéré.

## VII

Vous demanderez peut-être pourquoi je m'étends si longuement sur toute cette question. Ce n'est pas par pédantisme, mais pour une considération politique très simple. Il faut avant tout, dans l'agitation et l'incertitude qui se sont emparées de tous et de tout, gagner un point ferme, un point autour duquel et à partir duquel le reste puisse être ordonné. Ce point doit être notre Communauté. Pour qu'elle devienne cela, elle doit avoir de l'autorité. Elle ne peut avoir cette autorité que si elle fonctionne.

.../...

Que demandons-nous donc au fond lorsque nous exigeons ce fonctionnement, si ce n'est le respect de nous-mêmes, de ce que nous sommes en tant que Communauté? Seule une Communauté qui se respecte de la sorte peut constituer l'élément d'ordre dont nous avons tant besoin actuellement.

Quel est donc cet ordre dont je parle ici? L'idée maîtresse de cet ordre, sa conception, n'a pas changé. Vue de l'intérieur, c'est une Europe de constitution démocratique, construite sur le modèle fédéral. Vue de l'extérieur elle est ouverte sur le monde et invite à l'élargissement. Dans la zone atlantique elle veut, en accord avec la politique américaine, remplacer un système qui unit un partenaire très grand avec beaucoup de partenaires relativement petits par un "partnership" entre éléments d'abord comparables, plus tard égaux, l'Amérique et l'Europe. Une Europe réorganisée donc, qui n'est pas une "troisième force", mais sans restriction une partie du monde libre, la meilleure contribution qu'elle peut apporter, qu'elle peut être dans les conditions historiques de notre temps.

#### VIII

Si nous exhortons à poursuivre sans retard le travail quotidien dans nos institutions, nous savons parfaitement que ce n'est qu'une petite partie, la plus petite partie, et même - de notre point de vue, devons-nous dire - la partie la plus naturelle de toutes de ce qui doit se faire. Bien entendu à l'arrière-plan il y a la solution des problèmes de fond qui n'ont pas encore été réglés. Il s'agit d'abord de l'adhésion de la Grande-Bretagne, que nous aussi ne croyons que différée. Je ne vois guère de phrase prononcée lors de l'interruption de la conférence qui mérite autant d'être conservée en notre mémoire à tous que celle du Chef de la délégation britannique, M. Heath : Nous ne tournerons pas le dos au continent ! A cela nous ne pouvons que répondre : Et nous non plus à l'Angleterre ! Non seulement la porte doit rester ouverte, mais il faut élaborer des solutions pour la période qui s'étendra jusqu'à l'adhésion. Il faut réfléchir aux questions qui se sont posées en corrélation avec les négociations et qui concernent d'autres pays : les Etats du Commonwealth, les pays qui voulaient opter

pour une participation à l'association des Etats africains et malgache et les pays qui ont formulé une demande d'adhésion ou d'association ou d'autres arrangements. Il faut songer aux incidences que l'interruption de la conférence aura sur la forme et la substance des négociations avec les Etats-Unis sur la base des pouvoirs qui ont été accordés au Président américain par le Trade Expansion Act. Il est encore prématuré de répondre matériellement même à une seule de ces questions - ou même de tenter d'y répondre. Mais nous n'avons pas perdu un instant pour commencer ces travaux - tout comme dans les capitales des Etats membres.

Nous avons alors fait une constatation importante, nous avons constaté que le grand effort politique, le grand travail accompli au cours des quinze derniers mois n'a nullement été perdu du fait de l'interruption de la conférence. Nous ne sommes plus ce que nous étions lorsque nous avons commencé la conférence. Mieux que n'importe quel raisonnement théorique cette conférence nous a fait prendre conscience de l'étroite imbrication de notre Communauté avec les états de choses, les besoins et les réalités politiques du monde entier. Elle nous a contraints de méditer sur ces relations et de nous forger des idées fort concrètes pour y pourvoir. Ce travail n'a pas été fait en vain.

