

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL

Faculté de droit et des sciences économiques

Droit communautaire et droit international public

**Etude des sources internationales
de l'ordre juridique des Communautés européennes**

par

Olivier JACOT-GUILLARMOD

Avocat

IMPRIMERIE TYPOFFSET, LA CHAUX-DE-FONDS

1979

**Droit communautaire
et droit international public**

Monsieur Olivier JACOT-GUILLARMOD est autorisé à
imprimer sa thèse de doctorat en droit intitulée *Droit
communautaire et droit international public*.

Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, 31 mai 1978.

Le doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques

MICHEL ROUSSON

*A mes parents,
à Anne-Claude.*

Remerciements

De très nombreuses personnes m'ont conseillé, soutenu et aidé lors de la rédaction de cet essai.

J'adresse des pensées particulièrement reconnaissantes à mon ami Erwan FOUÉRÉ, qui m'a donné l'idée d'effectuer un stage au Service juridique de la Commission des Communautés européennes, stage durant lequel a germé l'idée d'entreprendre cette recherche; à M. Jean GROUX, conseiller juridique de ce Service, qui a guidé mes premiers pas dans ce domaine complexe mais passionnant du droit des relations extérieures de la Communauté; à mes professeurs du Collège d'Europe de Bruges, et tout spécialement à M. Claus-Dieter EHLERMANN, directeur général du Service juridique de la Commission, dont l'accueil toujours chaleureux m'a été d'un inestimable appui; à M. Pierre PESCATORE, juge à la Cour de justice des Communautés européennes, qui m'a très généreusement conseillé et encouragé au stade crucial de la définition de la structure de mon travail; à M. Henri THÉVENAZ, professeur à l'Université de Neuchâtel, qui, en sa qualité de directeur de thèse, m'a témoigné sa confiance en m'accordant une grande liberté dans la conduite de ma recherche, tout en me suggérant d'utiles modifications du manuscrit; à M^{mes} A. JANSSENS à Bruges et Antoinette MONNIER à La Chaux-de-Fonds, qui ont assuré la dactylographie des versions successives de ce manuscrit avec dextérité, compétence et abnégation; enfin à M. Jean-Bernard MONNIER, typographe, qui a bien voulu faire bénéficier un profane de ses conseils amicaux.

Je voudrais aussi vivement remercier l'Association des anciens étudiants du Collège d'Europe, dont l'appui généreux m'a permis de prolonger d'une année mon séjour à Bruges.

Il va sans dire que j'assume seul la responsabilité des opinions soutenues dans cet essai.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Remerciements	IX
Abréviations	XXI
Introduction	XXIII

PREMIÈRE PARTIE

LES SOURCES «INTERNATIONALES» DANS LES RAPPORTS INTRACOMMUNAUTAIRES

<i>Introduction</i>	3
Chapitre premier	
Les règles conventionnelles intracommunautaires	5
Section 1 <i>Le caractère exceptionnel du recours aux conventions intergouvernementales dans les rapports intracommunautaires</i>	5
1. Généralités	5
2. Essai de classification	6
Section 2 <i>Rapports du droit conventionnel «complémentaire» avec le droit communautaire originaire et dérivé</i>	11
1. Primauté des traités institutifs	11
2. Rapport avec le droit dérivé	14
§1. Complémentarité	15
§2. Subsidiarité	15
Section 3 <i>Les risques d'abus du procédé conventionnel entre Etats membres</i>	18
1. Généralités	18
2. Décisions d'accélération du 12 mai 1960 et du 15 mai 1962	19
3. Convention de Naples, du 7 septembre 1967, sur la coopération entre administrations douanières	20
4. Protocole du 3 juin 1971 relatif à l'interprétation de la Convention du 27 septembre 1968	24

	Pages
5. Projet de convention entre Etats membres concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement de certaines créances agricoles (1973-1976)	25
6. Accord interne, du 11 juillet 1975, relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la Convention de Lomé	26
7. Accord interne, du 11 juillet 1975, relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté prévues dans la Convention de Lomé	27
8. Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire, du 15 décembre 1975	28
9. Mémoire du 6 juillet 1976 relatif au projet de création d'un droit communautaire des marques	31
10. Décision du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 20 septembre 1976, relative aux actions de coopération économique au sein du comité mixte CE-Canada	32
<i>Conclusion du chapitre premier</i>	33

Chapitre 2

Les actes unilatéraux de la collactivité des Etats membres ... 35

Généralités

Section 1	<i>La valeur d'orientation des déclarations, résolutions et autres prises de position relatives aux Communautés adoptées d'un commun accord par les Etats membres</i>	35
Section 2	<i>Rapports de ces résolutions avec le droit communautaire originnaire et dérivé</i>	36
Section 3	<i>Evocation de deux cas particuliers</i>	37
	1. Le «comptomis» de Luxembourg du 29 janvier 1966	37
	2. Les actes du Conseil européen	39
	<i>Conclusion du chapitre 2</i>	40

Chapitre 3

Les règles générales du droit international public

Section 1	<i>Le principe de l'inapplicabilité des règles générales du droit international public dans les rapports intracommunautaires</i> ..	41
Section 2	<i>La pratique jurisprudentielle</i>	42
Section 3	<i>Elargissement du cadre de la discussion</i>	44
	<i>Conclusion du chapitre 3</i>	47

Droit international «complémentaire» et contrôle judiciaire communautaire

49

Sous-chap. 1	Le droit international «complémentaire» comme source de la légalité communautaire	50
Section 1	<i>L'appartenance du droit «complémentaire» au bloc de la légalité communautaire</i>	50
Section 2	<i>Les «décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil» peuvent-elles servir de norme de référence dans le cadre du contrôle judiciaire communautaire?</i>	51
	1. La «décision» comme moyen d'invalidation (art. 177b CEE)	51
	2. La «décision» comme moyen d'annulation (art. 173 CEE)	51
	3. La «décision» comme fondement de l'exception d'illégalité (art. 184 CEE)	51
	4. La violation d'une «décision» par un Etat membre, cause possible de l'ouverture d'une action en manquement (art. 169-171 CEE)	52
	5. L'ignorance fautive d'une «décision» par la Commission ou le Conseil, cause possible d'une action en carence (art. 175 CEE)	52
	6. La «décision» comme support d'une action en responsabilité (art. 178 et 215 al. 2 CEE)	53
Sous-chap. 2	Le droit international «complémentaire» comme objet du contrôle judiciaire communautaire	54
Section 1	<i>Généralités</i>	54
Section 2	<i>Les «décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil» peuvent-elles faire l'objet d'un contrôle judiciaire communautaire?</i>	55
	1. Contrôle de la «décision» par la voie d'une clause compromissoire (art. 182 CEE)	55
	2. Contrôle de la «décision» par la voie d'une action en manquement (art. 169 CEE)	55
	3. Contrôle de la «décision» par la voie d'une action en annulation? (art. 173 CEE)	56
	4. Contrôle de la «décision» par la voie d'un renvoi préjudiciel? (art. 177b CEE)	57
	5. Contrôle de la «décision» par la voie de l'exception d'illégalité (art. 184 CEE)	58

