

LA PROCEDURE DE CONCLUSION DES ACCORDS EXTERNES DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE*

par

Michel MELCHIOR

Docteur en droit,
Aspirant au Fonds National de la Recherche Scientifique

INTRODUCTION

1. Aux fins de permettre à la C.E.E. de remplir la mission qu'il lui assigne, le Traité de Rome l'a dotée d'un certain nombre de pouvoirs et de compétences qui sont exercés par des organes selon les modalités qu'il prévoit. Au nombre de ces prérogatives, l'on compte une certaine compétence en matière de relations extérieures et, notamment, le pouvoir de conclure avec des tiers des accords de droit international.

2. Le champ de la capacité de la C.E.E. de conclure des accords est strictement délimité par le Traité.

Tout d'abord, dans le domaine du commerce extérieur, la C.E.E. est habilitée, dès la période de transition, à conclure des accords tarifaires (art. 111). De très nombreux accords de ce type ont été conclus au sein du G.A.T.T. A l'expiration de la période de transition, la Communauté sera dotée d'une politique commerciale commune, qui aura été progressivement élaborée au cours de cette période; en conséquence, l'art. 113 du Traité habilite la C.E.E. à conclure des accords de commerce avec les pays tiers.

En deuxième lieu, la C.E.E. « peut conclure avec un Etat tiers... ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières » (art. 238). A l'heure actuelle trois accords d'association ont été

* Le présent article a fait l'objet d'une communication de son auteur à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université de Bruxelles au sein du groupe d'étude consacré au *Treaty-Making Power* des Communautés européennes.

conclus. Ils établissent entre la C.E.E. et chacun des associés soit une zone de libre-échange, soit une union douanière accompagnée d'éléments de marché commun et même d'union économique; ils comportent en outre un régime d'aide financière de la C.E.E. aux associés.

Enfin, la C.E.E. peut conclure des accords de liaison, de collaboration et de coopération avec toutes organisations internationales. De tels accords répondent au besoin évident d'établir sur une base stable les relations qui peuvent apparaître nécessaires entre diverses organisations susceptibles d'intéresser l'activité de la C.E.E. et cette dernière (art. 229, 230 et 231).

3. Ce qui précède n'est dit que pour mémoire et afin de situer dans son cadre concret l'objet purement formel de notre étude : la procédure de conclusion des accords de la C.E.E.

REGLES GENERALES — PROCEDURE ORDINAIRE

I. CONSIDERATIONS GENERALES

4. Le siège de la matière réside dans l'article 228 du Traité de Rome. Cet article dispose que « dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission », et que « sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, ils sont conclus par le Conseil après consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent traité ».

Il convient de remarquer¹ que ces dispositions sont de pure procédure. Elles n'attribuent à la Communauté aucun pouvoir général ou résiduaire de conclure des accords en dehors des cas d'ouverture expressément prévus par le Traité. Elles se bornent à régler au point de vue formel l'exercice de ce pouvoir et à le répartir entre les différents organes communautaires.

En effet, le Traité de Rome repose tout entier sur le principe de l'attribution spécifique des compétences. Ce principe est consacré formellement dans l'article 4 du Traité qui stipule que « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ».

L'article 228, disposition générale relative aux accords externes de la C.E.E., contient une application manifeste de cette norme : il commence en effet par les mots « Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords... ». Ceci signifie clairement qu'il est impossible et interdit aux

¹ Cf. PESCATORE, P., « Les Relations extérieures des Communautés européennes », *R.C.A.D.I.*, 1961, p. 114.

organes de la C.E.E. de faire appel à la théorie des pouvoirs implicites et à son corollaire, la théorie de la personnalité internationale « fonctionnelle » pour fonder la légalité d'accords conclus en dehors des cas expressément prévus par le Traité.

5. Ainsi donc, en principe, trois organes interviennent dans la conclusion des accords : la Commission, le Conseil et l'Assemblée. La répartition de leurs fonctions externes n'est pas sans analogie avec celle de leurs fonctions internes : de même qu'en général, les actes juridiques internes tels que règlements et directives sont proposés par la Commission, soumis pour avis au Parlement européen et arrêtés par le Conseil, de même les actes externes, les accords, sont négociés par la Commission, soumis pour avis au Parlement et conclus, arrêtés par le Conseil. Ces deux types d'actes sont des actes complexes à la perfection desquels doivent concourir les volontés de divers organes.

En d'autres mots, tant au niveau de l'ordre juridique intra-communautaire qu'au niveau des relations extérieures, la fonction de préparation, d'élaboration de l'acte juridique est impartie à la Commission, celle de la consultation de caractère politique et démocratique au Parlement et celle de formation définitive de l'acte, de décision, au Conseil.

6. Avant d'entamer l'aspect purement procédural de notre étude, il convient de rechercher quelle est la *ratio legis* des dispositions de l'article 228, et tout particulièrement de définir le rôle et l'importance respectifs du Conseil et de la Commission dans la procédure de conclusion des accords.

Pour diverses raisons, qu'il n'y a pas lieu de retracer ici, les auteurs du Traité de Rome ont estimé que dans la C.E.E., contrairement à ce qui fut prévu pour la C.E.C.A., le pouvoir de décision (*sensu lato*) appartiendrait au Conseil, c'est-à-dire à l'organe composé de représentants des gouvernements des Etats membres². On pouvait craindre, cependant, que les membres de cet organe soient sensibles autant, sinon plus, à la défense de leurs intérêts nationaux qu'à celle des intérêts communautaires.

Or, un tel état d'esprit n'est pas celui qu'exige le bon fonctionnement de cette entité spécifique, « supranationale », qu'est la C.E.E. C'est là une des raisons du maintien dans la structure institutionnelle de la C.E.E. d'un organe dont les membres ont pour mission essentielle d'exercer « leurs fonctions en pleine indépendance dans l'intérêt général de la Communauté »³, à savoir, la Commission.

Celle-ci est la gardienne de l'intérêt communautaire; elle doit veiller à ce

² Cf. LEVY, J.-P., *L'Exécutif Européen dans la C.E.C.A. et la C.E.E.* Thèse, p. 4 et suivantes; NOEL, E., « Comment fonctionnent les institutions de la C.E.E. », *Revue du Marché Commun*, 1963, n° 54.

³ Art. 157.2 du Traité.

qu'il soit respecté dans l'application du Traité. A cette fin, elle « participe à la formation des actes du Conseil »⁴. Dans l'ordre interne, cette participation se réalise sous la forme de propositions soumises au Conseil. C'est par ces propositions, que le Conseil ne peut amender qu'à l'unanimité, que la Commission fait prévaloir l'intérêt commun.

La Commission a donc un rôle de préparation des actes normatifs, rôle qu'elle doit remplir dans le souci constant de l'intérêt communautaire.

7. Ce rôle lui a été aussi dévolu en matière de relations extérieures : la Commission négocie les accords externes de la Communauté. C'est parce qu'elle incarne l'intérêt commun qu'elle a été chargée de la conduite de cette phase essentielle de l'élaboration des accords internationaux afin d'y défendre les intérêts de la Communauté.

Mais en cette matière comme pour les actes internes, sa mission se borne à la préparation de l'acte. Elle n'a pas, en principe, le pouvoir d'engager la Communauté : le pouvoir de décision, de conclusion de l'accord appartient au Conseil.

Le problème se complique du fait que les relations conventionnelles impliquent l'existence d'un partenaire. Alors que pour les actes internes le Conseil peut modifier les propositions de la Commission, pour les accords, il ne peut le faire. Le texte sur lequel porte la délibération du Conseil ne peut être modifié par ce dernier d'une manière unilatérale, car il est le résultat d'un accord de volonté avec un tiers. Cependant, le Conseil pourra toujours refuser d'assumer les engagements souscrits par la Commission. Dès lors, comme nous le verrons, la Commission devra toujours tenir compte au cours des négociations, du fait qu'elle devra finalement obtenir l'adhésion du Conseil aux clauses qu'elle négocie. C'est ce qui explique que, dans les faits, le Conseil a la haute main sur les négociations. La Commission, cependant, peut toujours se refuser à négocier des dispositions qui lui apparaîtraient comme contraires à l'intérêt de la Communauté.

8. Il y a là une interaction entre les deux organes qui n'a pas été expressément prévue par le Traité, mais qui est impliquée par la répartition des pouvoirs qu'il opère entre eux. Dans la pratique, cette interaction qui assure une prédominance au Conseil se concrétise dans les directives que ce dernier adresse à la Commission en vue des négociations. En effet, la Commission, dans les négociations, ne doit pas seulement tenir compte de la nécessité d'obtenir le consentement ultérieur du Conseil; en fait, elle doit suivre la ligne de conduite, le plan de négociation que le Conseil a élaboré à son intention. Nous visons ce que l'on appelle dans le langage communautaire le « mandat de négocier ».

9. Le rôle prépondérant du Conseil, en matière de conclusion d'accords s'est aussi marqué dans la composition des délégations communautaires.

⁴ Art. 155 du Traité.

L'article 228 charge la Commission des négociations. Il semble donc à première vue que la délégation communautaire ne puisse comprendre que des représentants de la Commission. Or, l'on constate que, à part le cas des négociations tarifaires au sein du G.A.T.T., toutes les autres négociations ont été assurées par une délégation comprenant des représentants de la Commission et des représentants des Etats membres, la présidence étant toutefois réservée à la Commission⁵.

On le voit, en matière de relations extérieures, le Conseil jouit de prérogatives plus larges que celles qui semblent résulter de la simple lecture du Traité de Rome. En fait, il jouit non seulement du pouvoir du dernier mot, mais aussi de la possibilité d'intervenir activement dans les négociations elles-mêmes.

