

## I. ETUDE PARTICULIERE

# L'APPROBATION PAR LES CHAMBRES LEGISLATIVES BELGES DE LA CONVENTION D'ASSOCIATION ENTRE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE ET LES ETATS AFRICAINS ET MALGACHE ASSOCIES A CETTE COMMUNAUTE

par

Alain GERARD

Docteur en droit

Licencié en études européennes (U.L.B.)

### 1. LES RETROACTES

Le 5 décembre 1963 à la Chambre des Représentants, le 19 décembre 1963 au Sénat, fut voté par le Parlement belge le projet de loi portant approbation de la Convention d'association signée à Yaoundé le 20 juillet 1963 par les représentants de la C.E.E., des six Etats membres et de dix-huit Etats africains et malgache associés à cette Communauté à savoir : le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo (Brazzaville), le Congo (Léopoldville), la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute-Volta, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo), ainsi que des divers protocoles et accords annexés.

La 4<sup>e</sup> partie du Traité de Rome (art. 131 à 136) avait défini les principes de base d'une association entre la C.E.E. et l'ensemble des pays et territoires d'outre-mer qui entretenaient avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des « relations particulières » — ce terme recouvrant des situations de dépendance politique très diverses : colonies, territoires sous tutelle, protectorats, etc. Le but de cette association était l'instauration progressive, entre les pays du Marché commun et ces territoires, d'une zone de libre échange dont les modalités étaient conçues de manière à permettre l'adaptation de celle-ci aux nécessités

économiques de pays en voie de développement. Les Etats membres s'engageaient à réduire progressivement les droits de douane et les restrictions quantitatives frappant à l'importation les produits originaires de ces territoires d'outre-mer, dans la mesure et selon le rythme prévus par le Traité pour leurs rapports intracommunautaires. Mais la réciproque n'était pas imposée aux territoires d'outre-mer pour autant que les restrictions ou les droits de douane, apportés ou maintenus par eux à l'égard des produits originaires de la Communauté, eussent pour justification les nécessités du développement de leur économie ou l'alimentation de leur budget. Toutefois, ces dérogations ne pouvaient avoir pour effet d'opérer une discrimination entre les produits des divers Etats membres, l'un des buts essentiels du système étant de faire bénéficier tous les pays du Marché commun des avantages douaniers réservés jusqu'alors, en règle générale, au pays métropolitain.

En exécution de ces dispositions du Traité de Rome, et simultanément à celui-ci, une « Convention d'application » fut signée pour cinq ans, et entra en vigueur en même temps que le Traité lui-même. Complémentairement au système de libération progressive des échanges, cette Convention instituait un « Fonds de développement » pour les territoires d'outre-mer, alimenté par des contributions des six Etats membres — selon une clef de répartition donnée — dont le but était le financement, dans les territoires bénéficiaires, de projets de développement à caractère social ou économique.

Avant l'expiration du délai de validité de la Convention d'application (31.12.1962), la plupart des pays et territoires d'outre-mer bénéficiaires accédèrent à l'indépendance. L'association entre ces pays et la Communauté prenait dès lors un caractère entièrement nouveau, celui d'une coopération entre Etats souverains. Mais préalablement se posait un problème de succession d'Etat : les anciens territoires d'outre-mer devenus indépendants étaient-ils tenus de reconnaître les obligations souscrites en leur nom, en 1957, par l'Etat européen avec lequel ils entretenaient des relations particulières ?

Ce problème fut résolu favorablement par presque tous les nouveaux Etats intéressés, seule la Guinée faisant exception. En effet, ils manifestèrent, dès le début de leur indépendance, le désir de maintenir l'association existante jusqu'à son terme, moyennant certaines adaptations institutionnelles, qui leur furent accordées.

C'est alors qu'une nouvelle Convention d'association fut négociée avec les Etats africains et malgache ainsi concernés, conformément au prescrit de l'article 136 du Traité de Rome. Elle fut paraphée à Bruxelles le 20 décembre 1962 (onze jours avant l'expiration de la précédente). Mais sa signature — à Yaoundé — fut retardée par la rupture des négociations entreprises avec le Royaume-Uni en vue de son adhésion au Marché commun et par la crise qui en résulta parmi les Etats membres de la C.E.E.

Une annexe à l'Acte final de la Convention prit la précaution d'édicter des

dispositions transitoires, valables jusqu'au 31 décembre 1963. C'est avec le souci de respecter cette échéance que le Gouvernement belge demanda une fixation prioritaire à l'ordre du jour des deux Chambres pour l'examen du projet de loi d'approbation.

## 2. LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA CONVENTION

Le Préambule de la Convention indique la volonté des Parties contractantes de maintenir leur association. Ceci semble impliquer un désir de continuité quant aux idées maîtresses exprimées dans la 4<sup>e</sup> Partie du Traité de Rome, à savoir l'établissement progressif d'une zone de libre circulation des marchandises et des personnes — dans les limites des nécessités du développement des pays associés, celui-ci étant considéré comme prioritaire — et le rejet de toute discrimination entre les Etats de la C.E.E. tant pour leurs échanges communautaires avec l'outre-mer que pour la mise en œuvre de leur politique d'investissements.