DEUXIÈME PARTIE

LES SOURCES INTERNATIONALES DÉRIVÉES DES RAPPORTS EXTERNES DE LA COMMUNAUTÉ

	Pages
<i>Introduction</i>	61
 TITRE PREMIER	
La droit international conventionnel	63
 Chapitre premier	
Accords conclus par le Communauté avec des Etats tiers ou des organisations internationales	65
Généralités	65
Section 1 <i>Compétences de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux</i>	66
1. Généralités	66
2. Compétences expresses	68
3. Compétences implicites	78
4. <i>Résumé</i>	83
Section 2 <i>Force obligatoire des accords externes de la Communauté</i> ...	84
1. Dans l'ordre juridique international	84
2. Dans l'ordre interne de la Communauté	92
3. Nature juridique de l'acte communautaire «portant conclusion» des accords externes de la Communauté	99
4. <i>Résumé</i>	108
Section 3 <i>Effet direct des accords externes à l'intérieur de la Communauté</i>	109
1. Légitimité et nécessité de la reconnaissance d'un tel effet	112
2. La pratique communautaire	113
3. Signification et portée de la reconnaissance par la Communauté de l'effet direct des accords externes ..	118
4. <i>Résumé</i>	120

**Traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers
considérés comme source de l'ordre juridique communautaire** 121

Section 1 *Traités conclus avant la création des Communautés* 121

Généralités 121

1. Succession de la Communauté à ses Etats membres
dans certains traités multilatéraux antérieurs à 1958 . 123

§1. Une question classique dans un contexte nou-
veau 123

§2. Le principe 123

§3. La pratique communautaire 124

a) Le cas du GATT du 30 oct. 1947 (aff.
21-24/72) 124

b) Le cas des conventions douanières de
Bruxelles du 15 déc. 1950 (aff. 38/75) 125

2. Quelques remarques à propos de la succession de la
Communauté à ses Etats membres 126

§1. Base juridique de la succession 127

§2. Conditions de la succession 129

§3. Etendue et limites de la succession 130

§4. Conséquences de la succession pour les rapports
intracommunautaires 132

§5. Vers un principe général en matière de suc-
cession? 133

§6. Résumé 134

3. Effets juridiques particuliers de certains traités multi-
latéraux antérieurs à 1958. 135

§1. Le cas de la Convention internationale de
Rome pour la protection des végétaux, du
6 décembre 1951 (aff. 89/76) 135

§2. Appréciation 135

4. Effet direct, dans la Communauté, des traités conclus
par les Etats membres avec des Etats tiers avant la
création des Communautés. 137

Section 2 *Traités conclus après la création des Communautés* 137

Position du problème 137

1. Conditions auxquelles de tels traités peuvent être
conclus par les Etats membres 138

§1. Existence de compétences retenues des Etats
membres 138

§2. Absence de mise en péril de «l'effet utile» du
droit communautaire 139

	Pages
2. Effets juridiques de ces traités à l'intérieur de la Communauté	140
§1. Effets incidents sans adhésion formelle de la Communauté.....	140
1) Le cas de la Convention européenne des droits de l'homme	140
2) Autres conventions?	145
a) Protection des droits fondamentaux ...	145
b) OIT	145
c) Conseil de l'Europe	147
§2. Effets complets par adhésion subséquente de la Communauté.....	151
a) Conventions du Conseil de l'Europe	152
b) Conventions relatives à la protection de l'environnement	154
Conclusion.....	159
§3. Effet direct, dans la Communauté, des engagements internationaux souscrits par les Etats membres avec des Etats tiers après 1958	160
3. Les risques d'abus dans l'usage, par les Etats membres, de leur compétence internationale résiduelle	161
§1. Les accords mixtes	161
§2. Les accords bilatéraux de coopération	165

TITRE II :

Les actes internationaux unilatéraux	173
Généralités	173

Chapitre premier

Les actes unilatéraux posés par les organes de certains accords externes de la Communauté	176
1. Position du problème	176
2. Rareté de la jurisprudence	176
3. Classification sommaire de ces actes	177
4. Application de ces actes à l'intérieur de la Communauté	179
§1. Principe: application indirecte	179
§2. Vers une exception?.....	179
5. Effet direct dans la Communauté?	180
§1. Principe: absence d'effet direct.....	180
§2. Vers une exception?.....	181

Chapitre 2

Les actes unilatéraux posés par d'autres organisations internationales que les Communautés européennes	182
Généralités	182
Section 1 <i>Intérêt de la jurisprudence communautaire</i>	182
1. «Notes explicatives» et «avis de classement» du Conseil de coopération douanière	183

2.	«Recommandations» de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est	185
3.	«Prescriptions» de la FAO et de l'OMS	186
4.	Appréciation	186
Section 2	<i>Actes unilatéraux posés par l'Organisation des Nations Unies</i>	187
1.	Résolutions obligatoires du Conseil de sécurité	187
2.	Résolutions de l'Assemblée générale	192
3.	Appréciation critique	195

Chapitre 3

Décisions prises par certaines juridictions internationales	196
1. Position du problème	196
2. Absence de solution globale	196
3. L'art. 219 CEE: portée et limites dans le présent contexte	197
4. Absence de pratique jurisprudentielle	197
5. Discussion de quelques hypothèses	198
§1. Décisions du «Tribunal du Fonds» (avis 1/76)	199
§2. Décisions des juridictions arbitrales instituées par les accords externes de la Communauté ..	200
§3. Arrêts et avis consultatifs de la Cour internationale de justice	201
§4. Décisions de la juridiction européenne des droits de l'homme	204
<i>Résumé du titre II</i>	208

TITRE III

Les règles générales du droit international public	211
Terminologie	211
Section 1 <i>Problèmes généraux</i>	211
1. Le principe de l'applicabilité des règles générales du droit international public aux rapports externes de la Communauté	211
2. Rareté de la jurisprudence	213
Section 2 <i>Evocation sommaire de quelques problèmes particuliers</i>	214
1. Pertinence, dans les rapports externes de la Communauté, de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969?	215
2. Répercussion, sur les rapports externes de la Communauté, de certaines résolutions «déclaratoires» ou «cristallisatrices» du droit international général prises par l'Assemblée générale de l'ONU	216
<i>Résumé du titre III</i>	220