Strasbourg, le 5 février 1963

Résumé de la Déclaration

faite le 5 février 1963 devant le Parlement européen,  
par M. Walter Hallstein, Président de la Commission  
de la Communauté économique européenne,  
au sujet des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne  
à la Communauté économique européenne

---

I

Il y a un an et demi le Gouvernement britannique demandait à engager des négociations en vue d'une adhésion du Royaume-Uni au titre de l'article 237 du Traité de Rome. Après 15 mois d'action soutenue qui ont exigé de tous les intéressés des efforts exceptionnels, les négociations ont dû être interrompues mardi dernier. En face de cette évolution le premier sentiment est un sentiment de déception et de regret. Trop d'espoirs ont été placés dans ces négociations dans le monde entier et surtout en Europe et trop de peines et de bonne volonté ont été employées à résoudre des problèmes de fond difficiles pour qu'il puisse en être autrement. Le second sentiment dominant est celui de l'appréhension et de l'incertitude quant à l'évolution future aussi bien de la Communauté que de l'ensemble du monde libre. II

Si l'on veut aujourd'hui faire une rétrospective de ces laborieuses négociations, on peut distinguer trois phases :

La première phase a duré d'octobre 1961 à avril 1962. Ce fut une phase d'exploration, de préparation, de détermination prudente des positions réciproques et d'approfondissement des problèmes de fond.

Sur la base de ces travaux préliminaires, on a pu passer ensuite à la deuxième phase des négociations, qui a pris fin au début du mois d'août et qui peut être considérée comme la phase la plus fructueuse de ces négociations. Des progrès importants ont pu être réalisés au cours de cette phase surtout en ce qui concerne le problème du Commonwealth. La Délégation britannique attachait du prix à ce que les négociations soient concentrées sur ce problème, car elle avait convoqué pour la mi-septembre une conférence des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth.

La percée fut opérée grâce à une proposition de la Commission sur le traitement à réserver aux produits manufacturés en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

L'accord sur le régime à adopter pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan a constitué un deuxième succès important. Dans ce cas également la réussite est venue d'une proposition de la Commission, qui a été reprise par les Six et acceptée aussi - après quelques modifications - par la Délégation britannique.

Vous me permettez de dire ici que la réglementation adoptée pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan constitue à mon avis une réalisation imaginative de la Communauté, dont l'importance économique et politique saute aux yeux et je voudrais exprimer l'espoir qu'après l'interruption des négociations avec le Royaume Uni l'idée fondamentale de cette réglementation, à savoir, la conclusion accélérée d'un large accord commercial entre la Communauté et ces pays, ne tombe pas dans l'oubli.

Un troisième progrès important a été rendu possible parce que la Communauté était disposée à étendre l'association prévue dans la quatrième partie du Traité aux pays du Commonwealth placés dans une situation comparable et aux territoires relevant de la souveraineté britannique notamment dans la zone africaine et dans la zone des Caraïbes.

Il est apparu que le plus difficile était de trouver un régime pour les produits agricoles en provenance de la zone tempérée. Ici également la Commission s'est efforcée de faciliter les négociations en présentant des propositions écrites. On a pu effectivement au cours des dernières semaines qui ont précédé les vacances d'été aboutir à une large identité de vues sur des éléments essentiels aussi bien de la solution à long terme que des mesures transitoires. Cependant des questions essentielles restaient encore à résoudre dans ce domaine, et il n'a donc pas été possible, malgré de grands efforts, de se mettre d'accord le 4 août sur l'ensemble des questions des importations agricoles en provenance des pays de la zone tempérée.

En résumé on peut dire qu'au cours de cette deuxième phase les problèmes concernant les relations avec les pays du Commonwealth ont pu être résolus sur des points substantiels même si l'objectif d'une liquidation intégrale de ce premier ensemble de questions mis en discussion par la délégation britannique n'a pas été atteint.

Après la conclusion, satisfaisante dans l'ensemble pour le gouvernement britannique, de la conférence - dont j'ai déjà parlé - des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, les négociations ont pu être centrées durant la troisième phase, qui a débuté à la fin de septembre de l'année dernière, sur le deuxième grand secteur sur lequel on désire négocier du côté britannique, à savoir la politique agricole.

Il n'a pas été possible aux Six de donner une suite favorable sous forme de régimes spéciaux à toutes les demandes britanniques. Cependant - et cette fois encore le plus souvent à la suite de propositions de la Commission - ils ont de leur côté indiqué des moyens permettant de tenir compte des problèmes particuliers de l'agriculture britannique tout en sauvegardant la politique agricole commune. En revanche les Six n'ont pu accepter celles des demandes britanniques qui concernaient la conversion du système de l'agriculture britannique pour l'adapter au système de la Communauté.

L'acceptation de ces propositions aurait signifié que la politique agricole commune se serait appliquée à la Grande-Bretagne non pas au moment de l'adhésion mais seulement à une date ultérieure et dans maints domaines à la fin de la période de transition seulement. Pour des raisons politiques cela aurait été inacceptable pour les Six qui ont accompli ce passage d'un jour à l'autre du 31 juillet au 1er août de l'année dernière. De plus des raisons de politique de concurrence s'opposaient à une telle concession.

.../...