2. EXAMEN DE LA PROCEDURE DE CONCLUSION DES ACCORDS

1. *Ouverture des négociations*

10. Dans le cadre étatique, le pouvoir d'entamer des négociations appartient à l'Exécutif. Certes, dans la C.E.E., ce pouvoir relève aussi de l'Exécutif. Mais un problème se pose : l'Exécutif communautaire est bicéphale, lequel de ses deux éléments, le Conseil ou la Commission, peut-il décider l'ouverture de négociations au nom de la C.E.E. ?

L'article 228 est muet sur ce point. Par contre, en matière de politique commerciale, les articles 111 et 113 disposent que « le Conseil autorise la Commission à ouvrir les négociations ». Ainsi, l'organe chargé de négocier n'est pas libre d'agir comme il l'entend, il doit y être autorisé par le Conseil.

Etant donné ce que nous avons dit précédemment au sujet du rôle du Conseil, il semble qu'on peut étendre la solution des articles 111 et 113 aux autres cas d'ouverture^{6, 7}, d'autant plus qu'il s'agit, dans ces cas, de l'association d'Etats tiers à la C.E.E., c'est-à-dire d'une matière plus importante que la politique commerciale. La pratique a d'ailleurs confirmé cette interprétation. L'Etat qui souhaite conclure un accord avec la C.E.E. adresse sa demande à la Communauté. La Commission soumet alors au Conseil un rapport sur les différents

⁵ Ce fut le cas pour les accords avec l'Iran et Israël; cf. 7^{me} Aperçu des Activités des Conseils, n° 68. Cette remarque ne s'applique pas au cas particulier des actuels accords d'association, qui constituent des accords « mixtes » et qui furent donc négociés à la fois par la Communauté et par les Etats membres.

⁶ A l'exception toutefois des matières pour lesquelles la Commission dispose d'un *treaty-making power* autonome (cf. *infra*, n° 56).

⁷ Dans le même sens, HOUBEN P.H.J.M., *Les Conseils de ministres des Communautés européennes*, Leyde (Sijthoff), 1964, p. 72.

aspects de cette demande et, le cas échéant, le Conseil autorise l'ouverture de négociations.

11. Cette solution nous semble parfaitement saine. L'on sait en effet que, dans le cadre étatique, la décision d'ouvrir des négociations est un acte qui revêt sans doute autant d'importance politique que la signature de l'accord lui-même. Ce n'est que lorsqu'il entrevoit la possibilité d'un accord que le Ministre des Affaires étrangères prend la responsabilité d'ouvrir des négociations. En effet, l'échec de négociations entamées a pour conséquence de tendre les rapports entre les Etats qui avaient accepté de négocier dans l'espoir d'une issue favorable.

Sans doute, rien n'existe encore juridiquement lors de l'ouverture de négociations, mais politiquement le lent processus d'élaboration du consentement des parties contractantes est déjà entamé. Dès lors, il nous semble logique que soit posée comme règle générale que le Conseil, organe politique de la Communauté et organe compétent pour la conclusion des accords, est seul habilité à prendre la décision politique de proposer ou d'accepter l'ouverture de négociations.

12. Mais il nous semble légitime aussi d'étendre aux cas non réglés par le Traité la solution des articles 111 et 113 relative aux recommandations de la Commission au Conseil sur l'opportunité d'ouvrir des négociations. Sans doute la décision appartient-elle au Conseil, mais il est conforme à l'esprit du Traité qu'elle n'intervienne qu'après que le Conseil ait été saisi d'un rapport de la Commission sur l'opportunité, au regard des intérêts généraux de la Communauté, de conclure tel ou tel accord.

2. La négociation

13. La négociation comprend les nombreuses tractations, propositions, contre-propositions et discussions des points de vue respectifs à travers lesquelles se forme le consentement des futures parties contractantes sur un texte⁸.

En ce qui concerne la négociation des accords internationaux, le droit international général ne formule qu'une seule règle : ont seules le pouvoir de négocier valablement les personnes spécifiquement désignées pour le faire par le droit interne, ou celles qui ont été habilitées par l'organe compétent à cet effet.

L'application de cette règle au cas de la C.E.E. est aisée : l'article 228 du Traité de Rome dispose expressément que « les accords sont négociés par la Commission ».

Cette proposition ne doit pas être prise dans son sens littéral. Elle signifie que les négociations sont menées par la Commission. Elle ne signifie pas que

⁸ Cf. SOCINI R., *Gli accordi internazionali delle organizzazioni intergovernative*, Padova (Cedam), 1962, p. 178.

la Commission, organe collégial de neuf membres, doive et puisse seule être le négociateur. Tout en se réservant le droit de diriger les négociations au moyen d'instructions, elle peut charger des plénipotentiaires des actes concrets de négociation⁹.

14. La pratique communautaire distingue deux phases dans les négociations avec un Etat tiers : les « conversations exploratoires » et les négociations proprement dites.

Conformément à l'article 228, les conversations exploratoires sont menées par la Commission. Leur ouverture est autorisée par le Conseil. Au cours de ces conversations, la Commission recueille et discute les demandes et les offres précises que le tiers adresse à la C.E.E.

Quand elles sont achevées, la Commission adresse un rapport à leur sujet au Conseil, lequel, sur cette base, décide ou non l'ouverture des négociations au sens strict¹⁰.

15. La portée précise de l'article 228 est d'attribuer à la Commission un pouvoir propre : celui de la direction des négociations. La *ratio legis* de cette disposition est, nous l'avons vu, que l'organe chargé d'assurer la sauvegarde de l'intérêt communautaire puisse assumer ce rôle dans le processus de formation des accords externes.

16. Il semblerait, à première vue, que la Commission, puisqu'elle est chargée de la négociation des accords, ait le pouvoir de déterminer seule le contenu des engagements que la C.E.E. aurait à assumer, la nature et la portée des droit et obligations qui résulteraient de l'accord dans le chef de la C.E.E.

Il n'en est rien; en effet, deux ordres de limitation restreignent l'étendue du pouvoir de la Commission en matière de négociation.

La première limitation résulte de la répartition des pouvoirs de négociation et de conclusion que le Traité de Rome opère entre le Conseil et la Commission. La conclusion des accords relève du Conseil. La Commission « doit donc tenir compte à tout moment du fait qu'elle devra obtenir finalement l'adhésion du Conseil pour les clauses qu'elle aura négociées, sinon l'accord ne pourra se former »¹¹. La Commission n'est donc pas libre de faire porter l'accord qu'elle négocie sur toutes les matières que celui-ci devrait, à son avis, englober. Elle doit tenir compte de la nécessité de l'adhésion finale du Conseil. Cette première

⁹ La rédaction des articles 111 et 113 confirme cette interprétation : « Les négociations seront conduites par la Commissions... ».

Dans la pratique, la Commission délègue son pouvoir de négociation à des fonctionnaires de la Direction générale des Relations extérieures, et aussi, nous l'avons vu, à des représentants des Etats membres (cf. n° 9).

¹⁰ Il convient de remarquer que pour les conversations exploratoires, la délégation communautaire est le plus souvent composée exclusivement de représentants de la Commission.

¹¹ PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 116.

restriction, si elle n'est pas expressément prévue par le Traité, n'en est pas moins parfaitement conforme à son esprit.

La seconde limitation aux prérogatives de la Commission est en fait l'application, sur un point précis, du principe énoncé à l'alinéa précédent. Elle résulte des termes mêmes des articles 111 et 113. Ces derniers prévoient que les négociations tarifaires ou commerciales « sont conduites par la Commission... dans le cadre de directives que le Conseil peut lui adresser ». Relevons cependant que le Conseil a aussi utilisé ce procédé pour la conclusion des accords d'association, qui relèvent partiellement, d'ailleurs, du domaine de la politique commerciale.

On peut se demander si ce procédé, en raison de son réalisme et de son utilité, n'est pas à étendre à la conclusion des accords ne touchant pas à la politique commerciale¹².

En tout état de cause, le recours au « mandat de négociateur » répond, en effet, à une nécessité pratique : les directives renseignent la Commission au sujet des concessions que le Conseil se déclare prêt à accorder au cocontractant, elles délimitent le champ de négociation.

« Il serait sans intérêt pour la Communauté que les résultats des négociations menées par la Commission paraissent inacceptables au Conseil qui, lui, conclut l'accord »¹³.

17. Il convient, avant de clore ce paragraphe, d'émettre quelques remarques sur les notions de directive et de mandat de négociateur.

Le terme directive est le seul utilisé par le Traité. Il doit être entendu dans le sens d'une « orientation obligatoire dans le but à atteindre, mais souple dans l'ordre des moyens »^{14, 15}. La pratique semble lui préférer l'expression « mandat de négociateur ». Cette expression est impropre. Il n'est pas ici question de mandat, c'est-à-dire d'une habilitation à accomplir un acte juridique pour le compte et au nom du Conseil. Si l'on voulait jouer au jeu des comparaisons avec le droit civil, ce serait d'ailleurs la figure de la représentation imparfaite qui conviendrait pour caractériser le rôle de la Commission : cette dernière négocie au nom et pour compte du Conseil, mais les engagements qu'elle souscrit sont soumis à confirmation de la part de ce dernier... En fait, de telles comparaisons sont boiteuses. Le Traité de Rome répartit entre les deux éléments de l'Exécutif la fonction de conclusion des accords externes. Lorsqu'elle négocie, la Commission n'est ni mandataire ni organe du Conseil, elle agit en

¹² Par exemple un accord d'association avec une organisation internationale.

¹³ HOUBEN, P.H.J.M., *op. cit.*, p. 119.