Droit international public et contrôle judiciaire communautaire	221
--	-----

Chapitre premier

Le droit international public comme source de la «légalité communautaire»	223
--	-----

1. Fondement juridique général (art. 164 CEE)	223
2. La règle internationale comme moyen d'invalidation (art. 177b CEE).....	223
3. La règle internationale comme moyen d'annulation (art. 173 CEE).....	225
4. La règle internationale comme fondement de l'exception d'illégalité (art. 184 CEE).....	227
5. La violation d'une règle internationale, cause possible de l'ouverture d'une procédure en manquement d'Etat (art. 169-171 CEE).....	227
6. L'ignorance fautive d'une règle internationale par le Conseil ou la Commission, cause possible d'une action en carence (art. 175 CEE).....	229
7. La règle internationale, support éventuel d'un contentieux de la responsabilité? (art. 178 et 215 CEE)....	229
8. La règle internationale, élément d'appréciation auxiliaire du contrôle préventif de compatibilité? (art. 228, § 1, al. 2 CEE)	230

Chapitre 2

Le droit international public comme objet du contrôle judiciaire communautaire	232
---	-----

1. Dans le cadre de la procédure d'interprétation préjudicielle (art. 177b CEE)	232
2. Dans le cadre du contrôle préventif de compatibilité (art. 228 § 1, al. 2 CEE).....	235
3. L'épineuse question de la légitimité d'un contrôle communautaire «a posteriori» des accords externes de la Communauté	237
§1. Généralités	237
§2. Art. 173 CEE: une hypothèse exclue	240
§3. Art. 177b CEE: un rempart ultime du droit de l'intégration?.....	241

TROISIÈME PARTIE

DE L'ANALYSE À LA SYNTHÈSE

	Pages
Vers une vue d'ensemble des rapports entre le droit communautaire et le droit international public à travers quelques métaphores	245
1. Evocation de trois périodes historiques	245
1. La période révolue des refus émotifs	246
2. La période à certains égards bénéfique de l'incompréhension	246
3. Vers une période de tolérance réciproque?	247
2. Anatomie générale des rapports entre le droit communautaire et le droit international public	248
1. Une problématique «interne»	248
2. Une problématique «externe»	248
3. Brèves considérations quantitatives	249
1. Un phénomène marginal	249
2. Croissance récente des cas d'interférences	250
4. Une articulation complexe	250
1. Le rôle décisif de la relation d'exclusion	251
2. Le rôle parfois méconnu de la relation de complémentarité	252
3. L'usage malaisé de la relation de hiérarchie	254
5. Enseignements jurisprudentiels	255
1. Un fréquent phénomène de rejet	255
2. Un occasionnel phénomène d'attraction	256
6. Un peu de photographie	258
1. Le droit international public, «révéléteur» du droit communautaire	258
2. Le droit communautaire, «révéléteur» du droit international public	258
7. Un peu de chimie	259
1. Le droit communautaire, «catalyseur» occasionnel du droit international public	259
2. Le droit international public, «catalyseur» occasionnel du droit communautaire?	260

	Pages
8. Une approche plus politique	262
1. Le droit international public comme «politique consolidée»	262
2. Le droit communautaire comme «droit international public consolidé»?	262
9. Régulation biologique d'une articulation vivante ...	263
1. Une osmose discrète mais vitale	263
2. Des principes régulateurs encore insuffisants	264
10. Vers une nouvelle éthique?	265
1. L'indispensable reconnaissance réciproque des spécificités	265
2. De la compétition vers la coopération	266
<i>Bibliographie</i>	269

Principales abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFDI	Annuaire français de droit international
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
ASDI	Annuaire suisse de droit international
att.	attendu
AWD	Aussenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
Bull.CE	Bulletin des Communautés européennes
BYIL	British Yearbook of International Law
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Communautés européennes
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CIJ	Cour internationale de justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CMLRev	Common Market Law Review
CPJI	Cour permanente de justice internationale
ELR	European Law Review
EuR	Europarecht
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
It.YIL	Italian Yearbook of International Law
JDI	Journal du droit international
JIR	Jahrbuch für internationale Recht
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JöR	Jahrbuch für öffentliches Recht
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
LIEI	Legal Issues of European Integration
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NTIR	Nederlands Tijdschrift voor internationaal Recht
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
PE	Parlement européen
Q.E.	Question écrite

RBDI	Revue belge de droit international
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
RDH	Revue des droits de l'homme
RDS	Revue de droit suisse
Rec.	Recueil des arrêts de la Cour
RGDIP	Revue générale de droit international public
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RMC	Revue du Marché commun
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RTNU	Recueil des traités des Nations Unies
SEW	Sociaal Economische Wetgeving
STE	Série des traités européens (Conseil de l'Europe)
TDC	Tarif douanier commun
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Introduction

Cet essai est consacré aux rapports entre le droit communautaire et le droit international public.

L'étude de cette question revêt un aspect classique puisqu'il s'agit, pour l'essentiel, du rapport d'un droit interne (l'ordre juridique des Communautés européennes) avec un ordre juridique plus vaste dans lequel il se trouve inséré (l'ordre juridique international).

Mais l'étude des rapports entre le droit communautaire et le droit international public revêt aussi un intérêt plus spécifique, qui découle de la nature originale du droit communautaire.

Le droit communautaire est en effet d'abord un *droit interne*, qui comprend des règles de rang « constitutionnel » (le droit communautaire originaire) et des règles de rang « législatif » ou « administratif » (le droit communautaire dérivé, formé notamment de règlements, de directives et de décisions).

Mais le droit communautaire est aussi un *droit d'intégration*, qui crée un nouveau type de rapports internationaux entre plusieurs Etats et des institutions communes (Assemblée, Conseil, Commission, Cour de justice), chargés de remplir des objectifs définis par les traités institutifs (Traité CECA, CEE, Euratom).

Cette double dimension de l'ordre juridique des Communautés européennes incite l'observateur à considérer l'étude des rapports entre le droit communautaire et le droit international public selon deux perspectives, qui inspirent les deux premières parties de cet essai.

Dans une première partie (pp. 1-58), les rapports entre le droit communautaire et le droit international public seront évoqués dans une *perspective intracommunautaire*, c'est-à-dire dans le contexte des rapports entre la Communauté et ses Etats membres. Il s'agira ici de définir sommairement les rapports du droit communautaire au sens étroit (droit communautaire originaire et dérivé) avec trois types de règles « internationales » qui relèvent du droit communautaire au sens large :

- a) certains *actes conventionnels* conclus entre Etats membres en rapport avec le droit communautaire;
- b) certains *actes unilatéraux* pris par la collectivité des Etats membres dans le cadre communautaire;
- c) certaines *règles générales* du droit international public.

