

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 13 décembre 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce,

Par M. Roger CARCASSONNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, *président* ; Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, Paul Piales, *vice-présidents* ; Jean Clerc, Georges Repiquet, Jacques Ménard, *secrétaires* ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Sliman Belhabich, Ahmed Bentchicou, Jean Berthoin, le Général Antoine Béthouart, Raymond Boin, Marcel Boulangé, Jean Brajeux, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Pierre de Chevigny, Gaston Defferre, Roger Duchet, Claude Dumont, Edgar Faure, le Général Jean Ganeval, Georges Guille, Raymond Guyot, Jean de Lachomette, Bernard Lafay, Guy de La Vasselais, Edouard Le Bellegou, Jean Lecanuet, Marcel Lemaire, Etienne Le Sassier-Boisauné, Louis Leygue, Roger Marcellin, Ali Merred, Pierre Métayer, François Mitterrand, André Monteil, Roger Morève, Léon Motais de Narbonne, Labidi Neddaf, François de Nicolay, Henri Parisot, Jean Périquier, le Général Ernest Petit, Guy Petit, Alain Poher, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1552, 1570, 1591 et in-8° 355.

Sénat : 113 et 118 (1961-1962).

Mesdames, Messieurs,

L'acte diplomatique soumis à notre examen a pour objet d'associer la Grèce à la Communauté économique européenne, en application des dispositions de l'article 238 du Traité instituant la C. E. E.

L'accord d'association en soixante-dix-sept articles, vingt protocoles et plusieurs annexes, signé le 9 juillet 1961, est le résultat d'une négociation menée pendant plus de deux ans entre des représentants du Gouvernement grec et une délégation de la Commission du Marché commun, agissant suivant les directives données par le Conseil de Ministres de la Communauté. Cet accord est complété par un autre accord conclu le même jour, entre les seuls membres de la Communauté économique européenne, au sujet de l'application du protocole financier annexé à l'accord entre la C. E. E. et la Grèce. Bien qu'il fasse l'objet d'un projet de loi distinct, puisque les signataires ne sont pas les mêmes, ce nouvel accord complète le précédent et forme avec lui un ensemble.

L'association de la Grèce au Marché commun revêt une importance politique toute particulière, d'une part, parce que c'est la première concrétisation du caractère ouvert de la Communauté et, d'autre part, parce que la conclusion de l'accord a mis en jeu pour la première fois une procédure communautaire prévue par le Traité instituant la C. E. E.

I. — *Les signataires du Traité de Rome ont toujours admis le principe d'une extension possible de la Communauté à d'autres pays ; ils l'ont reconnu dans le préambule de ce Traité, qui « appelle les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort ». Ils ont prévu les modalités d'une adhésion complète par l'article 237 ou d'une association avec des liens particuliers par l'article 238.*

a) Après quatre ans de fonctionnement du Marché commun, le dynamisme propre à la Communauté des Six a suscité l'intérêt d'un très grand nombre de pays tiers puisque, à la date du

30 avril 1961, vingt-trois pays, dont certains ayant conclu des accords de coopération avec elle, entretenaient des relations diplomatiques avec la Communauté. Mais il s'agit là de relations purement formelles et qui n'ont rien à voir avec l'association organique qui vient d'être conclue avec la Grèce, premier Etat à avoir demandé son accession à la Communauté économique européenne. Depuis le printemps dernier, la question de l'élargissement de la Communauté des Six semble évoluer rapidement, puisque des négociations sont déjà ouvertes entre les Six et la Grande-Bretagne pour l'adhésion de ce pays comme septième membre de la Communauté. L'Irlande et le Danemark seront les premiers à suivre l'exemple britannique ; des voix autorisées outre-Atlantique préconisent également la recherche d'une forme d'association appropriée entre les U. S. A. et l'Europe du Marché commun ;

b) Le système retenu pour la Grèce a été celui de l'association, de préférence à celui de l'adhésion, car l'économie grecque correspond davantage à celle d'un pays en voie de développement qu'à celle des pays industrialisés qui forment la Communauté des Six. Les négociateurs ont eu à faire face à de nombreuses difficultés :

1. — Le premier élément à considérer tenait à la structure même de la Grèce, pays de 9 millions d'habitants, dont le revenu moyen par individu n'est que de 320 dollars par an. Son économie est basée principalement sur l'agriculture ; si de grands efforts ont été faits pour moderniser celle-ci et développer simultanément l'industrie, notamment alimentaire, la Grèce se classe encore dans la catégorie des pays insuffisamment développés.