¹⁴ PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 119.

¹⁵ Il ne s'agit pas de la directive définie à l'article 189 du Traité mais il y a similitude de concept.

sa qualité propre, en vertu d'un pouvoir originaire qu'elle détient du Traité, et elle est responsable de sa mission devant le Parlement européen. Le mandat de négociier ne fait que délimiter l'objet que la Commission doit atteindre au cours des négociations. « Le mandat de négociier donné par le Conseil à la Commission n'est donc pas une cession de pouvoir du Conseil à la Commission, mais une directive de caractère général rentrant dans le champ des compétences, directement attribué par le Traité à la Commission »¹⁶.

Il est intéressant de noter ici qu'en général, le Conseil charge le Comité des Représentants permanents de la préparation de ce mandat¹⁷.

18. Lorsque les négociations aboutissent, c'est-à-dire lorsque les négociateurs se sont mis d'accord sur un projet de texte, les négociations sont closes. Pour matérialiser cette clôture, les plénipotentiaires procèdent à la signature *ou* au paraphe du projet d'accord. Ces deux formalités ont pour objet, la seconde *uniquement* et la première *notamment*, de fixer et d'authentifier le contenu de ce projet d'accord.

Telle est la règle générale. En fait, dans le cadre de la C.E.E., les négociateurs ont toujours recours à la formalité du paraphe, ce pour des raisons que nous exposerons dans le paragraphe suivant.

3. La signature

19. Le Traité de Rome ne consacre aucune de ses dispositions à la signature des accords, pas plus, d'ailleurs, qu'à leur paraphe.

Cette lacune soulève certaines difficultés. Quel est ou quels sont les organes habilités à accomplir ces formalités ? A quelle phase, décrite par le Traité, de la procédure de formation des accords se rattachent-elles ?

Sur ces points, les auteurs sont partagés. Certains considèrent la signature, et *a fortiori* le paraphe, comme partie intégrante de la phase des négociations, dont elle ne constituerait que l'aboutissement, le point final¹⁸. Elle serait de la compétence de la Commission. D'autres, par contre, rattachent la signature à la procédure de conclusion¹⁹; elle serait alors de la compétence du Conseil.

¹⁶ Rapport KRIEDEMANN, P.E., doc. séance n° 119, 1963/64, n° 3.

¹⁷ Voyez par exemple : Europe, Agence internationale d'information pour la presse, *Bulletin Euratom-Marché Commun*, n° 1809.

¹⁸ Dans ce sens, PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 116 : « il appartient encore à la Commission de poser le point final des négociations, par le fait d'arrêter et d'authentifier le texte conventionnel, par la signature ou un autre moyen ». Cet auteur estime donc que cet objectif peut être atteint par une autre formalité que la signature, le paraphe, par exemple.

¹⁹ Dans ce sens WOHLFARTH, E., *et alii*, *Die E.W.G.*, note 14 *ad art.* 228 : « ... Unterzeichnung die nicht Teil der Verhandlung, sondern des Abschlussverfahrens ist... »; Rapport BATTISTA, P.E., doc. séance n° 61, 1961-1962, p. 4.

20. Il est malaisé de trancher cette controverse. Faisons appel au droit international général pour essayer de dégager quelques éléments de solution. Nombreux sont les auteurs de droit des gens qui, lorsqu'ils traitent de la matière des accords internationaux, divisent leur exposé de la manière suivante : négociation, signature, ratification²⁰. En général, ils disent que les négociations s'achèvent par la signature de l'accord.

Il semblerait donc à première vue que la signature constitue un élément de la procédure de négociation. En effet, la signature a pour objet d'arrêter et d'authentifier le texte du projet d'accord²¹. La signature a pour objet de fixer le texte qui sera soumis à la procédure de ratification par les différentes parties contractantes²².

La négociation consiste en la discussion par les parties en cause de leurs demandes et de leurs offres réciproques; elle a pour objet l'élaboration de dispositions qui reçoivent l'agrément des parties. Il semble logique de dire que l'acte par lequel s'exprime cet agrément, la signature, est de la compétence de l'autorité chargée de négocier. Elle seule peut s'estimer satisfaite de son œuvre. En l'occurrence, la signature serait de la compétence de la Commission. Celle-ci n'aurait besoin d'aucune habilitation du Conseil pour y procéder.

21. Mais il convient d'approfondir notre examen. Dans le cadre étatique, le pouvoir de négociation et celui de ratification appartiennent, en principe, à la même autorité : le chef de l'Etat²³. Les pleins pouvoirs donnés aux négociateurs visent les négociations. Fréquemment, ils ne comportent pas le pouvoir de signer : la signature est autorisée par un acte spécial, après examen de l'avant-projet d'accord par le chef de l'Etat. Si celui-ci approuve les engagements pris en son nom, il peut autoriser son représentant à signer l'accord; ce dernier entrera alors en vigueur, à moins que la signature n'ait été ou n'ait pu être donnée que sous réserve de ratification.

Ainsi, alors que certains accords ne sont définitivement formés que par l'échange des instruments de ratification, d'autres le sont par le seul effet de leur signature : pour ces derniers, la signature coïncide avec la conclusion.

22. L'existence de ces deux types d'accords nous indique la voie à suivre

²⁰ REUTER, P., *Institutions internationales*, Paris (P.U.F.), 1962, pp. 96 et ss.; *Droit international public*, Paris (P.U.F.), 1958, pp. 42 et ss.; SOCINI, R., *Gli accordi internazionali delle organizzazioni inter-governative*, op. cit., pp. 177, 193, 202; COLLIARD, C.A., *Institutions internationales*, Paris (Dalloz), 1963, p. 207.

²¹ Mais nous savons que cet objectif peut être atteint par un autre moyen; cf. note 18.

²² ... mais la signature peut aussi avoir pour effet d'engager *définitivement* les parties contractantes (nous revenons sur ce point *infra*).

²³ Avec cette nuance que les Etats à régime démocratique prévoient dans certains cas une intervention des assemblées représentatives destinée à approuver ou à autoriser la ratification, qui reste néanmoins une prérogative de l'Exécutif.

pour la solution du problème étudié dans ce paragraphe. Il faut partir de la constatation que la signature est en droit des gens un acte polyvalent. Souvent, elle n'est pas seulement le point final des négociations ou l'expression de l'accord des plénipotentiaires sur un projet de texte. La signature peut aussi être l'acte portant conclusion d'un accord, l'acte par lequel ce dernier acquiert force obligatoire, l'acte par lequel il naît définitivement à la vie juridique.

23. Si l'on estime que la signature peut avoir cet effet dans le cadre de la C.E.E.²⁴, nous devons considérer que la signature est un élément de la procédure de conclusion.

Il en est ainsi même lorsque la signature n'emporte pas engagement définitif de la Communauté. La signature est donc de la compétence exclusive du Conseil²⁵. En effet, seul ce dernier peut décider si la signature qui sera apposée sur le projet d'accord emportera ou n'emportera pas conclusion définitive de l'accord²⁶. La Commission ne peut procéder à la signature en vertu de ses pouvoirs propres, mais elle peut être habilitée à la faire par le Conseil²⁷.

24. Dans la pratique de la C.E.E., les accords ont toujours été signés par le Conseil, c'est-à-dire par une personne habilitée à le faire par ce dernier, et le *paraphe* est l'acte par lequel, en vertu de leur habilitation à négocier, les plénipotentiaires mettent fin aux négociations, c'est-à-dire marquent leur agrément sur un projet d'accord, l'authentifient et en fixent le contenu. Le paraphe remplit cette fonction à l'exclusion de toute autre. Il fait partie de la procédure de négociation dont il constitue le point final, et relève donc de la compétence exclusive de la Commission.

25. Le raisonnement qui nous a conduit à la solution ci-dessus exposée repose sur des considérations juridiques. Mais des raisons de nature politique renforcent cette interprétation, qui est d'ailleurs celle du Conseil. Un des causes qui ont provoqué la naissance de la formalité du paraphe réside dans le fait que les parties contractantes ont voulu entourer la signature proprement dite de l'accord, indépendamment de ses effets, d'une certaine solennité (présence de ministres, discours, banquets, presse). L'organisation de cette solennité réclamant un certain

²⁴ La pratique paraît, en effet, le démontrer. Ainsi, les accords avec l'Iran et Israël furent définitivement conclus par le seul fait de leur signature.

²⁵ Nous rejoignons ici l'opinion de WOHLFARTH, E., *op. cit.*, note 14 *ad art.* 228.

²⁶ Lorsque l'Assemblée doit intervenir, elle doit être consultée avant la conclusion définitive de l'accord. La signature de ce dernier préalablement à cette consultation ne peut valoir engagement définitif de la C.E.E.

²⁷ Ce fut le cas pour les accords tarifaires conclus au sein du GATT. Voyez par exemple l'accord tarifaire avec les Etats-Unis du 7 juin 1962 : paraphe du projet d'accord en janvier 1962, décision de conclusion du Conseil le 5 juin 1962 et habilitation de la Commission pour la signature, signature le 7 juin 1962 (*cf.* 5^e *Aperçu des Activités des Conseils*, p. 36); même procédure pour le Protocole final mettant fin aux négociations Dillon : conclusion par le Conseil le 3 juillet 1962 et mandat au chef de la délégation de la C.E.E. de procéder à la signature le 16 juillet 1962 (6^e *Aperçu*).

temps, et les négociations étant terminées, les négociateurs réels (peut-être moins prestigieux politiquement que les ministres) procèdent alors au paraphe du projet de l'accord. A notre sens, ce phénomène s'est indubitablement manifesté dans le cas des trois accords d'association, de même que dans le cas des deux accords commerciaux.