Néanmoins, la Convention élude entièrement la question — pourtant essentielle — de la base juridique des obligations qu'elle impose à ses signataires. Doit-on la considérer simplement comme se substituant à la « Convention d'application » signée en 1957, et dès lors comme un nouvel ensemble de mesures d'exécution des articles 131 à 136 du Traité de Rome ? Ou faut-il au contraire y voir l'application de l'article 238 dudit Traité, qui définit le lien d'association pouvant exister entre la Communauté et des Etats tiers, des unions d'Etats ou des organisations internationales, ce qui reviendrait à considérer les dispositions de la 4<sup>e</sup> Partie comme caduques à l'égard des pays et territoires d'outre-mer dont la récente accession à l'indépendance avait mis un terme aux « relations particulières » qu'ils entretenaient avec certains Etats membres de la C.E.E. ?

Ce problème fondamental demeure controversé. Les Etats africains intéressés affirment volontiers le maintien en vigueur des dispositions de la 4<sup>e</sup> Partie du Traité de Rome et, partant, des obligations qu'elles comportent à l'égard des Etats membres, obligations dont l'existence ne serait pas liée à la validité des mesures qui doivent assurer leur mise en œuvre. Dans le sens opposé, plusieurs gouvernements de la C.E.E. considèrent que les Etats associés, par le fait de leur accession à l'indépendance, ont acquis la pleine liberté de leur politique commerciale et ne sont plus fondés, en conséquence, à rechercher dans les dispositions du Traité — si ce n'est dans l'article 238 ou dans une Convention conclue sur cette base — des motifs de préférence par rapport aux autres pays en voie de développement.

L'exposé des motifs du projet de loi d'approbation ne tranche pas explicitement

ce point de droit que la Convention de Yaoundé a laissé dans l'ombre. Résumant l'historique des négociations, il porte <sup>1</sup> :

« ... La Communauté fut amenée à examiner si, de quelle manière et dans quelle mesure, l'association prévue par le Traité de Rome pourrait être poursuivie avec des pays et territoires d'outre-mer devenus indépendants. Il fut à l'époque (octobre 1960) décidé que l'association serait maintenue jusqu'à nouvel ordre au profit de ceux des pays et territoires d'outre-mer devenus indépendants qui en manifesteraient la volonté, quelle que soit la forme de cette manifestation.

... L'accession à l'indépendance de ces Etats associés et leur désir de maintenir leurs liens avec la Communauté posaient à celle-ci, en raison de l'échéance du 31 décembre 1962 de la Convention d'application, le problème de son éventuel renouvellement et des conditions dans lesquelles celui-ci pourrait intervenir. Du fait de l'acquisition par ces Etats associés de la personnalité internationale, la procédure que les auteurs du Traité avaient prévue pour le renouvellement de la Convention n'était plus valable... »

On peut raisonnablement conclure de ce texte que le Gouvernement belge, en considérant que l'accession à l'indépendance des pays africains intéressés avait eu pour effet de modifier, non les bases de la première association mais la procédure prévue pour son renouvellement, tend à se rallier à l'opinion des partisans du maintien en vigueur de la 4<sup>e</sup> Partie du Traité de Rome.

Le rapport présenté à la Chambre par M. Dewulf, sans être plus explicite, fait état d'une déclaration dans le même sens du Ministre, adjoint aux Affaires étrangères <sup>2</sup> :

« ... Il s'agit de la poursuite d'une association conclue dans le cadre du Traité de Rome et notamment sur la base de la IV<sup>e</sup> Partie de ce Traité. La modification de la situation politique de l'Afrique n'a pas empêché les Etats intéressés — devenus indépendants entretemps — d'exprimer clairement leur volonté de maintenir les liens d'association entre eux et la Communauté économique européenne... »

Le rapporteur au Sénat, M. Duvieusart, paraît animé de la même pensée, mais ne l'a pas exprimée de manière plus catégorique <sup>3</sup> :

« ... L'article 238, d'autre part, prévoit la conclusion de traités d'association.

... Mais le Traité de Rome, dans sa quatrième partie, avait établi une association d'une autre nature entre les Etats membres et certains pays et territoires africains et malgache qui, à l'époque de la conclusion du Traité, se trouvaient dans des relations particulières vis-à-vis de la France, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Belgique.

Cette association particulière a reçu son exécution par une convention d'application conclue pour un terme de cinq ans et venant à expiration le 31 décembre 1962.

<sup>1</sup> *Documents parlementaires*, Chambre, 1963-1964, n° 659/1, p. 2.

<sup>2</sup> Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, *Documents parlementaires*, Chambre, 1963-1964, n° 659/2, p. 2.

<sup>3</sup> Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, *Documents parlementaires*, Sénat, 1963-1964, n° 70, p. 2.

Entretemps, dix-huit pays, pour qui les puissances de tutelle avaient réalisé l'association rappelée ci-dessus, ont accédé à l'indépendance.

Il est bien évident que l'éventuel renouvellement d'une association entre eux se présentait d'une façon toute différente après cette accession à l'indépendance et supposait, en cas d'accord, la conclusion d'une convention qui constitue un véritable traité... »

Ainsi, les termes prudents utilisés dans ces divers documents parlementaires laissent supposer que le Ministre, adjoint aux Affaires étrangères, et les deux rapporteurs tendent à considérer la Convention de Yaoundé comme l'exécution des principes de la 4<sup>e</sup> Partie du Traité de Rome (particulièrement de l'art. 136 qui imposait le renouvellement de la première Convention « à partir des réalisations acquises et sur base des principes inscrits dans le Traité »), et non comme une application de l'art. 238 du même Traité (qui confère à la Communauté le pouvoir de conclure avec les Etats tiers des « accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières »).

Mais ces indications demeurent vagues et ambiguës, personne n'ayant voulu, de toute évidence, risquer des précisions que la Convention de Yaoundé ne comportait pas.