Cette question a été âprement controversée. La Délégation britannique ne s'est pas vue en mesure de faire des concessions notables sur les points décisifs. Du côté de la Communauté, on a indiqué que certains compromis paraissaient possibles, si la Grande-Bretagne acceptait la période de transition et l'application du système de la Communauté à partir de 1965. Mais tant que l'attitude britannique ne révélait aucune tendance au compromis à cet égard, la conférence ne pouvait accomplir aucun progrès. Pour sortir de la situation difficile ainsi créée, il a été proposé en décembre qu'une commission d'investigation examine les incidences économiques réelles qui résulteraient de l'application des propositions de la Communauté d'une part et des propositions de la Délégation britannique d'autre part. Ces travaux très méritoires effectués sous la présidence de mon collègue, M. LANSHOLT, ont pu être achevés le 16 janvier 1963. Il ne leur a malheureusement pas été réservé de pouvoir être pleinement exploités pour la discussion politique. Toujours est-il que lors de la reprise des négociations sur la base du rapport présenté par la Commission d'investigation, on a eu nettement l'impression que ces travaux avaient fourni l'occasion des deux côtés - également du côté britannique - de faire évoluer les idées.

Comme les négociations sur le deuxième groupe de problèmes n'ont pu être menées à terme, il n'a pas été possible non plus à la conférence de se pencher en détail sur le troisième groupe de problèmes mis en discussion par la Grande-Bretagne, à savoir les rapports du Royaume-Uni et de la Communauté avec les autres Etats membres de la petite zone de libre-échange. Ainsi non seulement cette question n'a pas été résolue, mais il faut même dire qu'elle est encore restée en partie inexplorée quant à son ampleur. Le Gouvernement britannique a fait savoir que le Royaume-Uni ne pouvait, eu égard à ses engagements envers les pays de l'AELE, adhérer à la Communauté avant que l'on n'ait élaboré des solutions satisfaisantes qui tiennent compte des différents intérêts légitimes de tous les membres de l'AELE et qui leur donnent à tous la possibilité de participer à partir de la même date à un marché européen intégré. Comme il y avait peu de chances que les négociations, non seulement avec le Danemark et avec la Norvège, mais aussi avec l'Autriche, la Suède, la Suisse et le Portugal, puissent être terminées en quelques mois, il fallait s'attendre qu'il y eût encore ici aussi un sérieux problème politique à résoudre.

### III

Pour ce qui est des perspectives de la Conférence, voici ce qui ressort des faits exposés : il est impossible de considérer que les négociations avaient pratiquement échoué au moment de leur interruption ou de dire qu'il était avéré qu'elles ne pouvaient réussir. Il est tout aussi impossible de dire que les négociations avaient déjà virtuellement réussi, c'est-à-dire qu'il était certain qu'elles seraient menées à bonne fin. La vérité est plutôt qu'elles traversaient une phase difficile, qui appelait quelques concessions importantes du côté britannique également, mais qu'il existait une chance raisonnable de tomber d'accord. En tout cas, c'est bien ce qu'escomptait la Commission. En d'autres termes: il ne peut faire aucun doute que les chances de réussite étaient suffisamment grandes pour poursuivre les négociations.

IV

Je me permettrai à présent, puisque nous devons à cette Haute Assemblée non seulement un rapport mais également des comptes, de dire quelques mots du rôle de la Commission dans ces négociations.

Pour décrire ce rôle, je m'arrêterai d'abord brièvement à l'organisation des négociations dans l'ensemble. Elles ont fait l'objet de délibérations et de décisions lors de la session du Conseil des 26 et 27 septembre 1961. Deux conceptions s'opposaient. L'une était soutenue par la Commission. Elle consistait à organiser les négociations bilatéralement : avec la Communauté, négociant par l'entremise d'un porte-parole d'une part, et la Grande-Bretagne d'autre part comme interlocuteur ; elle s'appuyait sur de bonnes raisons et, pensons-nous, sur de bonnes raisons juridiques aussi. Le Conseil s'est prononcé à l'unanimité pour l'autre conception.

Aujourd'hui encore la Commission est convaincue que sa proposition était non seulement judicieuse quant au principe, mais également préférable sur le plan pratique.

Cette critique ne recèle aucune critique visant les personnes ; nous avons - des deux côtés - vu de brillantes performances dans la conduite des négociations. Cette critique est une critique du système, de la méthode.

En fait le rôle de la Commission dans les négociations a été plus grand que ne le laisse entrevoir la formule de la "fonction de conseiller". Précisément l'organisation multilatérale de la conférence qui a été choisie lui assignait tout d'abord d'autant plus impérieusement la tâche de s'employer à établir des conceptions uniformes et à réaliser une action uniforme des Six.