Enfin, la signature d'un accord, indépendamment de ses effets juridiques, est un acte d'une grande portée politique. Elle concrétise l'accord de fait des parties contractantes; politiquement, elle est très proche du consentement définitif. Il nous semble que la responsabilité d'un tel acte ne peut être assumée que par l'organe qui a le pouvoir de conclure. Il est en effet vraisemblable que si le Conseil décide de procéder à la signature d'un accord, c'est qu'il a l'intention, dans une phase ultérieure de l'élaboration de sa volonté, de le conclure définitivement.

Par contre, si l'on donnait à la Commission le pouvoir de signer, en toute autonomie, les accords, alors qu'elle n'est pas habilitée à les conclure, il pourrait arriver que le Conseil refuse de ratifier les engagements souscrits par elle, ce qui serait de nature à troubler gravement les relations extérieures de la Communauté.

Ainsi, ce double examen politique (portée de fait de la signature) et juridique (ambivalence de la signature) nous amène à conclure que la signature est de la compétence exclusive du Conseil.

4. *La consultation du Parlement*²⁸

a) *Généralités*

26. L'article 228 dispose que les accords « sont conclus par le Conseil, après consultation de l'assemblée dans les cas prévus au présent Traité ». En fait, ce

²⁸ Sur la consultation du Parlement en général, voir BUDA et LEGRAND-LANE, « Le pouvoir de consultation de l'Assemblée parlementaire européenne », in *Revue du Marché Commun*, 1962, p. 313 et ss.

En matière de conclusion d'accords, voir :

— LASSALLE, C., « L'assemblée parlementaire européenne et la procédure de conclusion de l'Accord d'association de la Grèce à la C.E.E. », *Revue de Droit européen*, n° 36, pp. 1 à 6.

— Rapport sur la procédure adoptée pour la conclusion de l'Accord d'association de la Grèce à la C.E.E., par M. P.E. BATTISTA, doc. séance n° 61, 1961/62.

— Rapport sur la Convention d'Association entre la C.E.E. et les E.A.M.A., par M.G. THORN; P.E., doc. séance n° 65, 1963/64, n° 6.

— Rapport sur l'Accord créant une association entre la C.E.E. et la Turquie, par M. DEHOUSSE; P.E., doc. séance n° 94, 1963/64, nos 1 à 7.

— Rapport sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen, par M. FURLER; P.E., doc. séance n° 31, 1963/64, notamment nos 82 et ss.

— Rapport à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sur l'activité du Parlement européen du 1^{er} mai 1961 au 1^{er} mai 1962, par M. E. MARTINO; P.E., doc. séance n° 48, 1962/63, pp. 12 et ss.

dernier ne prévoit de consultation que pour la conclusion d'accord d'association : « ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée » (article 238) ²⁹.

La consultation « est une participation du Parlement à la formation de la Communauté » ³⁰; elle consiste en le fait de soumettre à l'examen du Parlement un projet d'acte juridique afin que l'autorité investie du pouvoir d'arrêter cet acte puisse prendre sa décision en ayant égard à l'avis de l'organe qui représente les « peuples des Etats réunis dans la Communauté » ³¹.

La consultation est obligatoire, en ce sens que le Parlement doit être consulté dans tous les cas où le prévoit le Traité. Mais l'avis qu'exprime le Parlement sur le projet d'acte lui soumis, est facultatif, en ce sens qu'il ne lie pas l'autorité investie du pouvoir de décision.

En outre, elle est préalable. Il est clair que la consultation, ayant pour objet d'influer sur la décision, de contribuer à la déterminer, ne peut que lui être préalable; « sur le plan logique plus encore que sur le plan juridique, on ne voit pas quels seraient la fonction et le but de la consultation si une décision était déjà prise » ³². D'ailleurs, les termes mêmes du Traité sont explicites : « ... conclus... *après* consultation... ».

27. Sur la base de cette analyse du concept de consultation on peut donc affirmer que les accords externes doivent être soumis au Parlement alors qu'ils ne sont pas encore conclus, alors qu'ils ne sont encore qu'à l'état de projet. En sens contraire, il importe cependant que le Parlement soit saisi d'un *projet* d'accord, du résultat final des négociations et non pas de rapports sur les négociations en cours, tout comme pour les règlements et directives il doit être saisi de propositions concrètes de la Commission. Cette interprétation est à la fois celle du Parlement et celle du Conseil. Mais ces deux institutions sont d'avis divergents au sujet des modalités de son application.

b) *Litige entre le Conseil et le Parlement*

28. A l'heure actuelle, trois accords d'association ont été conclus par la C.E.E. avec des Etats tiers. Chaque fois, le Parlement a été consulté après que l'accord ait été signé par le Conseil au nom de la Communauté. Dans les trois cas,

²⁹ En outre, le Conseil s'est engagé à consulter le Parlement européen sur toutes les décisions ayant une importance politique. Il s'agit d'un *gentlemen's agreement*, d'un accord inter-organes (cf. résolution de l'A.P.E. du 27 novembre 1959 et la déclaration du Président du Conseil du 28 mars 1960). Ceci explique que le Parlement ait été « consulté » au sujet de l'accord avec l'Iran (après sa conclusion).

³⁰ Rapport FURLER, *op. cit.*, p. 13.

³¹ Article 137 du Traité de Rome.

³² Rapport BATTISTA, *op. cit.*, p. 4; voir aussi p. 3, point n° 12.

la signature du représentant du Conseil s'accompagne de la formule suivante : « sous réserve que la Communauté ne sera définitivement engagée qu'après notification à l'autre partie contractante de l'accomplissement des procédures requises par le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne » ³³.

Le Parlement européen a contesté la validité de cette procédure. Il estime qu'il doit être consulté avant qu'il ne soit procédé à la signature de l'accord. Son opinion se fonde sur des arguments d'ordre juridique et politique. Ce sont les suivants :

« La consultation prévue par le Traité de Rome doit être soigneusement distinguée de l'approbation de la ratification par les parlements nationaux que l'on connaît en droit étatique.

La ratification par les Parlements nationaux ne peut se référer qu'à l'ensemble de l'acte... parce qu'elle intervient au terme de la procédure de formation du Traité. Elle se termine donc par l'acceptation ou le rejet de celui-ci considéré en bloc, pris en son tout. En revanche, la consultation intervenant pendant que le traité se trouve encore en formation peut se concrétiser en proposition de modification d'une ou de plusieurs parties, sans pour cela empêcher l'acceptation de tout le traité.

... en *signant* un traité d'association avant de consulter l'Assemblée, le Conseil de ministres exprime sa volonté propre et donc sa décision *sans que l'avis de l'Assemblée soit intervenu dans la mise au point de cette décision* » ³⁴.

29. Nous ne croyons pas que ce raisonnement soit tout à fait fondé. Certes, la consultation et l'approbation de la ratification ne sont pas deux institutions identiques. La seconde est, dans le cadre étatique, spécifique aux relations internationales; la première, par contre, est une institution générale du Traité de Rome, elle concerne tant la formation des actes intracommunautaires que celle des accords externes. Il est certain qu'elle doit *toujours* intervenir avant que la décision ne soit prise. Mais à ce point de vue, elle ne diffère pas de l'approbation de la ratification par les parlements nationaux : toutes deux doivent nécessairement intervenir avant que la Communauté ou l'Etat ne soit ou ne puisse être lié aux yeux du droit des gens.

Il nous semble téméraire de dire « qu'en *signant* un traité d'association avant de consulter l'Assemblée, le Conseil exprime sa volonté propre et donc sa *décision* ». Tout dépend du sens qu'il faut donner à la signature. Si celle-ci implique, dans l'esprit du Conseil, engagement définitif de la Communauté, elle constituerait bien, comme le dit M. Battista, l'expression de la décision du Conseil. Or, telle n'était pas l'intention de ce dernier, elle était, en effet, la suivante :

« la signature de l'accord d'association à laquelle le Conseil procèdera a pour seul but et pour seul effet de clore les négociations et de fixer le texte sur lequel la procédure de conclusion de l'accord devra s'engager. La Communauté ne sera

³³ Ce dernier membre de phrase n'a pas été repris pour l'Accord avec les E.A.M.A.

³⁴ Rapport BATTISTA, *op. cit.*, p. 4.

engagée que par la conclusion proprement dite de l'accord, conclusion qui n'interviendra, conformément aux dispositions de l'article 238, qu'après consultation de l'Assemblée parlementaire européenne et après examen de l'avis qu'elle aura exprimé » ³⁵, ³⁶, ³⁷.

Ainsi, donc, *juridiquement*, la consultation du Parlement a bien eu lieu avant la décision du Conseil, avant la conclusion de l'accord. M. Battista le reconnaît d'ailleurs lorsqu'il écrit que la « décision (du Conseil est) non modifiable en pratique, même si elle l'est en théorie sur la base de la clause insérée dans l'accord... » ³⁸.

30. Plus intéressantes et plus convaincantes sont les considérations d'ordre politique, ou plus précisément d'ordre politico-institutionnel.

L'esprit politique qui anime la vie et le développement de la Communauté exige que l'Assemblée parlementaire participe de manière effective et concrète aux décisions communautaires. ... l'avis que l'Assemblée est chargée d'exprimer sur un projet d'accord d'association représente l'unique moyen d'action dont dispose le Parlement de participer aux actes politiques communautaires ... l'avis de l'Assemblée ne doit pas être considéré comme une simple formalité à accomplir lorsque la volonté de la Communauté est déjà formée et exprimée publiquement et en forme solennelle... » ³⁹.