Ultérieurement, la question n° 51 du 5 mai 1964, posée au Ministre des Affaires étrangères par M. le sénateur Lahaye, fit état du caractère, à ses yeux, non démocratique du Gouvernement de M. Adoula, peu compatible avec les principes de la Communauté économique européenne à laquelle ce Gouvernement avait accepté de s'associer. Dans la réponse qui fut donnée par le Département, la nature juridique de l'association conclue à Yaoundé fut évoquée dans les termes suivants <sup>4</sup> :

« ... La Convention de Yaoundé, consacrant une association entre la Communauté économique européenne et certains pays africains avec lesquels des Etats membres de la Communauté entretenaient des relations particulières, n'est que le prolongement de la Convention qui avait été élaborée en 1957, dans le cadre de la quatrième partie du Traité de Rome, avant même que les Etats africains n'accèdent à l'indépendance.

Dans les accords de Yaoundé, il n'est pas fait allusion aux articles 131 à 136 du Traité de Rome relatifs à l'association des pays et territoires d'outre-mer, pas plus qu'à l'article 238 qui traite de l'association des pays tiers. Ceci montre bien qu'il s'agit dans les accords en question d'une association d'un type spécial... »

Cette réponse du Ministère des Affaires étrangères n'est précise qu'en apparence. En réalité, elle est contradictoire lorsqu'elle considère l'association de Yaoundé comme « une association d'un type spécial » après avoir affirmé dans l'alinéa précédent qu'elle n'est que « le prolongement de la Convention qui avait été élaborée en 1957, dans le cadre de la quatrième partie du Traité de Rome ».

Comme on n'aperçoit guère le sens juridique que pourrait revêtir ici le mot

<sup>4</sup> *Bull. Q.R., Sénat, 1963-1964, n° 34, 14 juillet 1964.*

« prolongement », la seule déduction que nous puissions tirer de ce texte est que le Gouvernement belge paraît repousser l'opinion selon laquelle la Convention de Yaoundé n'est qu'un cas d'application de l'art. 238 du Traité.

### 3. PROCEDURE COMMUNAUTAIRE OU INTERGOUVERNEMENTALE ?

Mais que l'on se réfère à l'article 238 ou à la quatrième partie du Traité de Rome, aucune disposition n'y impose la participation des Etats membres comme tels à la négociation et à la conclusion d'un Accord d'association. On peut donc se demander pour quelle raison les gouvernements des Six figurent, au même titre que la C.E.E. elle-même et les gouvernements des Etats associés, au nombre des signataires de la Convention de Yaoundé. De même, il est permis de considérer *a priori* comme discutable le fondement d'un débat sur cette Convention au sein des parlements nationaux.

Deux raisons peuvent être invoquées pour justifier cette procédure.

En premier lieu, la Convention comporte pour chacun des Etats membres des engagements financiers importants<sup>5</sup>, excédant les charges découlant de l'application directe des dispositions du Traité de Rome. Les règles constitutionnelles respectives des Etats membres rendaient par conséquent nécessaire l'intervention de chacun d'entre eux, selon les procédures du droit public national, dans la conclusion et l'approbation d'un tel accord.

En second lieu, la Convention met en cause un certain nombre de compétences nationales dont l'exercice, en débordant du cadre communautaire délimité par le Traité de Rome, impose l'intervention directe des Etats membres. Cela est vrai, notamment, pour les engagements outre-mer que comportent les dispositions commerciales, et aussi pour la reconnaissance progressive (sur base de directives communautaires) du droit d'établissement et d'autres droits complémentaires (paiements, services, changes) en faveur de ressortissants ou de sociétés relevant de pays extérieurs au Marché commun.

C'est donc en réalité sous un triple aspect que, dans cette optique, le pouvoir législatif belge eut à se prononcer en décembre 1963, lorsque son approbation de l'Accord de Yaoundé fut sollicitée. Il dut en effet définir, à propos de celui-ci :

- a) la position de la Belgique, en tant que partenaire européen, dans une Convention liant la C.E.E. à des Etats tiers;
- b) les conditions et les limites qu'il convenait de fixer à la participation de la Belgique à un système d'assistance technique et financière multilatéral —

<sup>5</sup> Le montant total des ressources du Fonds de Développement, pour les cinq années d'application de la nouvelle Convention, a été fixé à 730 millions d'unités de compte (730 millions de dollars U.S.), dont la charge est supportée par les Etats membres selon une clé de répartition qui impose à la Belgique un total de 69 millions d'unités de compte.

coexistant avec celle qu'elle assume bilatéralement à l'égard de plusieurs pays africains;

- c) enfin, la nature des engagements d'ordre commercial prévus par la Convention, dans le cadre de la politique générale de la Belgique en matière de commerce extérieur.

Cette opinion, toutefois, ne recueillit pas l'unanimité. M. Fernand Dehousse, prenant la parole lors de la discussion au Sénat<sup>6</sup>, mit en doute la nécessité de la procédure adoptée, à savoir l'intervention directe des six Etats membres dans la négociation et la signature de la Convention de Yaoundé :

« ... Le Parlement européen avait donné, d'un texte du Traité de Rome, une interprétation qui aurait pu raccourcir considérablement la procédure et permettre d'aboutir dans les délais.

L'article 136, § 2 du traité du Marché commun stipule en effet : *avant l'expiration de la convention prévue à l'alinéa ci-dessus...* — il s'agit de la première — ... *le Conseil...* — c'est le Conseil de Ministres — ... *statuant à l'unanimité, établi, à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent traité, les dispositions à prévoir pour une nouvelle période.*

'A la suite d'un rapport que je lui avais présenté<sup>7</sup>, le Parlement européen a été unanime pour interpréter ce texte comme signifiant que le Conseil de Ministres du Marché commun recevait ici une compétence de caractère communautaire, c'est-à-dire que la totalité de la procédure de conclusion lui incombait, et à lui seul.