Dans une deuxième partie (pp. 59-242), qui forme l'essentiel de cet essai, les rapports entre le droit communautaire et le droit international public seront envisagés cette fois dans une *perspective externe*. On tentera en d'autres termes de mesurer l'impact, sur l'ordre juridique communautaire considéré comme ordre interne, de diverses règles internationales dérivées des rapports externes de la Communauté.

Reprenant la systématique adoptée dans la première partie, nous distinguerons successivement:

- a) certaines *règles internationales conventionnelles* (accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers; traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers);
- b) certaines *règles internationales unilatérales* (actes posés par les organes de certains accords externes de la Communauté; actes unilatéraux d'organisations internationales; décisions prises par certaines juridictions internationales);
- c) certaines *règles internationales générales* (les règles générales du droit international public).

Une troisième et dernière partie sera le lieu de quelques réflexions générales menées dans une intention de synthèse (pp. 243-267).

L'attention du lecteur est attirée sur les limites de cet essai. Celui-ci étant très général, trois options en limitent délibérément l'étendue: l'approche du sujet est menée sous un angle communautaire plutôt qu'international; le raisonnement est conduit le plus souvent à partir du seul *Traité CEE*¹; enfin, l'accent est mis davantage sur les problèmes normatifs que sur les problèmes institutionnels. Le lecteur qui s'intéresserait avant tout aux aspects institutionnels du droit des relations extérieures de la Communauté est invité à se référer aux indications bibliographiques qui figurent en fin d'ouvrage (pp. 269 ss., spéc. pp. 289-296).

Un mot encore au sujet, précisément, de la bibliographie qui figure en fin d'ouvrage. Immodeste quant à son ampleur, cette bibliographie a été établie et reproduite dans un but essentiellement documentaire: ce but serait atteint si les indications qu'elle contient devaient faciliter d'autres recherches.

La Chaux-de-Fonds, le 6 janvier 1979.

O. J.-G.

¹ L'insuffisance de cette option a été récemment mise en relief par la pratique communautaire elle-même. En effet, le 14 novembre 1978, la Cour de justice des Communautés européennes, agissant en vertu de l'art. 103 al. 3 du *Traité Euratom*, a «arrêté» une importante *délibération* 1/78, qui définit les conditions de participation des Etats membres de la Communauté à un projet de convention élaboré sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). (Le texte de cette délibération est publié intégralement au JOCE du 16.12.1978, n° C 302, pp. 2-19).

PREMIÈRE PARTIE

**LES SOURCES «INTERNATIONALES»
DANS LES RAPPORTS
INTRACOMMUNAUTAIRES**

Introduction

Lorsque l'on cherche à mesurer la place résiduelle du droit international dans les rapports *intracommunautaires*, il est pratique de distinguer entre les règles conventionnelles, les actes unilatéraux de la collectivité des Etats membres et les règles générales du droit international public.

Dans un *chapitre premier*, nous évoquerons les *règles conventionnelles intracommunautaires*, c'est-à-dire les conventions intergouvernementales conclues entre Etats membres en rapport avec le droit communautaire.

Dans un *chapitre 2*, nous discuterons la place dans l'ordre juridique communautaire de certains *actes unilatéraux de la collectivité des Etats membres* : déclarations, résolutions et autres prises de position adoptées d'un commun accord par la collectivité des Etats membres en rapport avec le droit communautaire.

Dans un *chapitre 3*, nous nous interrogerons sur la pertinence des *règles générales du droit international public* dans les rapports intracommunautaires.

Dans un *chapitre 4* enfin, nous examinerons si et dans quelle mesure la Cour de justice des Communautés européennes peut, dans le cadre de sa mission, tenir compte de l'ensemble de ce droit « international » qui complète — dans le contexte des rapports intracommunautaires — le droit communautaire au sens étroit (droit communautaire originaire et droit communautaire dérivé).

Les règles conventionnelles intracommunautaires

Introduction

Le recours au procédé conventionnel entre Etats membres n'est pas réglementé de manière globale par les traités institutifs de la Communauté. Il en résulte parfois quelque incertitude sur la place de ce droit conventionnel au sein des sources de l'ordre juridique communautaire, notamment lorsque ces accords entre Etats membres ne sont pas prévus par les traités institutifs.

Dans un survol sommaire de ce droit conventionnel «complémentaire», nous nous proposons tout d'abord de souligner le caractère exceptionnel du recours aux conventions intergouvernementales dans les rapports intracommunautaires (section 1); puis nous tenterons de situer la place de ce droit conventionnel dans l'ordre juridique communautaire, en précisant ses rapports avec le droit communautaire originaire et le droit communautaire dérivé (section 2); enfin nous évoquerons, à l'aide d'une série d'exemples, les risques d'abus que peut engendrer l'usage du procédé conventionnel entre Etats membres (section 3).

Section 1

Le caractère exceptionnel du recours aux conventions intergouvernementales dans les rapports intracommunautaires

U. EVERLING, *Die allgemeine Ermächtigung der Europäischen Gemeinschaft zur Zielverwirklichung nach Art. 235 EWG-Vertrag*, EuR 1976 (Sonderheft), pp. 1-26; P. PESCATORE, *Les répartitions de compétences entre la Communauté et ses Etats membres*, dans: «La Communauté et ses Etats membres», Actes du 6^e colloque de Liège, Liège et La Haye, 1973, pp. 61-94; I.E. SCHWARTZ, *Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235. Une compétence exclusive ou parallèle?* RMC 1976, pp. 280-290.

1. Généralités

Dans le système du Traité CEE, l'exercice du pouvoir normatif est confié à titre principal et souvent exclusif aux institutions communautaires. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel que les Etats membres peuvent agir entre eux par voie de conventions internationales pour participer à la réalisation de l'un ou l'autre des objectifs communautaires. Voici comment

M. PESCATORE explique le phénomène: «Le recours à des conventions intergouvernementales pour l'application des traités instituant les Communautés est contraire à l'une des conceptions fondamentales de la constitution communautaire qui a opté, sur toute la ligne, pour la «voie institutionnelle», c'est-à-dire pour l'exécution des traités au moyen d'actes pris par les institutions. (...) La préférence du traité pour la voie institutionnelle s'explique par de bonnes raisons. En effet, en termes de compétence, le recours aux négociations et conventions intergouvernementales signifie le dessaisissement des institutions communautaires, puisqu'au Conseil se substitue une conférence diplomatique, alors que la Commission et le Parlement européen se trouvent entièrement éliminés du processus.»¹

Le rôle décisif des institutions communautaires dans l'exercice du pouvoir normatif au sein des Communautés européennes ressort clairement de nombreuses dispositions des traités institutifs. En vertu du Traité CEE par exemple, les institutions communautaires jouissent de compétences normatives en matière de modifications ou de suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun (art. 28 CEE); en matière de politique agricole commune (art. 43 § 2, al. 3 CEE); en matière de libre circulation des travailleurs salariés (art. 49 CEE); pour régir certains aspects de la sécurité sociale de ces travailleurs (art. 51 CEE); en matière de liberté d'établissement pour l'accès et l'exercice des activités non salariées (art. 54 § 2, 56 § 2 et 57 CEE); en matière de libre prestation de services (art. 63 § 1 et 2 CEE); en matière de transports (art. 75 CEE); dans le vaste secteur du rapprochement des législations des Etats membres (art. 99, 100 et 101 CEE); dans le domaine très vaste de la politique commerciale commune (art. 113 et 114 CEE); et enfin dans les matières couvertes par la clause résiduelle de l'art. 235 CEE.