La signature des accords d'association par le Conseil n'entraîne sans doute pas engagement définitif de la C.E.E., mais il semble bien difficile de concevoir que, suite à l'avis du Parlement, le Conseil décide la reprise des négociations. Politiquement, la signature solennelle de l'accord emporte engagement de la C.E.E. Dès lors, l'avis purement consultatif de l'Assemblée n'influe pas sur la décision du Conseil. Pour être susceptible d'avoir cet effet, il devrait être préalable à la signature de l'accord.

31. D'autre part, la Commission a soutenu l'interprétation du Parlement et a suggéré au Conseil que le texte de l'accord paraphé soit soumis pour avis au Parlement, notamment parce qu'il appartient à l'Assemblée de contrôler l'activité de l'Exécutif qui a conduit les négociations ⁴⁰.

³⁵ Cf. Lettre de M. Spaak, président du Conseil de la C.E.E. à M. Furler, président de l'A.P.E., au sujet de la procédure de consultation de l'Assemblée sur l'association de la Grèce; in Rapport BATTISTA, *op. cit.*, p. 8.

³⁶ Cette interprétation fut d'ailleurs précisée lors de la signature par l'insertion de la réserve ci-dessus reproduite. Cette « réserve » a seulement pour objet d'informer les cocontractants de la procédure communautaire de ratification.

³⁷ Ainsi, la convention avec les E.A.M.A. a été signée le 20 juillet 1963 par le Conseil, après quoi celui-ci a consulté le Parlement qui a exprimé son avis dans sa résolution du 16 septembre 1963 (J.O. 2384/63) et le Conseil a conclu définitivement l'accord par une décision prise lors de sa réunion du 5 novembre 1963 (J.O. 1430/64).

³⁸ Rapport BATTISTA, *op. cit.*, p. 4. En ce sens également, PINTO, R., *Les organisations européennes*, Paris (Payot), 1963, p. 289.

³⁹ Rapport BATTISTA, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 2.

Nous pensons que cet argument n'est pas déterminant. L'objet de la procédure de consultation n'est pas le contrôle de l'activité de la Commission, mais bien la participation de l'Assemblée à l'élaboration des actes communautaires. L'idée de contrôle n'est ici qu'accessoire, du reste ce dernier peut s'exercer sur la base d'un texte signé.

32. Il semble plutôt que la solution du problème doit être recherchée dans une analyse des circonstances particulières qui ont entouré la conclusion des accords d'association, d'une part, et dans une étude de la structure et du rôle du Parlement européen, d'autre part.

a) *Circonstances de la conclusion des trois accords d'association actuels*

33. Certaines clauses de l'association avec la Grèce, les E.A.M.A. et la Turquie portent sur des matières qui ne relèvent pas de la C.E.E. mais bien des Etats membres. Aussi, plutôt que de recourir à deux accords, l'un entre les Six et l'associé, l'autre entre celui-ci et la C.E.E., portant chacun sur les matières rentrant dans les compétences respectives de la Communauté et des Etats membres, on a préféré ne négocier qu'un seul traité, un accord mixte, signé en même temps par la C.E.E. et les Etats membres.

Les dispositions constitutionnelles des Etats membres exigeaient que pour entrer en vigueur cet accord soit soumis à une procédure de ratification interne impliquant d'ailleurs l'intervention des parlements nationaux.

Si l'accord n'avait été négocié que par la C.E.E., peut-être les difficultés qui nous occupent, n'auraient-elles pas été soulevées. Peut-être le Conseil eût-il consulté l'Assemblée avant de procéder à la signature de l'accord et, dès lors, eût pu donner à la signature la valeur d'expression de l'engagement complet et définitif de la C.E.E. Certes, il est clair que le Conseil eût pu agir de cette manière pour les trois accords actuels. Mais dans ce cas, la C.E.E. eût été liée par le simple fait de sa signature, alors que les autres parties ne l'étaient que par le dépôt de leurs instruments de ratification. Il semble que l'on n'ait pas voulu que la C.E.E. apparaisse comme une partie *minus plena*. C'est pourquoi, sans doute, on a adapté, par voie d'analogie, la procédure de l'article 228 à la procédure habituellement suivie par les Etats de façon à ce que la procédure communautaire soit la reproduction aussi exacte que possible de la procédure étatique⁴¹. Juridiquement, cette solution est conforme à l'article 228 et, politiquement, elle s'inscrit dans la dynamique du Traité puisqu'elle tend à donner à l'Assemblée le rôle que jouent les parlements dans le cadre étatique.

En conclusion, ce souci d'harmonie et de symétrie — la C.E.E. sera engagée aux yeux du droit des gens selon les mêmes modes que ses partenaires — est à la fois la conséquence des circonstances particulières de la conclusion des

⁴¹ Mais, bien entendu, la consultation du Parlement reste simple consultation, ne se voit pas muée en un pouvoir d'approbation ou de rejet de l'accord.

accords d'association et un signe de la volonté de voir dans la Communauté l'ébauche d'une structure de nature étatique.

34. Il est certes assez original, comme le fait remarquer M. Battista⁴², que le Conseil intervienne et statue deux fois sur le même acte; mais justement, la deuxième fois c'est pour tenir compte de l'avis du Parlement européen. Ce n'est pas plus original que de voir dans le cadre étatique actuel intervenir deux fois le chef de l'Etat, c'est-à-dire le gouvernement. La raison de la double intervention est la même : l'existence d'un Parlement.

b) *Nature et rôle du Parlement*

35. Pour les accords d'association comme pour d'autres matières, le Parlement européen doit être consulté préalablement à la décision du Conseil.

Par cet acte, il participe à la fonction législative *sensu lato* de la Communauté. Son pouvoir n'est qu'un pouvoir d'avis et non de décision, celui-ci appartient au Conseil qui peut dans tous les cas passer outre à l'avis du Parlement.

L'Assemblée anonyme instituée par les Traités communautaires s'est pensée en Parlement des Communautés, avec tout ce que cette conception implique de références au droit et aux pratiques des régimes et institutions parlementaires étatiques. Elle a d'ailleurs pris le nom de « Parlement européen » et considère que ses pouvoirs et compétences se fondent, outre sur les trois Traités, sur le droit parlementaire non écrit et en particulier sur la tradition parlementaire européenne.

En fait, l'Assemblée a les pouvoirs d'un parlement, sauf celui de décision. Il nous semble que ses interventions et leur moment dans la formation des actes communautaires peuvent être déterminés par analogie avec ce qui se passe dans le cadre étatique, sous réserve de dispositions contraires expresses des Traités.

Dès lors, il ne nous paraît pas tellement anormal que le Parlement ait été consulté par le Conseil après la signature des accords d'association. On peut en effet concevoir la « consultation » prévue par les articles 228 et 238 comme un embryon de pouvoir d'approbation de la ratification des accords externes de la C.E.E.; tout comme on peut interpréter la consultation du Parlement en matière sociale, agricole ou autre comme un embryon de pouvoir législatif.

36. Il ne nous semble pas qu'il y ait des raisons de croire, sur la base des textes, que le rôle qu'aurait à jouer le Parlement en matière d'accords externes ait une autre nature que le rôle que joue en cette matière les parlements nationaux⁴³.

Notre opinion selon laquelle le Parlement est valablement consulté après la signature de l'accord ne se heurte pas à l'objection qu'il est impossible de soutenir

⁴² Rapport BATTISTA, *op. cit.*, p. 4.

⁴³ Mais il est d'intensité moindre: simple pouvoir d'avis.

« la thèse que le Traité recourre à la même expression — après consultation de l'Assemblée — pour indiquer des modes d'intervention différents du Parlement dans le processus de formation d'un acte communautaire, selon que celui-ci concerne exclusivement la Communauté ou, en plus d'elle, également la volonté des Etats »⁴⁴.

En effet, la décision du Conseil, en l'occurrence la « conclusion » de l'accord, a lieu après la consultation du Parlement et après examen de son avis.

Certes, l'influence de cet avis sera sans doute moins grande qu'en matière purement interne, car il faut tenir compte ici de l'existence et de la volonté propre des tiers partenaires, donc de la nécessité d'entamer le cas échéant de nouvelles négociations pour que cet avis produise son plein effet.

37. M. Furler estime que « la consultation n'a de sens que si elle est capable, par l'exposé de motifs objectifs et politiques, d'influer sur la teneur de l'accord projeté, voire sur sa conclusion »⁴⁵. Il ajoute qu'il est peu probable qu'elle ait cet effet après la signature solennelle de l'accord. Cela est vrai, sans doute, encore qu'il ne soit pas exclu que le contraire puisse arriver. Il nous semble cependant que si la consultation se fait sur la base d'un projet d'accord simplement, mais *déjà*, paraphé, on peut émettre à son sujet les mêmes réflexions pessimistes. Car toujours, il faut tenir compte de la volonté de l'autre partie contractante.

Pour qu'elle ait pleinement son effet, la consultation du Parlement européen devrait intervenir au moment de l'élaboration du mandat de négocier de la délégation communautaire. Mais alors, nous quittons la lettre des articles 228 et 238. Il ne s'agit plus de la même notion de consultation⁴⁶.

c) Conclusion

38. Il convient de rappeler ici que le Parlement européen souhaite un renforcement et une extension de ses pouvoirs, notamment :

« a) (il) propose pour l'immédiat les objectifs suivants :

- 1) le Parlement devra être tenu au courant de l'évolution des relations extérieures en temps utile et d'une façon plus suivie que jusqu'à présent;
- 2) le Parlement devra être consulté sur les accords d'association, au plus tard sur la base du texte paraphé;

et b) en vue d'étendre son pouvoir,... (il)... demande : que tous les accords internationaux de la Communauté soient « ratifiés » par le Parlement européen »⁴⁷.