Mais pour des raisons que j'ignore, le Conseil de Ministres a rejeté cette interprétation en statuant, comme à l'accoutumée, à huis-clos, et sans daigner nous faire connaître les raisons qui avaient dicté ce refus brutal.

Si la conception du Parlement européen avait été adoptée, les choses seraient évidemment beaucoup plus avancées qu'elles ne le sont à l'heure présente.

Remarquez qu'il ne s'agissait pas du tout, dans notre esprit, d'une entreprise tendant à déposséder les parlements nationaux de leurs compétences et de leurs

<sup>6</sup> A.P., Sénat, séance du jeudi 19 décembre 1963, p. 374.

<sup>7</sup> Voir *Documents de séance du Parlement européen*, doc. n° 77 du 10.10.1962, p. 2 : « ... Quant à la nécessité d'une intervention des Parlements nationaux des pays membres en ce qui concerne l'octroi d'une aide financière accrue aux Etats associés, il convient d'observer que des problèmes analogues se sont posés pour la participation des Etats membres au financement d'autres activités des Communautés européennes, non prévues spécifiquement par des dispositions du traité, ainsi que pour l'accélération du désarmement douanier. Dans tous ces cas, une intervention spéciale des Parlements nationaux n'a pas été jugée indispensable. On a estimé que les interventions ordinaires des Parlements des pays membres seraient suffisantes pour des cas pareils ». Rapport présenté par M. Dehousse au nom de la commission pour la coopération avec les pays en voie de développement).

Il faut rappeler ici que l'intervention des Parlements nationaux se fait normalement de deux façons : les crédits nécessaires à l'action de la Communauté sont votés lors de l'adoption du budget ; les autorisations d'abaissement des droits de douane sont accordées aux gouvernements soit par des lois-cadres permettant toute réduction qui s'inscrit dans le cadre de l'application du traité, soit par des lois spécifiques.

prérogatives. C'est l'objection qui peut venir peut-être à certains esprits, mais il n'était pas question de cela.

En matière budgétaire, en vertu de la plupart des constitutions nationales, et, en tout cas, de la nôtre, la compétence continue à appartenir au Parlement national. Cette compétence aurait pu s'exercer à propos du vote des budgets et de l'inscriptions dans certains budgets des crédits nécessaires à l'exécution de la nouvelle Convention. Autrement dit, une approbation spécifique portant sur la Convention elle-même n'aurait pas été requise.

Si on était entré dans cette voie-là, je répète que l'on aurait gagné un temps extrêmement précieux, alors que les pays européens et les pays africains offrent tout de même le spectacle assez pénible d'un retard considérable sur le calendrier envisagé... »

Cette thèse de M. Dehousse, si elle fut adoptée par le Parlement européen, ne fut donc pas suivie par le Parlement belge, qui fut appelé à se prononcer sur l'ensemble des dispositions de la Convention de Yaoundé.

#### 4. UNE COOPERATION D'ETATS SOUVERAINS

Le contenu économique de la Convention concerne, d'une part, les échanges commerciaux, d'autre part, l'aide financière et technique des Etats membres à l'égard des Etats associés. Il faut y ajouter la libre circulation progressive des personnes (liberté d'établissement), des services, des paiements et des capitaux. Ces dispositions, dans leur ensemble, ressortissent à la technique du droit communautaire, et constituent le plus souvent une extrapolation des principes définis et mis en œuvre par le Traité de Rome.

Dans le domaine des échanges commerciaux, la formule adoptée demeure, en principe, celle que définissaient les articles de la quatrième partie du Traité et sa « Convention d'application », à savoir l'instauration progressive d'une zone euro-africaine de libre échange permettant aux Etats associés de maintenir néanmoins les droits de douane et les restrictions quantitatives nécessaires à leur développement, à leur industrialisation ou à l'équilibre de leur balance des paiements. Mais ces dérogations, prévues en faveur des seuls Etats associés, sont soumises à une double limitation. Elles ne peuvent avoir pour effet d'exercer une discrimination basée sur la nationalité des produits en provenance de la Communauté. Elles ne peuvent pas davantage donner lieu à l'application aux produits de la C.E.E. d'un régime moins favorable que celui que les mêmes Etats associés réservent aux produits de l'Etat tiers le plus favorisé.

De leur côté, les pays de la Communauté appliquent, à l'importation des produits originaires des Etats associés, les règles du désarmement douanier et contingentaire que le Traité de Rome prévoit pour la libération des échanges intérieurs au Marché commun. Ici encore, une dérogation remarquable est prévue en faveur des Etats associés pour leur permettre d'importer immédiatement dans la C.E.E., en franchise de droits, un certain nombre de produits tropicaux de base.



Dans le domaine de l'aide financière, le montant global des ressources, la répartition des charges et les modalités de l'intervention du Fonds de Développement (F.E.D.) ont été modifiés par rapport au régime de la première Convention.

Il ne peut être question, dans le cadre d'un bref article, d'entrer dans le détail des dispositions de la Convention de Yaoundé. Nous nous bornerons à évoquer celles qui ont fait l'objet d'interventions ou de controverses en séance publique de la Chambre ou du Sénat, renvoyant, pour le surplus, au texte de la Convention elle-même ainsi qu'à l'exposé des motifs très complet précédant le projet de loi d'approbation<sup>8</sup>.