De l'ensemble de ces dispositions, il résulte que chaque fois que le Traité CEE attribue un pouvoir normatif aux institutions communautaires et que les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir sont réunies, les gouvernements des Etats membres ne sont plus en droit de régir entre eux la matière correspondante par voie d'accords intergouvernementaux.

2. *Essai de classification*

Il n'est pas facile de classer les différentes hypothèses dans lesquelles les Etats membres peuvent agir entre eux par voie conventionnelle dans le cadre du droit communautaire. Une façon commode de procéder est de se reporter au langage des art. 3 et 4 de l'Acte d'adhésion (AA)². On peut alors distinguer quatre groupes de conventions:

¹ PESCATORE: pp. 68-69.

² JOCE du 27.3.1972, n° L 73, p. 14.

- les conventions prévues à l'art. 220 CEE (art. 3 § 2 AA);
- les conventions ou accords relatifs au fonctionnement des Communautés ou présentant un lien avec l'action de celles-ci (art. 3 § 1, 2^e phrase AA);
- les décisions et accords convenus par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil (art. 3 § 1, 1^{re} phrase AA);
- les accords internes conclus entre Etats membres pour l'application de certains accords externes de la Communauté (art. 4 § 3 AA).

Voyons très brièvement à quoi correspondent ces quatre groupes de conventions et accords conclus entre Etats membres.

§ 1. Les conventions prévues à l'art. 220 CEE

L'art. 220 CEE prévoit que les Etats membres engageront entre eux, «en tant que besoin», des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants:

- la protection des personnes, ainsi que la jouissance et la protection des droits dans les conditions accordées par chaque Etat à ses propres ressortissants;
- l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté;
- la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'art. 58 al. 2 CEE, le maintien de la personnalité juridique en cas de transfert du siège de pays en pays et la possibilité de fusion de sociétés relevant de législations nationales différentes;
- la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales.

Jusqu'ici, seules deux conventions ont vu le jour:

- A. L'une, la *Convention du 27 septembre 1968 «concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale»*, est entrée en vigueur le 1^{er} février 1973 dans les six Etats membres originaires de la Communauté¹. Depuis son entrée en vigueur, cette convention a déjà donné lieu à une jurisprudence intéressante, sur certains aspects de laquelle nous aurons l'occasion de revenir dans les développements qui suivent. Nous aurons également l'occasion de revenir sur le protocole du 3 juin 1971 relatif à l'interprétation de cette convention².

¹ JOCE du 31.12.1972, n° L 299, p. 32.

² JOCE du 2.8.1975, n° L 204, p. 28. Voir plus loin pp. 24-25.

B. L'autre, la *Convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales*, a été signée par les six Etats membres originaires¹. Faute de ratification à ce jour par l'un d'entre eux (Pays-Bas), cette convention n'est toutefois pas encore entrée en vigueur.

Une convention sur la fusion internationale des sociétés anonymes est actuellement en préparation².

En revanche, les autres conventions prévues à l'art. 220 CEE (protection des personnes, double imposition, maintien de la personnalité juridique en cas de transfert de siège d'une société d'un Etat membre à un autre) n'ont pas encore donné lieu à des développements substantiels.

§ 2. *Autres conventions complémentaires*

Le groupe des conventions et accords relatifs au fonctionnement des Communautés ou présentant un lien avec l'action de celles-ci (art. 3 § 1 2^e phrase de l'Acte d'adhésion) forme un ensemble assez hétéroclite.

- a) Parmi les conventions très directement liées au *fonctionnement* des Communautés, on peut certainement ranger l'accord portant fixation des droits applicables aux produits de la liste G du tarif douanier commun prévue à l'art. 20 CEE³; on peut également y ranger les accords intergouvernementaux que les Etats membres doivent prendre entre eux pour la nomination des juges et avocats généraux (art. 167 CEE), pour la fixation du siège des institutions communautaires (art. 216 CEE), ou pour la nomination des membres de la Commission, de son président et de ses cinq vice-présidents (art. 11 et 14 du Traité de fusion du 8 avril 1965).
- b) Parmi les autres conventions qui présentent un *lien avec l'action des Communautés*, on citera tout d'abord la Convention de Luxembourg relative au brevet européen pour le marché commun (convention sur le brevet communautaire), du 15 décembre 1975⁴. Cette convention, qui n'est pas encore entrée en vigueur⁵, vise à donner des effets unitaires et autonomes aux brevets européens délivrés pour les Etats membres de la Communauté en vertu de la Convention de Munich sur la délivrance de brevets européens, du 5 octobre 1973, entrée en vigueur le 7 octobre 1977⁶.

¹ Texte de cette convention: Bull.CE, suppl. 2/69.

² Comp. Bull.CE, suppl. 13/73.

³ Accord du 20.3.1960, JOCE 1960, p. 1825.

⁴ JOCE du 26.1.1976, n° L 17, p. 1.

⁵ Elle entrera probablement en vigueur en 1980. Comp. Bull.CE 10-1977, point 2.1.12.

⁶ Bull.CE 10-1977, point 2.1.12 et point 2.2.54.

La Convention de Munich du 5 octobre 1973 a été signée par seize Etats européens, dont les neuf Etats membres de la Communauté. A fin juillet 1978, huit Etats l'avaient ratifiée, au nombre desquels six Etats membres: *RFA, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Suisse et Suède.

On citera dans le même contexte les projets de conventions communautaires relatives aux obligations contractuelles et non contractuelles¹, à la faillite², et — pour autant que la forme conventionnelle soit retenue — au droit des marques³.