⁴⁴ Rapport BATTISTA, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁵ Rapport FURLER, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁶ Ainsi que nous le verrons, c'est dans cette voie que le Parlement et le Conseil semblent s'engager, par voie d'accords inter-organes (*cf. infra* n° 39).

⁴⁷ Résolution sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen, J.O., 1916/63. Cf. Rapport FURLER, *op. cit.*, pp. 25-26.

Il nous semble assez difficile de concevoir la coexistence des dispositions a) 2 et b) précitées. En effet, si à long terme la consultation ne disparaît pas, on verra intervenir à deux reprises le Parlement sur un même texte, ce qui constituerait une lourdeur procédurale et ne répondrait à aucune nécessité. Par contre, si elle disparaît, on ne pourra que soutenir qu'elle s'est muée en pouvoir d'approbation de ratification, ce qui nous semble confirmer l'opinion que la consultation de l'article 228 est un embryon de pouvoir d'approbation des accords.

39. En fait, le souci constant du Parlement européen est d'être à même de jouer effectivement le rôle qui est le sien : contrôler l'exécutif et influencer, orienter sa politique. Ceci explique son désir d'être consulté avant la signature de l'accord d'association. Pour que son avis ait quelque chance d'être suivi, il convient qu'il ait lieu à un moment où la C.E.E. n'est pas encore politiquement engagée, sinon juridiquement, par sa signature.

A notre sens, cette prétention si elle est fondée au point de vue politique, ne l'est guère au point de vue juridique. Il semble que le Parlement en soit maintenant convaincu. C'est pourquoi, toujours dans ce souci d'influer réellement et efficacement sur la formation des actes communautaires, le Parlement souhaite parvenir à un accord avec le Conseil qui détermine les modalités d'application de la procédure de consultation prévue à l'article 238 du Traité de Rome. Ainsi, dans son rapport sur l'association de la Turquie, M. Dehousse s'exprimait en ces termes ⁴⁸ :

« on pourrait prévoir que le Parlement procède à l'initiative du Conseil à un débat d'orientation avant le début des négociations sur l'association. Au cours des négociations proprement dites, il conviendrait d'entretenir des contacts encore plus étroits avec la Commission de la C.E.E. qui mène les négociations et le Conseil des Ministres. Ce rôle serait confié aux diverses commissions compétentes du Parlement. Lorsque les négociations auraient donné des résultats, le Conseil des Ministres et la Commission de la C.E.E. pourraient procéder à un échange de vues confidentiel avec les commissions compétentes pour connaître les premières réactions du Parlement. La consultation ferait donc suite à toute une série de prises de contact qui permettraient au Parlement d'exercer le rôle que lui impartissent manifestement les dispositions de l'article 238 ».

En effet, si cette procédure est adoptée, le Parlement sera plus à même d'influencer efficacement la formation de l'accord externe, et la consultation au sens strict n'aura plus que le caractère d'une formalité.

Le Président en exercice du Conseil a, dans le discours qu'il a prononcé devant le Parlement lors du débat sur l'Accord d'association avec la Turquie,

⁴⁸ Rapport DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 2, et P.E., Débats n° 67, pp. 147 et ss.; cf. aussi Rapport FURLER, *op. cit.*, n° 56.

pris solennellement acte de ces propositions et s'est engagé à les défendre lors des délibérations dont elles feront l'objet au sein du Conseil⁴⁹,⁵⁰,⁵¹.

5. Conclusion de l'accord

40. Les accords « sont conclus par le Conseil » (art. 228).

Le texte fait une nette distinction entre la négociation des accords et leur conclusion. Ce dernier terme vise, non pas l'acte qui sert à conclure les négociations, mais bien celui qui sert à conclure l'accord lui-même⁵². C'est l'expression finale de la volonté de la Communauté de consacrer définitivement son engagement international.

41. Lorsque la Communauté n'est pas engagée par la signature de l'accord, la « conclusion » qui intervient après cette signature peut être assimilée à une ratification. Il s'agit, en effet, de l'acte par lequel l'autorité à qui appartient le pouvoir de conclure des engagements internationaux, confirme les engagements pris en son nom par ses plénipotentiaires⁵³. Ce pouvoir de confirmation appartient indubitablement au Conseil.

Ainsi que nous l'avons vu (4.), la conclusion de l'accord doit être précédée, dans certains cas, de la consultation du Parlement européen. Dans ces hypothèses, la signature de l'accord préalablement à la consultation de l'Assemblée ne peut engager juridiquement la Communauté.

L'engagement définitif de la Communauté résulte d'une procédure complexe, à la fois communautaire et internationale qui se déroule postérieurement à l'avis de l'Assemblée :

- la phase communautaire consiste en une décision du Conseil portant conclusion de l'accord;
- la phase internationale consiste en la notification aux autres parties contractantes de la décision du Conseil et en l'échange des instruments de ratification et de l'acte de notification de la conclusion⁵⁴.

⁴⁹ Discours prononcé à Strasbourg le 28 novembre 1963, P.E., Débats, n° 67, p. 144.

⁵⁰ A ce jour, nous n'avons pas encore d'informations au sujet de l'attitude du Conseil, mais il y a tout lieu de croire qu'il acceptera ces propositions. Sans doute exigera-t-il en contrepartie le maintien de la consultation *sensu stricto* après la signature.

⁵¹ Il y a lieu de mentionner, en annexe, que le Parlement européen souhaite intervenir également, malgré le silence du Traité, dans la conclusion des accords tarifaires et commerciaux. La procédure qu'il voudrait voir instituer à cet égard est assez comparable à celle qui vient d'être décrite. Cf. sur ce point Rapport VAN DER GOES VAN NATERS, P.E., doc. séance 119, 1964/65.

⁵² PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 115.

⁵³ Cf. REUTER, P., *op. cit.*, p. 98; DEHOUSSE, F., *Eléments du Droit des gens*, Liège, 1961, tome II, p. 80.

⁵⁴ Cf. article 31 de l'Accord avec la Turquie; article 56 de la Convention de Yaounde.

Ces formalités ont pour objet d'informer les cocontractants de l'engagement définitif de la Communauté, de mettre en contact le consentement des parties ⁵⁵ et de permettre à ce qui n'était jusqu'alors qu'un projet d'accord, de naître à la vie juridique.

42. Lorsque la C.E.E. est définitivement engagée au point de vue international par la *signature* de l'accord, c'est celle-ci qui marque la conclusion ⁵⁶. Cependant, ici aussi, l'acte doit être décomposé : il comprend une phase communautaire — la décision du Conseil portant conclusion de l'accord ⁵⁷ — et une phase internationale : la signature de l'accord qui a pour objet d'informer le partenaire de la volonté de la Communauté d'assumer les dispositions conventionnelles et qui porte engagement définitif de la C.E.E. aux yeux du droit international.

43. On peut donc distinguer dans la pratique de la C.E.E. deux types d'accords : ceux qui ne sont définitivement formés que par l'échange de l'acte de notification de la conclusion et ceux qui le sont par le seul fait de leur signature.

La pratique des relations conventionnelles interétatiques connaît aussi cette distinction. En général, les accords du second type sont qualifiés d'accords en forme simplifiée ou encore d'« *executive agreements* ». Mais vu l'absence de séparation nette des pouvoirs dans le cadre de la C.E.E., on ne peut reprendre ces notions et les appliquer à notre sujet. En effet, le Traité de Rome exige toujours l'intervention du Conseil pour la formation de la volonté communautaire ⁵⁸. On doit se borner à constater qu'elle peut intervenir après ou avant la signature de l'accord.

Dans le premier cas, la décision du Conseil portant conclusion de l'accord s'apparente à la ratification de la procédure internationale classique; dans le second, la décision de conclusion a la même portée juridique que ci-dessus, mais elle précède la signature et c'est cette dernière qui marque la formation définitive de l'accord au point de vue international. Rien ici ne correspond aux réalités qui caractérisent les *executive agreements* conclus par les Etats, car, quelle que soit la procédure utilisée, les matières concernées par les accords communautaires sont de la compétence du Conseil.

44. *Règles de procédure.* Qu'elle intervienne avant ou après la signature, la décision du Conseil portant conclusion de l'accord doit, comme toute décision, être motivée et viser les propositions ou avis obligatoirement recueillis en

⁵⁵ Cf. REUTER, P., *op. cit.*, p. 98.

⁵⁶ PESCATORE, P., *op. cit.*, note 4 sous p. 116; WOHLFARTH, E., *et alii*, *Die E.W.G.*, note 14 *ad* art. 228.

⁵⁷ Cette décision intervient sur la base du texte paraphé. Voyez par exemple J.O. 2554/63 (décision concluant l'accord avec l'Iran).

⁵⁸ Sous réserve de l'article 229; cf. *infra*, n° 56 et ss.

exécution du Traité⁵⁹,⁶⁰. Ainsi, la décision portant conclusion d'un accord d'association doit viser la résolution que le Parlement a exprimée au sujet de l'accord⁶¹.

L'article 228 ne prévoit pas à quelle majorité le Conseil doit statuer pour la conclusion des accords. Dès lors, joue la règle générale de l'article 148 de la majorité simple, pour autant que des dispositions spéciales n'y dérogent pas⁶².

Bien entendu, il faut distinguer entre la formation et l'expression de la volonté. Une fois la volonté du Conseil formée, celle-ci est déclarée à l'autre partie contractante par un représentant du Conseil⁶³, soit que ce personnage accomplisse l'acte matériel de signer l'accord, soit qu'il notifie à l'autre partie la conclusion de l'accord par le Conseil.