Notre deuxième tâche consistait - comme toujours - à sauvegarder le Traité de Rome et le droit communautaire auquel il a donné naissance ; dans ces négociations également nous devions être les gardiens du Traité. Mais ce n'était pas tout. L'objet des négociations d'adhésion était de définir les conditions d'admission et les adaptations du Traité devenues nécessaires pour l'adhésion britannique. Personne, et sûrement pas la Commission n'a méconnu les problèmes d'adaptation qui devaient se poser précisément pour un partenaire aussi important que la Grande-Bretagne, qui ne s'était décidée qu'à une date relativement tardive, à participer au processus d'intégration. La Commission s'est donc efforcée, tout en sauvegardant soigneusement ce à quoi on ne pouvait renoncer dans le Traité de Rome, de tenir compte en même temps d'une manière loyale de ces difficultés d'adaptation. Le succès de cette attitude est d'ailleurs prouvé par les textes. Qu'il s'agisse du problème des importations de produits manufacturés en provenance du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande, du régime adopté pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan, des négociations tarifaires pour une série de produits importants, de la liste des pays du Commonwealth auxquels l'association devrait être facilitée ou du régime d'importation des produits agricoles en provenance de la zone tempérée ; tous les textes sur lesquels un accord a pu se faire au cours des 15 mois entre les Six et le Royaume-Uni ont leur origine - à une exception près - dans une proposition de la Commission.

Parlons maintenant des causes de l'interruption de la conférence.

La Commission n'oublie pas que le Traité de Rome laisse en définitive la question de l'adhésion d'un nouveau membre à la décision souveraine unanime des Gouvernements membres, en considérant manifestement que la personnalité de la Communauté, telle qu'elle est déterminée par sa composition, est une chose si étroitement liée à l'ensemble de la politique de chaque Etat membre qu'elle ne saurait être entièrement laissée aux soins des institutions de la Communauté.

Mais indépendamment de la décision - restée dans la sphère nationale - sur la signature d'un accord d'adhésion, la question de l'adhésion est sans aucun doute aussi une affaire concernant la Communauté et même une affaire fondamentale pour la Communauté. Cela se traduit dans le Traité de Rome par le fait que la conclusion d'un traité doit être précédée d'une décision du Conseil de Ministres, qui prend l'avis de la Commission. La Commission agit donc dans le cadre des affaires de la Communauté lorsqu'elle dit ceci :

La manière dont un gouvernement membre a pris et communiqué sa décision d'interrompre les négociations n'est pas conforme aux devoirs qui découlent de la Communauté. Les conséquences d'une interruption affectent la Communauté entière et non un état pris seulement. Le Traité définit l'adhésion comme étant une affaire de la Communauté. L'ouverture des négociations avait été décidée à l'unanimité par les Six Gouvernements membres au cours d'une session du Conseil. Les négociations avaient déjà duré 15 mois. Dans une telle situation il aurait fallu s'attendre - c'est là le minimum - que la question de la poursuite des négociations, si elle devait être posée, soit discutée franchement et dans son ensemble entre les membres de la Communauté. Cela ne s'est pas fait et la première crise véritable a éclaté dans notre Communauté. Il n'est pas exagéré de dire cela; ce serait légèreté que de le taire. Cette crise est une crise de confiance et c'est ce qui la rend si grave. La vie de notre Communauté est fondée sur le fait que les affaires de la Communauté sont comprises et traitées comme des affaires relevant d'une véritable responsabilité commune. Cela implique le respect de l'ordre communautaire et des procédures communautaires. Même pour le droit de veto, il y a des règles et il est lié à certains égards à prendre. Il faut éviter de donner l'impression que la Communauté et ses objectifs, les institutions communautaires et les procédures communautaires ne sont que des instruments de la diplomatie nationale. Ce n'est pas par hasard si c'est dans les petits de la Communauté que la réaction a été la plus vive; Ce sont précisément eux qui voient dans l'ordre communautaire la garantie d'une participation équitable à la discussion et à l'agencement du destin communautaire.

Je conclurai avec le point le plus important : les effets de ce qui s'est passé sur la vie de la Communauté. Il serait naïf de croire que ces effets n'existent pas.