- c) Outre ces exemples typiquement conventionnels, il faut également mentionner dans ce contexte deux actes hybrides, chez qui le caractère intergouvernemental le dispute au caractère institutionnel: le cas de l'art. 201 al. 3 CEE, base de la «décision» *sui generis* du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés⁴, décision qui a été *arrêtée* par le Conseil puis *adoptée* par les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives; et le cas de l'art. 138 § 3 CEE, base commune de la curieuse «décision» *sui generis* du Conseil du 20 septembre 1976 (signée par le président du Conseil et contresignée par les ministres des affaires étrangères des Neuf) et de l'«acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct»⁵.

§ 3. *Décisions et accords convenus par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil*

Lorsque le principe d'attribution empêche les institutions communautaires d'agir dans un domaine qui relève pourtant étroitement du droit

¹ Sur ces projets de conventions communautaires, voir notamment H. BATIFFOL, *Projet de convention CEE sur la loi applicable aux obligations contractuelles*, RTDE 1975, pp. 181-186; L. COLLINS, *Contractual and non-contractual obligations. EEC preliminary draft convention*, ICLQ 1976, pp. 35-37; J. FOYER, *L'avant-projet de convention CEE sur la loi applicable aux obligations contractuelles et non contractuelles*, JDI 1976, pp. 555-658; R. VANDER ELST, *Projet de convention CEE sur la loi applicable. Obligations non contractuelles*, RTDE 1975, pp. 187-195.

² Sur cette Convention, voir notamment I. FLETCHER, *The proposed Community convention on bankruptcy and related matters*, ELR 1977, pp. 15-33; L.F. GANSHOF, *L'élaboration d'un droit européen de la faillite dans le cadre de la CEE*, CDE 1971, pp. 146-189; AL. HIRSCH, *Vers l'universalité de la faillite au sein du Marché commun?* CDE 1970, p. 50-60; M. HUNTER, *The draft EEC bankruptcy convention. — A further examination*, ICLQ 1976, pp. 310-328; J. LEMONTEY, *Perspectives d'unification du droit dans le projet de convention CEE relative à la faillite*, RTDE 1975, pp. 172-180; J. NOËL, *Les conventions communautaires: lignes directrices du projet de convention CEE relative à la faillite*, RTDE 1975, pp. 159-171.

³ Sur le futur droit communautaire en matière de marques, voir notamment F.-K. BEIER, *Vers la marque communautaire: objectifs et fondement du futur droit européen des marques*, JDI 1977, pp. 16-42; M.G. BEVAN, *Memorandum on the creation of an EEC trade mark*, ELR 1977, pp. 134-140; EO. PETITPIERRE, *Le projet de marque communautaire*, Revue économique et sociale (Lausanne) 1977, pp. 201-204.

⁴ JOCE du 28.4.1970, n° L 94, p. 19. Voir notamment G. OLMÍ, *Les ressources propres aux Communautés*, CDE 1971, pp. 379-400.

⁵ JOCE du 8.10.1976, n° L 278, pp. 1 et 5. Sur les curiosités de forme, de terminologie et de nature de ces deux actes, voir B. PAULIN et J. FORMAN, *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, CDE 1976, pp. 506-536.

communautaire, les représentants des gouvernements des Etats membres ont l'habitude de se réunir « au sein du Conseil », en conférence diplomatique, pour prendre les mesures appropriées. Ces accords entre Etats membres ont par conséquent une nature juridique hybride: du point de vue formel (formation de la volonté des parties, entrée en vigueur, le cas échéant observation des procédures d'approbation parlementaire dans les Etats membres), ces « décisions et accords » relèvent du droit international public, par le biais des droits nationaux des Etats membres, si bien qu'on a pu les comparer à des accords internationaux conclus en la forme simplifiée. Du point de vue matériel en revanche, ces « décisions et accords » relèvent du droit communautaire au sens large, dans toute la mesure où leur objet se situe dans le champ ou dans le prolongement des objectifs définis par les traités communautaires. A n'en pas douter, ce groupe de conventions entre Etats membres est celui qui a donné lieu au plus de controverses. Objet de nombreuses études doctrinales¹, la pratique de ces « décisions et accords » a été entérinée par l'art. 3 § 1, 1^{re} phrase de l'Acte d'adhésion.

Les deux questions fondamentales qui se posent à l'égard des « décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil » sont d'une part la question de savoir si ces « décisions » sont hiérarchiquement subordonnées au Traité CEE; d'autre part celle de savoir si la Cour de justice des Communautés européennes pourrait les prendre en considération dans l'exercice de sa mission d'assurer le respect du droit (art. 164 CEE). Nous verrons que ces deux questions appellent des réponses positives².

§ 4. *Accords internes conclus entre Etats membres pour l'application de certains accords externes de la Communauté*

Pour mettre un terme à ce bref tour d'horizon des principales règles conventionnelles du droit « complémentaire » de la Communauté, il convient encore de faire mention des *accords internes* que les Etats membres sous-

¹ Voir notamment G. BEBR, *Acts of representatives of the governments of the Member States taken within the Council of ministers of the European Communities*, SEW 1966, pp. 329-345; BURGER, *Rapport du 12 mars 1969 fait au nom de la commission juridique du Parlement européen sur les actes de la collectivité des Etats membres ainsi que sur les actes du Conseil non prévus par les traités*, PE doc. 1968-1969, n° 215 (42 p.); J.H. KAYSER, *Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten*, dans: «Festschrift für C. Ophüls», Karlsruhe, 1965, pp. 107-124; J.V. LOUIS, *Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles», Bruxelles, 1969, pp. 427-435, n° 1174-1185; K.J. MORTELMANS, *The extramural meetings of the ministers of the Member States of the Community*, CMLRev 1974, pp. 62-91; P. PESCATORE, *Remarques sur la nature juridique des « décisions des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil »*, SEW 1966, pp. 579-586.

² Voir plus loin pp. 13-14 (c); 51-53 et 55-58.

crivent entre eux à l'occasion de la conclusion d'accords externes entre la Communauté et un ou plusieurs Etats tiers. La pratique de ces accords internes s'explique par la circonstance que lors de la conclusion de certains accords externes avec des pays tiers, les Etats membres apparaissent à côté de la Communauté en tant que parties contractantes, et qu'il est dès lors nécessaire de définir, sur le plan communautaire, le régime des mesures à prendre et des procédures à suivre pour l'application de l'accord externe. Inaugurée à l'occasion de la conclusion de l'accord d'association avec la Grèce¹, reprise plusieurs fois par la suite, cette pratique obéit généralement à un même schéma. Deux accords internes complètent l'accord externe: le premier vise les mesures à prendre et les procédures à suivre pour l'application de l'accord externe; le second règle sur le plan interne ses modalités financières.