6. *Les réserves*

La réserve est une manifestation de la volonté d'une partie contractante, intervenant soit lors de la signature, soit lors de la ratification, par laquelle cette partie modifie unilatéralement et en ce qui la concerne, la portée des dispositions conventionnelles.

La validité de cette pratique est assez contestée en doctrine. D'une manière générale, on estime licites les réserves à la signature puisque les cocontractants en sont informés et peuvent apprécier l'opportunité d'une ratification sur cette nouvelle base.

Par contre, en l'absence de stipulations expresses de l'accord à cet égard, les auteurs ont tendance à considérer comme illicites les réserves à la ratification. Leur position est nette en ce qui concerne les traités bilatéraux, elle est plus hésitante en ce qui concerne les traités multilatéraux à la suite de l'avis consultatif du 28 mai 1951 de la Cour internationale de Justice qui admet de telles réserves à la condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec le but et l'objet de la convention elle-même⁶⁴.

Cette vue générale est naturellement applicable aux accords passés par la C.E.E. A notre connaissance, la Communauté n'a jamais eu recours à ce procédé.

⁵⁹ Article 190 du Traité de Rome.

⁶⁰ Voyez par exemple J.O. 2735/63 (décision du Conseil portant conclusion de l'arrangement tarifaire avec le Royaume-Uni).

⁶¹ Voyez par exemple J.O. 295/63 (accord d'association avec la Grèce).

⁶² C'est ce que font les articles 114 (unanimité, puis majorité qualifiée après la deuxième étape) et 238 (unanimité).

⁶³ Voyez par exemple l'article 2 de la décision relative à l'accord avec l'Iran. J.O. 2554/63 : « Le président du Conseil est autorisé à désigner les personnes habilitées à signer l'accord et à leur conférer les pouvoirs nécessaires à l'effet d'engager la Communauté ».

⁶⁴ C.I.J., *Recueil*, 1951, pp. 15 et ss.

On relève cependant dans les accords d'association, sous la signature du président du Conseil, la phrase suivante, déjà reproduite ci-dessus (n° 28) : « sous réserve que la Communauté ne sera définitivement engagée qu'après notification à l'autre Partie contractante de l'accomplissement des procédures requises par le Traité instituant la C.E.E. et notamment la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne ». Ce n'est pas là une réserve au sens défini ci-dessus. Il s'agit d'une notion analogue à celle de la « réserve de ratification » qui a uniquement pour objet de préciser la portée juridique de la signature apposée au bas d'un traité. Elle ne modifie pas la portée matérielle des dispositions conventionnelles, elle concerne la procédure de conclusion de l'accord. Elle ne fait que rappeler que la partie contractante qui l'insère, en l'occurrence la C.E.E., ne sera définitivement engagée qu'après l'accomplissement des procédures requises par son droit interne ⁶⁵.

7. *Compétence de la Cour de Justice* ⁶⁶

1) *Avant la conclusion de l'accord*

46. Le Traité de Rome a institué une règle originale dans le droit des traités internationaux : la consultation de la Cour de Justice.

Avant la conclusion définitive d'un accord, le Conseil, la Commission ou un Etat membre peuvent saisir la Cour de Justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du Traité (art. 228, al. 2). La Cour joue ici le rôle d'une cour constitutionnelle, mais sa compétence est limitée aux accords non encore conclus.

Le contrôle de la compatibilité doit s'entendre dans le sens d'un contrôle de la légalité de l'accord et non dans celui de son opportunité; en effet, le rôle de la Cour est uniquement d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité (art. 164).

Si l'accord fait l'objet d'un avis négatif, il « ne pourra entrer en vigueur que dans les conditions fixées à l'article 236 » (art. 228), c'est-à-dire en suivant la procédure de révision du Traité de Rome afin de couvrir l'incompatibilité par le consentement des Etats membres. On remarquera que l'avis négatif de la Cour n'est pas simplement consultatif : il a la même force qu'un arrêt.

⁶⁵ Ainsi, en ce qui concerne, par exemple, l'Accord avec la Turquie, on peut même dire que cette « réserve » ne fait que reproduire et, peut-être, préciser et interpréter l'article 31 dudit Accord qui prévoit que « l'accord sera... valablement conclu en ce qui concerne la Communauté, par une décision du Conseil prise en conformité des dispositions du Traité instituant la Communauté et notifiée aux Parties à l'accord ».

⁶⁶ Nous ne traitons ici que du contentieux de la *validité* des accords*au regard du Traité de Rome. Le contentieux relatif à l'*exécution* des accords dépasse, en effet, le cadre de cette étude consacrée à la formation desdits accords.

2) *Après la conclusion de l'accord*

47. La Cour de Justice n'est cependant pas dépourvue de tout pouvoir vis-à-vis d'un accord définitivement conclu entre la C.E.E. et un Etat tiers⁶⁷ et qui serait contraire au Traité de Rome. Dans une telle hypothèse, la base de la compétence de la Cour serait non plus la disposition spécifique de l'article 228, mais la disposition générale de l'article 164⁶⁸.

a) Pour les tiers, la Cour de Justice n'est pas une juridiction internationale, elle est seulement une institution de l'ordre interne de la Communauté. Il est donc exclu qu'elle puisse prononcer l'annulation de l'accord irrégulier par une décision qui s'imposerait tant au tiers qu'à la C.E.E.

b) Si l'on se place au point de vue purement intracommunautaire, il nous semble également impossible que la Cour annule sur la base de l'article 173 un accord conclu par la Communauté⁶⁹.

En effet, l'article 173 ne dispose qu'à l'égard des actes du Conseil ou de la Commission. Or, l'accord est bien un acte juridique, mais non un acte « des institutions ». Cet acte n'existe, en effet, qu'en vertu d'un concours de volonté avec une autre partie qui n'est pas justiciable de la Cour⁷⁰.

c) Il semble cependant que la Cour puisse, sur la base de l'article 173 annuler la *décision* du Conseil portant conclusion de l'accord. Elle statuerait, en effet, sur un acte du Conseil. Par voie de conséquence, l'accord serait inexistant puisque non conclu par le Conseil⁷¹. Cette interprétation est néanmoins assez déficiente, car les motifs de l'annulation de la décision ne résideraient pas dans la décision elle-même mais dans l'accord auquel elle se réfère et dont elle est indissociable.

d) Si l'on juge l'opinion exprimée ci-dessus inacceptable, une autre solution, en dehors du recours en annulation, nous est offerte par le Traité de Rome.

La Cour est chargée, d'une manière générale, d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité. Les normes qu'elle applique, dans l'accomplissement de cette mission, ne sont pas seulement celles contenues dans le Traité, les règlements ou les décisions, ce sont aussi d'autres principes

⁶⁷ *Contra* : CATALANO, N., *La Comunità Economica e l'Euratom*, Milan, 1959, p. 75.

⁶⁸ Article 164 : « La Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité ».

⁶⁹ Cette décision ne produisant son effet qu'à l'égard de la C.E.E. et non à l'égard des tiers pour la raison énoncée au 1).

⁷⁰ PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 127; *contra* : WOHLFARTH, E., *op. cit.*, note 2 *ad art.* 173.

⁷¹ La remarque 1) est applicable à ce raisonnement.

juridiques, qui ne sont pas contenus expressément dans le Traité, mais qui sont visés par la formulation très large de l'article 164 ⁷².

La Cour ne peut appliquer que le droit qu'elle estime conforme au Traité, sans quoi elle manquerait à la mission que lui assigne l'article 164. Or, il se peut qu'à l'occasion d'un litige, une partie invoque à l'appui de sa thèse un accord irrégulier. La Cour, ne pouvant prendre en considération que le droit communautaire qu'elle juge régulier et conforme au Traité, devra constater l'inapplicabilité de l'accord conclu au mépris des dispositions du Traité de Rome, ce sur la base, non de l'article 184, mais bien de l'article 164 ⁷³. De même, si une telle hypothèse se présente devant un tribunal national, la Cour pourra être saisie de la question de validité par le jeu de l'article 177 du Traité.

48. Remarquons cependant que les développements qui précèdent ne valent que pour les accords conclus par la seule Communauté. Les accords mixtes, conclus à la fois par la C.E.E. et les Etats membres, constituent un cas particulier et doivent faire l'objet d'une solution différente. En effet, étant conclus et ratifiés par les Etats membres, ces accords peuvent, en vertu du principe de l'acte contraire, valablement déroger aux dispositions du Traité de Rome. Dès lors, la Cour de Justice ne peut les soumettre à un contrôle de validité, puisque, à tout le moins, toute incompatibilité est couverte par le consentement des Etats membres.

7. *Remarques finales sur la procédure de conclusion des accords externes de la C.E.E.*

49. a) Il importe de souligner qu'il suffit du seul accomplissement des formalités prescrites par l'article 228 pour qu'un accord conclu au nom de la Communauté soit parfait et produise tous ses effets, notamment celui d'engager les Etats membres. Le Traité ne prévoit aucune intervention, *a priori* ou *a posteriori*, des organes de ces derniers dans la procédure de conclusion des accords, si ce n'est par le truchement de leurs représentants au sein du Conseil et du Comité spécial de l'article 111 ⁷⁴ d'une part, et en leur ouvrant un recours devant la Cour de Justice, d'autre part.

⁷² Plus précisément il s'agit du contenu, non déterminé par le Traité, du terme « droit » de l'article 164. La jurisprudence de la Cour semble confirmer cette interprétation. Ainsi, dans l'arrêt *Bosch*, elle invoque le principe de la sécurité juridique.

⁷³ En ce sens PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 128.