De ce fait, il ne pouvait y avoir d'équilibre réel même au point de vue juridique entre les engagements que la Communauté prendrait vis-à-vis de la Grèce et ceux que celle-ci contracterait au bénéfice de la Communauté. Les obligations de la Grèce devaient être adaptées à ses possibilités.

2. — Le protocole financier n° 19 annexé à l'accord d'association prévoit notamment l'octroi à la Grèce de prêts d'un montant global de 125 millions de dollars pouvant être utilisés au cours des cinq années à venir. L'octroi des prêts à l'Etat et aux entreprises helléniques s'effectueront suivant les modalités, conditions

et procédures prévues par les statuts de la Banque européenne d'investissement.

Les prêts porteront un taux d'intérêt identique à celui pratiqué par la Banque européenne d'investissement au moment de la signature du contrat de prêts. Toutefois, dans certains cas, les prêts pourront bénéficier, jusqu'à concurrence des deux tiers du montant global, de bonification d'intérêt de 3 % par an.

Les Etats prêteurs prendront en charge cette bonification d'intérêt au prorata de leur participation à la Banque européenne d'investissement.

3. — Ces dispositions d'aide financière ajoutées à certaines clauses favorables de l'accord d'association doivent permettre, ainsi qu'il est indiqué dans le préambule de l'accord, « au peuple hellénique d'améliorer son niveau de vie afin de faciliter ultérieurement *l'adhésion de la Grèce à la Communauté* » lorsque sera réduit l'écart existant entre l'économie grecque et celle des Etats membres de la Communauté.

Il est apparu en effet aux diverses parties intéressées que seule une véritable association organique permettait, par les avantages qu'elle procure comme par les disciplines qu'elle impose, d'élever l'économie grecque au niveau de celle des Etats membres du Marché commun.

4. — Il a fallu également tenir compte de certains autres éléments : conclue conformément aux dispositions de l'article 238 du Traité de Rome, l'association ne devait pas entraver, ni gêner le développement de la Communauté. Elle ne devait pas interrompre l'application des dispositions du traité de Marché commun entre les six participants ;

c) Il a été nécessaire, en outre, de préserver certains intérêts légitimes des Etats membres contre une concurrence démesurée de certaines productions de l'économie grecque, essentiellement méditerranéenne et agricole (vins, tabac, agrumes). Cette concurrence aurait pu en effet avoir des conséquences néfastes sur la ponctualité des engagements des pays membres et le bon fonctionnement du Traité de Rome.

C'est la recherche d'un équilibre entre ces différentes considérations qui explique le délai assez long de deux ans nécessaire à la conclusion des accords qui nous sont soumis.

II. — *Procédure communautaire de la négociation.* — L'article 238 du Traité de Rome est ainsi conçu :

« La Communauté peut conclure avec un Etat tiers une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

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

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

C'est donc en vertu de ces dispositions qui, pour la première fois, étaient appliquées que la négociation s'est déroulée. La démarche initiale du Gouvernement hellénique en vue d'une association fut effectuée par une lettre adressée au Président du Conseil et au Président de la Commission de la Communauté le 8 juin 1959. Le 25 juillet suivant, le Conseil de Ministres prenait acte de cette demande et chargeait la Commission d'effectuer aussitôt des conversations exploratoires avec le Gouvernement grec. A la suite de cette première prise de contacts, le Conseil de Ministres, réuni à Strasbourg le 23 novembre, donnait mandat à la Commission d'entamer des négociations pour parvenir à un accord. Celle-ci, de son côté, présentait au Conseil de Ministres des propositions qui furent entérinées par celui-ci le 10 mars 1960. Les négociations proprement dites eurent donc lieu par étapes successives jusqu'en décembre 1960.

La dernière phase des négociations entamées le 27 février 1961 aboutit au paraphe des accords le 31 mars par la délégation de la Commission de la Communauté. Enfin, le 9 juillet 1961, l'échange des signatures entre les représentants du Conseil de Ministres et les membres du Gouvernement hellénique eut lieu solennellement à Athènes.

L'Assemblée parlementaire européenne, au cours d'une session spécialement tenue à cet effet les 18 et 19 septembre dernier, a adopté à l'unanimité un avis favorable à l'association de la Grèce à la Communauté sur les rapports établis au nom de plusieurs de ses commissions compétentes. Ainsi la procédure communautaire de l'article 238 a-t-elle joué dans toute son étendue.