Section 2

Rapports du droit conventionnel « complémentaire » avec le droit communautaire originaire et dérivé

Poser le principe du caractère exceptionnel du recours aux conventions intergouvernementales dans les rapports intracommunautaires ne suffit pas. Il faut encore définir les rapports de ce droit conventionnel « complémentaire » avec le droit communautaire originaire d'une part, avec le droit communautaire dérivé d'autre part.

1. Primauté des traités institutifs sur le droit conventionnel « complémentaire »

A. Généralités

Le principe du droit international général selon lequel les parties à un traité international peuvent amender celui-ci ou en suspendre l'application par consentement unanime² n'est pas valable en droit constitutionnel communautaire.

Dans cet « ordre juridique nouveau », créé pour une durée « illimitée »³, les Etats membres ne sont plus les maîtres absolus des révisions des traités institutifs. En effet, l'art. 236 CEE définit une procédure qui comporte trois phases, dont la première revêt un caractère institutionnel: le Conseil délibère d'abord en vue de l'émission d'un « avis favorable »⁴; puis la conférence des représentants des gouvernements des Etats membres arrête d'un

¹ JOCE du 18.2.1963, n° 26, p. 350.

² Comp. les art. 39, 1^{re} phrase et 57 b de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969.

³ Art. 240 CEE et 208 CEEA; voir toutefois l'art. 97 CECA.

⁴ Le vote requiert en droit la majorité simple (CEE, CEEA) ou la majorité des deux tiers (CECA). En pratique, on recherche toujours l'unanimité pour permettre la

commun accord les modifications; dans un troisième temps enfin, les Etats membres engagent les procédures d'approbation parlementaire qui permettent la ratification du traité de révision en conformité de leurs règles constitutionnelles.

Il est vrai que la pratique communautaire a connu deux précédents fâcheux, dans lesquels le Traité CECA a été modifié sans que la phase communautaire prescrite par l'art. 96 CECA ait été respectée¹. Il n'en demeure pas moins que l'intervention des institutions communautaires lors de la révision des traités institutifs revêt un caractère impératif, qui ne saurait être détourné sous aucun prétexte que ce soit².

Voyons maintenant de quels indices on peut déduire la primauté du droit communautaire originaire sur le droit conventionnel «complémentaire».

B. Primauté des traités institutifs

a) — Sur les conventions de l'art. 220 CEE

La primauté du Traité CEE sur les conventions conclues entre Etats membres au titre de l'art. 220 CEE résulte de la lecture corrélatrice de l'art. 5 CEE (obligation de fidélité communautaire) et de l'art. 236 CEE (conditions à respecter pour la révision du Traité CEE). La circonstance que l'ouverture des négociations destinées à élaborer ces conventions soit soumise à une *opportunité communautaire* («en tant que besoin») est un autre indice de cette primauté.

Dans son arrêt *Tessili c. Dunlop*, du 6 octobre 1976, la Cour de justice des Communautés européennes souligne de plusieurs manières le lien de dépendance hiérarchique qui subordonne la Convention du 27 septembre 1968 au Traité CEE. La Cour de justice relève d'abord que ladite convention a été établie «en exécution de l'article 220» CEE, et que cette disposition doit conduire à l'établissement de règles «destinées à faciliter la réalisation d'un marché commun»; la Cour de justice relève également qu'aux termes du préambule de la convention, celle-ci doit contribuer à renforcer, dans la Communauté, la protection juridique des personnes qui y sont établies, et doit par conséquent être interprétée en tenant compte à la fois du système et des objectifs qui lui sont propres «et de son lien avec le traité... de façon... à assurer à celle-ci sa pleine efficacité dans la perspective des objectifs de l'article 220 du traité»³.

signature de l'accord par tous les Etats membres. Comp. C.-D. EHLERMANN, *Institutions européennes et processus décisionnel*, Cours polycopié, Bruges, 1975-1976, à la p. 93.

¹ Traité du 27 octobre 1956 (retour de la Sarre à la République fédérale d'Allemagne); Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, signée et entrée en vigueur aux mêmes dates que les Traités CEE et CEEA. Voir l'appréciation critique de P. PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, pp. 62-63.

² Dans le même sens: BURGER, *Rapport précité*, 1969, pp. 11-12, points 22, 23 et 25.

³ *Tessili c. Dunlop*, 6 oct. 1976, aff. 12/76, Rec. 1976, pp. 1473 ss, pp. 1484-1485, att. 9 et 11.

b) — *Sur les autres conventions «complémentaires»*

La reconnaissance de la primauté du Traité CEE sur les autres conventions conclues entre Etats membres en vue de la réalisation des objectifs communautaires ne devrait pas non plus poser de problèmes insurmontables.

La Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire, du 15 décembre 1975, est particulièrement claire sur la question, puisqu'elle contient une disposition qui fait expressément état de la primauté des dispositions du Traité CEE sur la convention. Son art. 93 prévoit en effet: «Aucune disposition de la présente convention ne peut être invoquée pour faire échec à l'application d'une disposition du traité instituant la Communauté économique européenne.»¹

c) — *Sur les «décisions et accords» des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil*

Ici, l'établissement d'une hiérarchie paraît à première vue plus difficile. Pourtant, la lecture corrélatrice des art. 5 et 236 CEE permet également de conclure que ces «décisions et accords» entre Etats membres ne peuvent pas modifier le Traité CEE qui en forme la base et la justification. Il est vrai que divers auteurs, parmi lesquels MM. CARSTENS², WAGNER³, MORAND⁴, RIKLIN⁵ et BLECKMANN⁶, n'excluent pas que ces «décisions et accords» puissent modifier les traités communautaires. Cette opinion est contestable. On suivra plutôt MM. OPHÜLS⁷, PESCATORE⁸, BURGER⁹, LOUIS¹⁰, LAUWAARS¹¹, CONSTANTINESCO¹² et SIMON¹³, qui excluent tous l'éventualité d'une modification des traités institutifs par de telles «décisions et accords». Autant dire que ces «décisions et accords» sont hiérarchiquement subordonnés aux traités institutifs. Il n'est pas étonnant que cette dernière

¹ JOCE du 26.1.1976, n° L 17, p. 1.

² CARSTENS: ZaöRV 1961, pp. 1-37, à la p. 14.

³ WAGNER, H.: *Grundbegriffe des Beschlussrecht der Europäischen Gemeinschaften*, KSE 1965, à la p. 235.

⁴ MORAND, C.-A.: *La législation dans les Communautés européennes*, Paris, 1968, à la p. 91.

⁵ RIKLIN, A.: *Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen*, Berne, 1972, à la p. 147.

⁶ BLECKMANN, A.: *Europarecht*, Cologne, 1976, à la p. 61.

⁷ OPHÜLS, C.-F.: *Die Mehrheitsbeschlüsse der Räte in der Europäischen Gemeinschaften*, EuR 1966, pp. 193-229, à la p. 225.