Il n'empêche que cette solution et la précédente sont susceptibles d'engager la responsabilité internationale de la C.E.E. à l'égard de son partenaire contractuel auquel n'est pas opposable la décision de la Cour constatant l'inefficacité ou l'inexistence de l'accord à l'intérieur de la C.E.E.

⁷⁴ Cf. *infra*, n° 54.

Mais aucune procédure de ratification ou même de consultation des organes des Etats membres, et notamment des Parlements nationaux, n'a été instituée par le Traité de Rome, ce à la différence du Traité de Stockholm qui prévoit (art. 41) que les accords conclus par le Conseil de l'E.F.T.A. doivent être ratifiés par les sept Etats membres.

50. *b)* La procédure étudiée ci-dessus est celle qui doit être utilisée pour la conclusion des accords externes de la Communauté (articles 111, 113 et 238).

Indiquons toutefois que l'adhésion d'un Etat tiers à la Communauté se concrétise par un accord intervenant entre ce tiers et les Etats membres, accord à la formation duquel interviennent exclusivement les organes des Etats membres⁷⁵. Un tel accord ne rentre donc pas dans le *treaty-making power* de la C.E.E.

La première phase de la procédure d'adhésion, cependant, est communautaire. En effet, l'Etat solliciteur doit adresser « sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité »⁷⁶ sur l'opportunité d'ouvrir des négociations. Mais une fois ces formalités préliminaires terminées, on ne retrouve plus en présence que les représentants de l'Etat demandeur et ceux des Etats membres.

REGLES PARTICULIERES

51. Dans la section précédente, nous avons analysé la procédure ordinaire de conclusion des accords externes telle qu'elle est instituée par l'article 228 du Traité. Nous allons maintenant examiner diverses dispositions spéciales qui modifient le jeu des règles générales.

1. *Accords tarifaires et accords commerciaux*

52. *Initiative des négociations.*

Pour les accords tarifaires et les accords commerciaux, le Traité prévoit expressément que le Conseil dispose du droit d'initiative. La Commission ne

⁷⁵ On a cependant constaté que la Commission a participé en qualité d'observateur aux négociations avec le Royaume-Uni.

⁷⁶ Article 237.

peut entamer de négociations qui si elle y a été autorisée par le Conseil, statuant d'ailleurs sur des propositions qui lui sont soumises par la Commission ⁷⁷.

53. *Directives.*

Le Conseil peut adresser des directives à la Commission en vue des négociations. Ces directives déterminent le cadre dans lequel elle peut négocier; elle est tenue de ne pas s'en écarter ⁷⁷.

54. *Comité spécial.*

Enfin, les articles 111.2, pour la période de transition, et 113.3, pour la période définitive, prévoient que les « négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche... ».

Ce Comité spécial, dit « Comité de l'article 111 », est un comité du Conseil. Ses membres titulaires sont de hauts fonctionnaires exerçant dans les Etats membres certaines responsabilités dans le domaine de la politique commerciale ⁷⁸. Il peut se réunir soit au niveau des titulaires, soit au niveau des suppléants ⁷⁹.

Il convient de préciser que ce Comité remplit une double fonction. Tout d'abord, avant la négociation, dans le cadre du processus d'élaboration du mandat de négocier, d'une part, et après la fin des négociations, d'autre part, le Comité, au niveau des titulaires semble-t-il, joue le rôle d'instance préparatoire du Conseil. Sa mission est alors semblable à celle de ce grand nombre de comités *ad hoc* ou permanents attachés au Conseil, chargés d'en préparer les délibérations et dont l'action est coordonnée par le Comité des Représentants permanents. Ensuite, pendant le déroulement de la négociation, ce même Comité joue le rôle qui lui est assigné par l'article 111, à savoir d'assister la Commission dans sa tâche de négociation.

Ses réunions ont lieu soit au siège de la C.E.E., soit au lieu même des négociations (dans ce cas il se réunit au niveau des suppléants en général). Cette seconde possibilité permet des contacts faciles et sans doute fructueux avec la délégation communautaire. Dans le cas des négociations de Genève, on trouve dans ce Comité les fonctionnaires nationaux qui dirigent les délégations des Etats membres auprès du G.A.T.T.

⁷⁷ Nous avons vu (nos 10 et 16) que ce système a été étendu aux accords d'association (art. 238).

⁷⁸ Pour la Belgique, on y trouve le chef du service G.A.T.T. du Ministère des Affaires étrangères.

⁷⁹ Cf. 2^e Aperçu des Activités des Conseils, n° 60.

55. L'institution de ce Comité répond au souci des États membres de conserver un moyen d'action efficace sur les négociations en matière tarifaire et commerciale, matière dont ils seront, en vertu des dispositions du Traité, dépossédés au profit de la C.E.E. Son existence (ainsi que les autres dispositions des articles 111 et suivants) répond au souci de circonscrire, dans les limites très précises, le transfert de compétences intervenu.

Au cours des négociations, la Commission, qui ne doit avoir en vue que l'intérêt communautaire, sera informée par le Comité spécial des intérêts nationaux concernés par les négociations. Elle sera ainsi mieux à même d'éviter d'aller à leur encontre et de concilier dans la mesure du possible les exigences communautaires aux impératifs nationaux.

Le rôle du Comité est un rôle de consultation. Il ne participe pas directement aux négociations, mais influe sur leur déroulement par les échanges de vue qu'il peut avoir avec la Commission ou avec la délégation de négociation, et par les recommandations qu'il peut leur adresser.

Ce Comité permet ainsi « une liaison étroite et constante entre l'activité de la Commission et celle du Conseil afin que les négociations puissent aboutir à des résultats acceptables pour ce dernier »⁸⁰.

2. Conclusion d'accords par la Commission

56. L'article 228 prévoit que les accords sont conclus par le Conseil « sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine ».

Ainsi, la Commission peut voir ses compétences étendues en matière de relations extérieures : il est possible que lui soit conféré, en plus du pouvoir de négociation⁸¹, un pouvoir de conclusion pour certains types d'accords. Ce pouvoir peut lui être accordé soit par une disposition expresse du Traité, soit par une décision du Conseil l'habilitant à conclure à sa place certains accords⁸².

⁸⁰ 2^e Aperçu, n° 60.

⁸¹ Pouvoir général et qui ne souffre pas d'exception.

⁸² En ce sens PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 120.

Il ne l'a pas encore fait à l'heure actuelle, sauf peut-être pour l'accord avec l'O.E.C.E. (cf. III^e Rapport général, n° 387); l'article 231 stipule : « La Communauté établit avec l'O.E.C.E. une étroite collaboration dont les modalités seront fixées d'un commun accord ». En principe, l'article 228 devrait s'appliquer pour la conclusion d'un tel accord. Cependant, un accord de collaboration a été conclu par un échange de lettres entre la Commission et l'O.E.C.E. Est-ce en vertu d'une habilitation du Conseil ou par application de l'article 229, al. 2 ? , nous ne pouvons prendre position à ce sujet.

57. Deux dispositions prévoient la conclusion d'accords par la Commission. Ce sont l'article 6 du Protocole sur les privilèges et immunités⁸³ et l'article 229 du Traité de Rome :

- a) l'article 6 du Protocole dispose que « la Commission peut conclure des accords en vue de faire reconnaître ces laissez-passer (des agents de la C.E.E.) comme titres valables de circulation sur le territoire des Etats tiers »;
- b) l'article 229 du Traité de Rome charge la Commission d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, de leurs institutions spécialisées, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, et d'une manière générale avec toutes organisations internationales.

Il est hors de doute que ces « liaisons peuvent prendre la forme durable d'arrangements contractuels »⁸⁴, c'est-à-dire qu'elles peuvent être définies de commun accord par un texte écrit présentant les caractéristiques d'un accord international au sens strict et intervenant après des négociations. A notre connaissance, la Commission n'a, à l'heure actuelle, pleinement utilisé ce procédé qu'une seule fois : il s'agit de l'accord conclu entre la C.E.E. et l'Organisation internationale du Travail. Il fut signé à Genève le 7 juillet 1958⁸⁵ par le Directeur du B.I.T. et le Président de la Commission dûment autorisés respectivement par le Conseil d'administration du B.I.T. et par la Commission. Cet accord prévoit des échanges d'informations entre les deux organisations et une procédure de consultation mutuelle; il accorde en outre l'assistance technique du B.I.T. à la Commission. Il est conclu pour une durée indéterminée.

En général, cependant, ces liaisons sont fondées sur des ententes informelles résultant d'échanges de lettres entre la Commission et le secrétariat ou le conseil des organisations. Elles concernent l'échange de documents, l'envoi d'experts et d'observateurs, la participation aux travaux de l'organisation⁸⁶.

Liège, avril 1965.

⁸³ Qui, aux termes de l'article 239, fait partie intégrante du Traité.

⁸⁴ PESCATORE, P., *op. cit.*, p. 101.

⁸⁵ Cf. le texte de l'accord, J.O. 521/59.

⁸⁶ Par exemple, les relations de la Commission avec la Commission économique pour l'Europe de l'O.N.U. se déroulent suivant une formule de travail en commun instituée par un échange de lettres entre la Commission et le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe de l'O.N.U. Il est prévu un échange d'informations et la possibilité pour la Commission de se faire représenter à toutes les réunions de la commission régionale qui l'intéressent (II^e rapport général, n° 63). Autre exemple, un accord est intervenu entre la C.E.E. et la F.A.O. par simple échange de lettres entre le Président de la Commission et le Directeur général de l'Organisation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Il fixe les modalités de liaison et de collaboration entre les deux institutions (VI^e rapport général, n° 281).