Il aurait donc été théoriquement admissible de considérer l'accord d'association avec la Grèce comme juridiquement complet après sa négociation par la Commission du Marché commun sur les directives du Conseil de Ministres, sa signature par ce dernier et son approbation par l'Assemblée parlementaire européenne ; l'article 238 du Traité ne prévoit pas en effet la nécessité d'une ratification par les Parlements nationaux, seuls les amendements au Traité qu'impliquerait l'application de l'accord étant éventuellement soumis à une telle ratification.

On aurait pu admettre, par exemple, que le protocole financier qui déborde le domaine des activités réservées au Traité de Rome soit seul soumis à une telle ratification.

Les Gouvernements, considérant que l'assistance financière ainsi prévue donne un caractère à la fois intergouvernemental et communautaire à l'ensemble des accords conclus, ont préféré les soumettre à la procédure habituelle des ratifications nationales (art. 75 de l'accord).

*
* *

Nous n'avons pas à donner l'analyse des clauses d'ordre économique de cet accord, laissant ce soin à notre distingué collègue M. Errecart, Rapporteur de la Commission des Affaires économiques de notre Assemblée, saisie au fond.

Nous nous arrêterons seulement quelques instants aux dispositions de l'accord relatives à l'agriculture. Un régime spécial a été mis en place pour les produits agricoles, ces produits constituant l'essentiel des exportations de la Grèce vers les Six. Ce régime repose sur le principe de l'harmonisation de la politique agricole de la Grèce avec celle de la Communauté.

Quand on connaît les difficultés considérables suscitées par une telle harmonisation des politiques agricoles entre les Six, on peut se demander si les nouvelles dispositions de l'accord d'association avec la Grèce ne vont pas accroître encore la complexité du problème, enfin s'il va être possible d'harmoniser la politique agricole grecque avec une politique agricole commune aux Six qui, à la vérité, n'existe pas encore.

*
* *

Il nous faut encore signaler les dispositions de l'accord qui ont trait aux aspects institutionnels ; les articles 65, 66 et 67 prévoient la création et le fonctionnement d'un *Conseil d'association* composé d'une manière paritaire et qui sera chargé de formuler les recommandations nécessaires à l'application de l'accord. Il procédera périodiquement à l'examen des résultats du régime de l'association. Sa composition semble, à première vue, un peu compliquée puisque en font partie des membres des Gouvernements des Etats membres, du Conseil et de la Commission de la Communauté et, d'autre part, des membres du Gouvernement hellénique. Cependant, le Ministre des Affaires étrangères a indiqué à l'Assemblée Nationale qu'il y aurait identité de personnes entre les membres des Gouvernements et ceux du Conseil.

Comme de très nombreux orateurs à l'Assemblée européenne l'ont souhaité, nous pensons qu'un contrôle parlementaire doit s'exercer sur l'activité du Conseil d'association et que les contacts des délégués de nos Parlements avec le Parlement hellénique doivent prendre une forme permanente et efficace, afin que l'association avec la Grèce se réalise dans les conditions les plus démocratiques et les meilleures.

*
* *

A la suite de l'échange de vues qui a suivi l'exposé de votre Rapporteur, la Commission des Affaires étrangères a chargé celui-ci de présenter quelques observations :

1° Il serait souhaitable que la mise en œuvre de l'accord d'association fournisse l'occasion de régler le contentieux existant entre la France et la Grèce concernant l'interruption du service de certains emprunts et relatif à des saisies de biens français opérées de manière injustifiée et arbitraire ;

2° L'accord d'association avec la Grèce ne doit pas servir de précédent pour la conclusion éventuelle d'accords semblables avec d'autres pays. Chaque cas particulier devra être examiné en fonction des caractéristiques propres à l'économie des pays en cause.

Consciente de l'importance politique de l'accord d'association de la Grèce à la C. E. E., consciente aussi de la solidarité nécessaire entre les nations du vieux continent, votre Commission des Affaires étrangères vous propose à l'unanimité d'émettre un avis favorable

à l'adoption du projet de loi qui vous est soumis. Si certains sacrifices sont demandés provisoirement aux pays membres de la C. E. E. pour aider l'économie grecque à se développer et à rattraper son retard, permettant ainsi une élévation du niveau de vie du peuple hellénique, l'association une fois réalisée doit s'avérer bénéfique non seulement pour la Grèce, mais pour l'ensemble des Etats occidentaux, et en particulier pour notre pays.

L'accord ainsi conclu constitue en tout cas un témoignage nouveau de l'amitié traditionnelle entre nos deux pays qui s'est manifestée tant de fois au cours de l'histoire.