Il faut donc naturellement s'attendre et - c'est ce que nous faisons - qu'au cours des semaines et des mois à venir l'émotion continue de se manifester également dans les institutions de notre Communauté. Si vrai que cela soit, c'est précisément ce qui rend si nécessaire de veiller en commun à ce que notre Communauté ne subisse pas de dommage irréparable. Chacun convient que l'existence de la Communauté ne doit pas être remise en cause. Mais ce ne sont là que des mots si la Communauté ne fonctionne plus correctement. Et c'est là qu'on en arriverait si l'on prenait l'habitude de faire entièrement des procédures des institutions de la Communauté le champ clos de toutes les profondes oppositions devenues visibles en corrélation avec la suspension des négociations avortées.

Car il se trouve que la Communauté est autre chose qu'une forme particulière de coopération entre gouvernements souverains, qu'une conférence diplomatique permanente enjolivée de certains accessoires d'organisation. Elle a sa propre personnalité. Cette personnalité se manifeste par la parole et par l'action dans les institutions selon un agencement élaboré avec précision. Ces institutions agissent de leur propre droit. La participation à leur action n'est pas laissée à la discrétion des participants, elle est le devoir suprême qui découle de l'appartenance à la Communauté. Aussi la Commission doit-elle s'opposer à toute tendance à provoquer des interruptions dans le fonctionnement normal des institutions communautaires.

Si l'on recherche les motifs qui incitent nombre d'entre nous à répondre à ce qui s'est passé par des réactions qui portent sur le fonctionnement régulier de notre organisation, il semble que la raison en soit la volonté de faire échec bien visiblement vers l'intérieur et vers l'extérieur à l'apparence selon laquelle la Communauté serait dominée par une seule puissance, il y aurait une hégémonie dans la Communauté. Je n'ai pas besoin de répéter ce que nous avons dit si souvent : notre ordre communautaire, notre organisation communautaire est par définition la négation de toute hégémonie, elle est l'exclusion organisée, méthodique de l'hégémonie. Telle est la clé véritable du bon fonctionnement de la Communauté depuis qu'elle existe. Tout ce qui remet en cause cette précieuse qualité de notre ordre communautaire doit donc évidemment être combattu. Mais comment ? Pour sûr uniquement en renforçant cet ordre communautaire, dont le fonctionnement constitue la parfaite réfutation de toute tendance à l'hégémonie.

## VII

Vous demanderez peut-être pourquoi je m'étends si longuement sur toute cette question. Ce n'est pas par pédantisme, mais pour une considération politique très simple. Il faut avant tout, dans l'agitation et l'incertitude qui se sont emparées de tous et de tout, gagner un point ferme, un point autour duquel et à partir duquel le reste puisse être ordonné. Ce point doit être notre Communauté. Pour qu'elle devienne cela, elle doit avoir de l'autorité. Elle ne peut avoir cette autorité que si elle fonctionne. Que demandons-nous donc au fond lorsque nous exigeons ce fonctionnement, si ce n'est le respect de nous-mêmes, de ce que nous sommes en tant que Communauté ? Seule une Communauté qui se respecte de la sorte peut constituer l'élément d'ordre dont nous avons tant besoin actuellement.

VIII

Si nous exhortons à poursuivre sans retard le travail quotidien dans les institutions, nous savons parfaitement que ce n'est qu'une petite partie, la plus petite partie, et même - notre point de vue, devons-nous dire - la partie la plus naturelle de toutes de ce qui doit se faire. Bien entendu à l'arrière plan, il y a la solution des problèmes de fond qui n'ont pas encore été réglés. Il s'agit d'abord de l'adhésion de la Grande-Bretagne, que nous aussi ne croyons que différée. Je ne vois guère de phrase prononcée lors de l'interruption de la conférence qui mérite autant d'être conservée en notre mémoire à tous que celle du Chef de la Délégation britannique, Mr. Heath : Nous ne tournerons pas le dos au continent ! A cela nous ne pouvons que répondre : et nous non plus à l'Angleterre ! Non seulement la porte doit rester ouverte, mais il faut élaborer des solutions pour la période qui s'étendra jusqu'à l'adhésion. Il faut réfléchir aux questions qui se sont posées en corrélation avec les négociations et qui concernent d'autres pays : les états du Commonwealth, les pays qui voulaient opter pour une participation à l'association des états africains et malgache et les pays qui ont formulé une demande d'adhésion ou d'association ou d'autres arrangements. Il faut songer aux incidences que l'interruption de la conférence aura sur la forme et la substance des négociations avec les Etats-Unis sur la base des pouvoirs qui ont été accordés au Président américain par le Trade Expansion Act. Il est encore prématuré de répondre matériellement même à une seule de ces questions - ou même de tenter d'y répondre. Mais nous n'avons pas perdu un instant non plus pour commencer ces travaux - tout comme dans les capitales des Etats membres.

---