Il importe cependant de souligner que si les fondements techniques et économiques de l'association de la C.E.E. avec les pays d'Afrique n'ont guère subi de modification majeure par le fait de l'accession de ceux-ci à l'indépendance, il n'en a pas été de même sur le plan du droit international et des institutions. En effet, le caractère nouveau d'une coopération entre Etats souverains affecte tout à la fois la structure et les règles organiques de l'association conclue à Yaoundé. Ceci conduit, notamment, aux conséquences suivantes, qui nous paraissent essentielles.

1. En premier lieu — et les deux rapporteurs insistent sur ce point<sup>9</sup> — le caractère ouvert de l'association est formellement garanti par la Convention. Elle prévoit (en son article 9) la possibilité d'établir ou de maintenir soit entre les Etats associés eux-mêmes, soit entre ceux-ci et des Etats tiers, des unions douanières ou des zones de libre échange pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec les dispositions de la Convention.

Elle prévoit également (article 58) l'intégration d'Etats tiers par adhésion à la Convention, et le même texte envisage la possibilité d'imposer à des Etats tiers de structure économique ou de production semblables à celles des Etats associés l'obligation d'accéder à la Convention de Yaoundé s'ils veulent conclure un accord d'association avec la Communauté économique européenne.

Toutes les précautions sont donc prises afin d'éviter que l'Association de Yaoundé ne puisse constituer un obstacle, même indirect, à d'éventuels regroupements économiques africains. De leur côté, les Six ont d'ailleurs nettement manifesté leur désir de grouper tous les Etats associés africains, présents et futurs, en un vaste ensemble multilatéral, formule qu'ils considèrent comme préférable à celle d'une série d'accords d'association distincts.

C'est dans une même optique qu'une « Déclaration d'intention » fut adoptée par les Etats membres de la Communauté qui s'y déclarent « disposés à rechercher, dans un esprit favorable, par voie de négociation avec les pays tiers qui

<sup>8</sup> *Documents parlementaires*, Chambre, 1963-1964, n° 659/1, pp. 4 à 21.

<sup>9</sup> Rapport de M. Dewulf à la Chambre, p. 6; Rapport de M. Duvicourt au Sénat, p. 6.

en feraient la demande, et dont la structure économique et la production sont comparables à celles des Etats associés, la conclusion d'accords pouvant aboutir à l'une des formules suivantes : accession à cette Convention, selon la procédure prévue à l'article 58 de cette Convention; accord d'association comportant des droits et des obligations réciproques, notamment dans le domaine des échanges commerciaux; accord commercial en vue de faciliter et développer les échanges entre la Communauté et ces pays ».

Sur base de cette Déclaration, dont la portée politique est importante, furent engagées depuis lors des conversations « exploratoires », bientôt suivies de négociations, entre la Communauté et les gouvernements du Nigeria, du Kenya, de l'Uganda et du Tanganyika (devenu la « Tanzanie » depuis son union avec Zanzibar).

Enfin, la Convention prévoit expressément le maintien des « traités, conventions, accords ou arrangements entre un ou plusieurs Etats membres et un ou plusieurs Etats associés » (article 54), pour autant qu'ils ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions de la Convention. Cet article consacre donc le maintien des relations bilatérales considérables qui existent entre plusieurs des pays du Marché commun et leurs anciens territoires coloniaux devenus des Etats.

2. En second lieu, la Convention de Yaoundé crée des institutions particulières à l'Association, et par conséquent distinctes de celles de la Communauté. L'organe exécutif de base est le « Conseil d'Association » (qui peut se faire suppléer par un « Comité d'Association » auquel il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs).

Composé de représentants de la C.E.E., des gouvernements des Etats membres et des gouvernements des Etats africains, le Conseil d'Association n'est cependant pas chargé de la gestion du Fonds de Développement, qui incombe comme antérieurement à la Communauté.

Dans les limites de leur compétence, le Conseil d'Association et le Comité d'Association se prononcent « du commun accord de la Communauté d'une part, et des Etats associés d'autre part », chacun des deux groupes déterminant (par un protocole interne) le mode de formation de ses positions respectives. Il s'agit donc là d'un système de votes intergouvernemental conçu sur une base strictement paritaire.

Une « Conférence parlementaire de l'Association », composée en nombre égal de membres du Parlement européen et de délégués des parlements des Etats associés, discute le rapport annuel que lui soumet le Conseil d'Association, mais sans disposer à l'égard de celui-ci d'un pouvoir réel de contrôle.

Une « Cour arbitrale de l'Association », enfin, constitue l'organe juridictionnel. Elle est composée d'un président et de quatre juges, choisis pour leur indépendance et leur compétence. Le caractère paritaire est toutefois assuré par un

droit égal de présentation des juges (deux pour la C.E.E. et deux pour les E.A.M.A.)<sup>10</sup>. La Cour arbitrale tranche les litiges relatifs à l'application ou à l'interprétation de la Convention dans la mesure où ils opposent à l'un ou plusieurs des Etats associés soit la Communauté elle-même, soit un ou plusieurs Etats membres, et pour autant qu'une procédure préalable de conciliation devant le Conseil d'Association n'ait pas réussi à y mettre fin.

Un « Accord interne », joint à la Convention, établit la procédure à suivre pour déterminer, au sein de la C.E.E., la position commune à adopter par les Etats membres au Conseil d'Association. Par le biais de cet accord interne, la Cour de Justice des Communautés peut être amenée à trancher des différends qui, nés de l'application ou de l'interprétation de la Convention, ne mettent en cause que la position respective des pays du Marché commun ou des organes de la Communauté.

3. Concernant la coopération financière et technique, le principe d'égalité entre les partenaires de l'Association de Yaoundé est directement lié à la disposition de l'article 15 de la Convention. Selon celle-ci, la contribution de la Communauté au développement économique et social des Etats associés est complémentaire à l'effort accompli par ces Etats eux-mêmes. Dans la Convention précédente, la participation des Etats membres au développement des pays et territoires d'outre-mer était complémentaire à l'effort accompli par les autorités responsables de ces pays et territoires, c'est-à-dire les autorités de la Métropole.

Il s'agit là, bien entendu, de tout autre chose que d'une différence de terminologie. Non seulement la nouvelle Convention pose le principe d'un effort à accomplir par les Etats associés dans leur propre développement, effort qui doit même constituer l'élément principal de celui-ci. Mais il résulte également de l'article 15 que l'aide financière et technique de la Communauté en faveur des E.A.M.A. n'est plus subordonnée à l'existence d'une aide bilatérale des Etats membres à l'égard des pays africains avec lesquels ils entretenaient antérieurement des « relations particulières ».

Ce changement d'optique quant à l'aide financière de la C.E.E. aux Etats associés d'Afrique laisse entrevoir la possibilité d'une transformation progressive de l'aide bilatérale, assumée par certains des Etats membres, en une aide multilatérale, dans le cadre institutionnel défini par la Convention de Yaoundé. Mais on ne peut encore affirmer qu'il existe une tendance réelle dans ce sens au sein de la Communauté.

##### 5. REPARTITION DES CHARGES ET DES AVANTAGES FINANCIERS

En séance publique de la Chambre, l'attention des parlementaires fut principalement attirée par l'aspect financier de la Convention, et par la part contributive de la Belgique dans les ressources du Fonds de Développement.

<sup>10</sup> E.A.M.A. : Etats africains et malgache associés.

Su le plan des modalités de l'aide, la Convention de Yaoundé innove par rapport à la Convention précédente. Pour les pays et territoires d'outre-mer, les interventions du premier Fonds étaient réparties en investissements dits « économiques » (portant sur des travaux d'infrastructure) et en investissements « sociaux » (hôpitaux, écoles, foyers sociaux, etc.). Dans le système de l'accord de Yaoundé, l'aide financière assurée par le F.E.D. s'est considérablement diversifiée. Elle prévoit, dans un cadre très large, outre des investissements sociaux et des investissements d'infrastructure économique, des aides à la production et à la diversification, une coopération technique au sens large, la stabilisation des cours des produits agricoles et, en cas de catastrophe imprévue, des secours d'urgence.

Autre différence : sous l'empire de l'ancienne Convention, les Etats membres responsables de l'administration de pays ou territoires d'outre-mer recevaient du Fonds de développement, par tranches annuelles, des subsides calculés suivant l'importance respective de ces pays ou territoires. Dans le cadre du nouveau F.E.D.<sup>11</sup>, un montant global de 183 millions d'unités de compte (sur les 730 millions représentant les ressources totales attribuables aux Etats associés) est spécialement prévu au titre de l'aide à la diversification et à la production de onze pays africains qui, tous, font partie de la « zone franc » et de l'ancienne communauté française. Un sort spécial est donc prévu en faveur de ces Etats qui bénéficient d'investissements particuliers destinés à la diversification de leur économie — leur permettant d'échapper aux dangers de la monoculture — ainsi qu'à l'abaissement progressif de leurs prix de revient, soit donc à l'amélioration de leurs possibilités concurrentielles.

Les sept Etats associés restants bénéficient d'une aide à la diversification seulement, pour un montant total de 47 millions d'unités de compte. Parmi eux, le Congo (Léopoldville) figure sur la liste pour 18 millions d'unités de compte, le Rwanda pour 5,25 millions et le Burundi pour 5,25 millions également, ce qui donne 25 millions et demi d'unités de compte pour l'ensemble de l'ancienne Afrique belge.

Le surplus des ressources du F.E.D., soit 500 millions d'unités de compte au total, ne fait l'objet d'aucune répartition préalable entre les Etats associés, mais est destiné à alimenter, pour la plus grande part, soit des investissements à caractère économique et à caractère social, soit des dépenses d'assistance technique.

Notons en passant qu'en vertu des accords de Yaoundé — et ceci est également une nouveauté — la Banque européenne d'investissement est amenée à contribuer, à côté du Fonds de Développement, à l'aide financière. Elle pourra consentir aux E.A.M.A. des prêts assortis de bonifications d'intérêts pouvant

<sup>11</sup> Voir le Protocole n° 5 (gestion des aides financières) annexé à la Convention, spécialement en son art. 24.

atteindre 3 % pour un terme de 25 ans. Le F.E.D. lui-même pourra également consentir, outre les aides non remboursables dont il a été question ci-dessus, des prêts à des conditions spécialement favorables.

Intervenant à la Chambre, M. le député Kronacker critiqua la répartition tant de la charge financière du F.E.D. entre les Etats membres que celle des aides à la diversification et à la production des Etats associés bénéficiaires. Chiffres à l'appui, il fit valoir que la Belgique s'était engagée à supporter une part excessive des charges en comparaison de celle de ses partenaires de la C.E.E., ajoutant que les anciens territoires belges d'Afrique bénéficieraient d'une aide inférieure à celle prévue par la Convention en faveur des pays de la zone franc (ancienne communauté française)<sup>12</sup> :

« ... Il va sans dire que nous approuvons le principe de la Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache, mais nous avons le sentiment — à tort ou à raison — que le gouvernement belge s'est peu à peu laissé manœuvrer lors des négociations, à son propre détriment d'abord, et à celui des territoires anciennement administrés par la Belgique ensuite...

... Sur un montant global de contributions de 730.000.000 de dollars pour la période quinquennale à venir, la part de la Belgique s'élève à 69.000.000 de dollars, ce qui représente environ 345 F par habitant.

Comparons ces chiffres avec ceux des autres membres de la C.E.E. : France : 246; Allemagne : 224; Italie : 100; et j'en passe... La moyenne pour les six pays du Marché commun est de 206 F.

... Si nous envisageons maintenant la répartition des fonds prévus, soit au total 800.000.000 de dollars, il faut faire la distinction entre une première tranche de 230.000.000 de dollars destinés aux aides à la production et à la diversification, pour lesquels une répartition est prévue dès à présent, une seconde tranche de 500.000.000 de dollars destinés aux investissements à caractère économique et social et à la coopération technique, pour lesquels aucune répartition préalable n'est prévue, et enfin une troisième tranche de 70.000.000 de dollars d'aide aux départements d'outre-mer et aux territoires entretenant des relations particulières avec certains Etats membres<sup>13</sup>.

Voici quelle est la répartition des 230.000.000 de dollars...

... Je résume, l'ensemble des anciens territoires français, représentant une population d'un peu plus de 36 millions d'habitants, recevront un montant total d'environ 200 millions de dollars, soit 270 F par habitant, alors que les territoires anciennement administrés par la Belgique, dont la population totale est d'environ 20 millions, recevront 25 millions, soit à peu près 64 francs par habitant, c'est-à-dire quatre fois moins, et c'est là-dessus que j'insiste quand on compare cela à ce qui se fait dans les anciens territoires français...

... En résumé, nos amis français ont réussi à faire partager par la Communauté les charges qui leur incombent pour le développement des pays ex-français. Mais ils semblent bien désirer... conserver les positions privilégiées qu'ils avaient

<sup>12</sup> A.P., Chambre, séance du jeudi 5 décembre 1963, p. 5.

<sup>13</sup> Remarquons que ces 70 millions d'unités de compte ne concernent que les territoires d'outre-mer demeurés dépendants, ce qui réduit à un total de 730.000.000 d'unités de compte l'aide communautaire affectée au développement des Etats associés.

dans ces territoires, ce qui est à l'opposé de toute la philosophie du traité d'association qui, pour moi, se résume à la mise en commun des charges dans un régime de la porte ouverte... »

A cette analyse du montant de la charge contributoire de la Belgique comparée à celle de ses partenaires de la Communauté, et tenant compte de l'importance relative des anciens territoires belges d'Afrique, M. le député Saintraint opposa le principe de la solidarité communautaire<sup>14</sup> :

« ... Il est temps, je crois, que nous abandonnions une optique regrettable, mais hélas fort répandue. ... Cette optique consiste à reprocher à certains pays de la Communauté de détourner l'effort financier du Fonds européen de Développement au profit de pays qui furent autrefois sous leur dépendance.

Cette conception doit être dépassée. Il y a des pays riches et des pays pauvres, et l'effort, peut-être encore limité, tenté par la Communauté ne doit poursuivre qu'un seul but en dehors de toute préoccupation d'un nationalisme révolu : briser dans les Etats associés, en pleine collaboration et sur un pied de complète et totale égalité, sans aucun complexe ni d'un côté ni de l'autre, le cercle du sous-développement ... »

Analysant à son tour les modalités de la répartition des charges et la distribution des aides du Fonds de Développement, M. Saintraint fit encore remarquer :

« ... En ce qui concerne les contributions des différents Etats, il serait souhaitable, dans une perspective d'avenir, d'en arriver à déterminer cette contribution sur des bases objectives, par exemple le revenu national, et non, comme cela s'est fait jusqu'à présent, sur base de tractations souvent dénuées de grandeur.

Le premier plan ne prévoyait que le financement de travaux d'infrastructure. Le second est beaucoup plus ambitieux, prévoyant, dans un cadre beaucoup plus large, des investissements économiques et sociaux, la coopération technique, la stabilisation des cours des produits agricoles, l'aide à la production et à la diversification.

Je crois indispensable de rectifier ce que j'estime être une erreur commise par notre collègue M. Kronacker, qui a comparé les chiffres de cette dernière catégorie d'aide accordée au Congo, au Rwanda et au Burundi et à d'autres pays associés. En effet, comme le fit remarquer notre Ministre, adjoint aux Affaires étrangères, la nouvelle Convention ne prévoit plus de répartition préalable, sauf dans le domaine de l'aide à la production et à la diversification.

La suppression des tarifs préférentiels pose des problèmes particuliers à un certain nombre de pays et il était nécessaire de prendre des mesures pour permettre à certains d'entre eux d'éviter un effondrement total d'une économie axée parfois uniquement sur un seul type de production... »

Ainsi M. Saintraint faisait-il allusion à un élément souvent passé sous silence dans l'étude de la Convention de Yaoundé, à savoir le caractère de *complémentarité* de l'aide financière et technique — assurée essentiellement par les interventions du Fonds de Développement<sup>15</sup> — par rapport au régime des échanges commerciaux.

<sup>14</sup> A.P., Chambre, séance du 5 décembre 1963, p. 6.

<sup>15</sup> Et, très partiellement, sous forme de prêts, par la Banque européenne d'investissement; le montant global de ces prêts couvre 64 millions d'unités de compte, sur les 730 millions que comporte l'ensemble de l'aide communautaire aux E.A.M.A.

Concernant les échanges commerciaux eux-mêmes, un autre lien de complémentarité doit être souligné. C'est celui qui existe entre la suppression progressive des droits de douane et des contingents, à l'importation des produits d'outre-mer dans la C.E.E., et la mise en place du tarif extérieur commun prévu au Traité de Rome. Entendons-nous bien : les Etats associés — qui forment avec la Communauté une zone de libre échange, dans les limites et conditions que nous avons indiquées — ne constituent pas pour autant une union douanière et n'appliquent donc pas le tarif extérieur commun. L'obligation de respecter celui-ci n'incombe qu'aux six Etats membres, liés par le Traité. Mais on aperçoit aisément que ce même tarif extérieur commun protège de manière substantielle les produits originaires des Etats associés contre l'envahissement du Marché commun par des produits concurrents en provenance de pays tiers. En effet, les principaux produits d'outre-mer, tout au moins les produits alimentaires, ont été repris dans les listes d'exceptions annexées au Traité de Rome (listes A à F), ce qui permet de maintenir à un taux élevé les droits de douane frappant, à l'entrée des pays de la C.E.E., les produits concurrents des pays tiers.

Une transaction fut proposée aux Etats associés lors de la négociation de la Convention de Yaoundé, et fut acceptée par eux. Elle eut pour conséquence que, sans attendre la fin de la période de transition, une dizaine de produits tropicaux intéressant particulièrement les Etats associés purent pénétrer en franchise dans la Communauté dès l'entrée en vigueur de la Convention<sup>16</sup>. En contrepartie, les droits prévus au tarif extérieur commun de la C.E.E. pour les mêmes produits originaires de pays tiers furent abaissés dans une proportion variant de 15 à 40 % du tarif antérieur.

Quant aux avantages, apparents ou réels, accordés par la nouvelle Convention à la France (part contributive dans l'alimentation du F.E.D.) et aux anciens territoires français d'Afrique (répartition des aides à la production et à la diversification), ils furent principalement motivés par la politique française dite des « surpris », à laquelle ni l'intervention de M. Kronacker ni celle de M. Saintraint n'ont fait allusion.

La France en effet « surpaye » les produits tropicaux originaires de la zone franc, en ce sens qu'elle interdit l'entrée sur son territoire des produits similaires en provenance de pays tiers. Elle force ainsi le consommateur français à acheter les produits de la zone franc à des prix très supérieurs à ceux du cours mondial. Cette politique deviendra en tout cas inopérante à la fin de la période de transition, car à ce moment les produits des pays tiers — le cas du café est le plus typique — pourront librement pénétrer sur le marché français après avoir été introduits dans la Communauté par un quelconque des autres Etats

<sup>16</sup> Ce sont : les ananas, les noix de coco, le café, le thé, le poivre, la vanille, les girofles, les noix muscades et le cacao.

membres moyennant le paiement du droit prévu au tarif extérieur commun, droit actuellement bien inférieur au surpris. Le problème fondamental est donc de permettre aux Etats associés producteurs d'améliorer leurs conditions de production de manière à pouvoir progressivement aligner leurs prix sur les cours mondiaux, tout en diversifiant leur économie afin d'échapper aux risques de la monoculture. Cette situation inquiète tout spécialement les Etats africains de la zone franc.

Le Gouvernement français ne put obtenir de ses partenaires de la C.E.E. qu'ils appliquent chez eux la même politique de surpris. En revanche, la part des ressources du F.E.D. réservée aux anciens territoires français d'Afrique au titre de l'aide à la production et à la diversification fut sensiblement augmentée. Le but est de leur permettre d'atteindre les cours mondiaux dans des délais prévus par un calendrier annexé à l'Acte final de la Convention.

Mais il est clair, dès à présent, que ces prévisions furent trop optimistes, et que le principal remède à la baisse des cours mondiaux — problème crucial pour l'économie des Etats associés — résiderait dans un effort à l'échelle mondiale en vue de la réadaptation de ces cours, effort qui se superposerait à celui de la C.E.E. en faveur du relèvement des structures économiques des E.A.M.A. Tel est le but que s'est assigné, jusqu'ici sans grand succès, la Conférence de Genève pour le commerce et le développement.

#### 6. ENTREE EN VIGUEUR

Le projet de loi approuvant la Convention d'association de Yaoundé fut adopté le 5 décembre 1963 à la Chambre, par 156 voix contre 4, et le 19 décembre 1963 au Sénat, à l'unanimité des membres présents.

La procédure d'entrée en vigueur — définie par l'article 57, par. 1 de la Convention — prévoyait que celle-ci sortirait ses effets le premier jour du mois suivant le dépôt des instruments de ratification de tous les Etats membres et de quinze au moins des dix-huit Etats associés, ainsi que de l'acte de notification de la conclusion de la Convention par la Communauté.

Par suite de retards apportés par certains pays de la C.E.E. dans le dépôt de leur instrument de ratification, en dépit de l'insistance des Etats africains intéressés, ces conditions ne furent réunies que dans le courant de mai 1964, et il fallut donc reconduire les mesures transitoires qui avaient été prévues jusqu'au 31 décembre 1963.

Enfin, un communiqué officiel de la Communauté<sup>17</sup> notifia l'entrée en vigueur de la Convention à la date du 1<sup>er</sup> juin 1964.

<sup>17</sup> J.O., n° 93 du 11 juin 1964, p. 1429.