⁸ PESCATORE: SEW 1966, à la p. 585, point 7, lettre c. Voir également, du même auteur: *Les répartitions de compétences*, 1973, pp. 72-73; *L'ordre juridique des CE*, 1975, à la p. 155.

⁹ BURGER: *Rapport* du 12 mars 1969, précité, pp. 11-12, points 20 ss, spéc. 27.

¹⁰ LOUIS: *Les Nouvelles*, Bruxelles, 1969, pp. 427-435, spéc. pp. 431-432, n° 1179.

¹¹ LAUWAARS, R.H.: *Lawfulness and legal force of Community decisions*, Leiden, 1973, à la p. 84.

¹² CONSTANTINESCO, VL.: *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, 1974, à la p. 378, note 50.

¹³ SIMON: RTDE 1975, à la p. 452.

thèse soit partagée par la Commission¹, par le Conseil² et par l'Assemblée³.

Pour sa part, la Cour de justice n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer explicitement à ce sujet. Tout porte à croire cependant qu'elle ne manquera pas d'affirmer la primauté du Traité CEE sur ces « décisions et accords » dès que l'occasion s'en présentera. La Cour de justice ne soulignait-elle pas récemment qu'« en effet, une modification du traité ne peut résulter — sans préjudice de dispositions spécifiques — que d'une révision opérée en conformité de l'article 236 » CEE⁴ ?

d) — *Sur les accords internes pris pour l'exécution d'accords externes*

Enfin, pour des raisons analogues, on conçoit mal que les accords internes pris entre Etats membres pour l'exécution d'accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers puissent déroger de quelque manière que ce soit au Traité CEE. En effet, de par leur nature, ces accords internes ont un caractère auxiliaire par rapport aux accords externes qui en forment la justification.

C. Conclusion

Il découle de ce qui précède que l'ensemble de ce droit conventionnel « complémentaire », destiné à la réalisation des objectifs communautaires, est hiérarchiquement subordonné aux traités institutifs. M. PESCATORE résume parfaitement le principe en écrivant que les dispositions conventionnelles ou autres de ce droit complémentaire « ne peuvent pas être placées dans la hiérarchie des normes sur le même pied que les traités eux-mêmes ». « Pour apporter des changements aux traités, poursuit cet auteur, il n'existe qu'un moyen régulier et efficace, c'est celui de la procédure formelle de révision. Toutes autres dispositions complémentaires, par leur nature même, ne sont qu'un droit adventice, c'est-à-dire auxiliaire et secondaire par rapport aux traités⁵. »

2. *Rapports du droit conventionnel « complémentaire » avec le droit communautaire dérivé*

Qu'en est-il maintenant des rapports entre ces accords et conventions conclus entre Etats membres et le droit communautaire dérivé ? Il semble

¹ Commission: réponse à la Q.E. n° 204 de M. VREDELING, JOCE du 12.1.1968, n° C 1, pp. 6-7.

² Conseil: réponse à la Q.E. n° 204 du M. VREDELING, JOCE du 8.3.1968, n° C 17, pp. 1-7.

³ Assemblée: résolution du 8 mai 1969, considérant g et point 1, JOCE du 28.5.1969, n° C 63, p. 18.

⁴ *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, pp. 455 ss, à la p. 479, att. 58.

⁵ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 155.

bien qu'il s'agisse moins ici de hiérarchie que de *complémentarité* et de *subsidiarité*.

§ 1. *Complémentarité*

En principe, aucun conflit direct ne devrait survenir entre le droit conventionnel complémentaire et le droit communautaire dérivé. En effet, il n'y a de place pour une action conjointe des Etats membres par voie conventionnelle que lorsque cette action est prévue expressément dans les traités institutifs, ou lorsque les institutions communautaires ne sont pas investies des compétences propres à réaliser l'objectif communautaire poursuivi. Comme le souligne avec raison M. LOUIS: «Les décisions des représentants ne peuvent intervenir là où une compétence communautaire est prévue¹.» Dans ce sens donc, on peut parler de *complémentarité* entre le droit conventionnel «complémentaire» et le droit communautaire dérivé.

La reconnaissance de cette complémentarité ne résout cependant pas l'ensemble du problème. Que se passe-t-il en effet si, dans un domaine donné, la Communauté ne juge temporairement pas opportun ou souhaitable d'exercer une compétence dont elle est titulaire? Dans l'intervalle, les Etats membres peuvent-ils régir la matière en concluant entre eux un accord intergouvernemental? Comme on va le voir, l'issue de ce débat capital dépend pour une bonne part de la conception que l'on se fait de l'art. 235 CEE.

§ 2. *Subsidiarité*

L'art. 235 CEE prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, *prend* les dispositions appropriées si apparaît: 1) la nécessité d'une action de la Communauté 2) pour réaliser l'un des objets de la Communauté 3) dans le fonctionnement du marché commun 4) en l'absence d'un pouvoir d'action prévu à cet effet par le Traité CEE.

Faut-il penser que l'art. 235 CEE impose aux institutions communautaires une *obligation* d'agir chaque fois que ces conditions de mise en œuvre sont réunies? Ou faut-il au contraire penser que le pouvoir d'appréciation dont bénéficient les institutions communautaires en vertu de cette disposition confère à l'exercice de cette compétence le caractère d'une simple *faculté*?

¹ LOUIS: *Les Nouvelles*, Bruxelles, 1969, à la p. 434.

Plusieurs auteurs sourient ce second point de vue¹ en s'appuyant parfois sur un *obiter dictum* de la Cour de justice². Refusant à juste titre d'y voir une prise de position de principe de la Cour, d'autres auteurs, s'appuyant sur une analyse grammaticale de l'art. 235 CEE (emploi de l'indicatif: «prend»), estiment que l'art. 235 oblige les institutions communautaires à prendre «les dispositions appropriées» chaque fois que les conditions d'application de cette disposition sont remplies³.

Cette seconde thèse, qui nous paraît conforme à l'esprit du droit communautaire, a été défendue avec une particulière vigueur par M. SCHWARTZ⁴:

«La question qui se pose est la suivante: est-il admissible, sur le plan juridique, que les gouvernements des Etats membres négocient et concluent entre eux des conventions non prévues par le traité CEE, alors que ce même traité, et notamment ses articles 100 ou 235, confèrent un pouvoir normatif aux institutions de la Communauté?»

Notre thèse est celle-ci: dès lors que, pour une période donnée, le Traité attribue un pouvoir normatif aux institutions de la Communauté et que les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir sont réunies, les gouvernements des Etats membres ne sont pas en droit de régler cette question entre eux par la voie d'une convention internationale. A partir de ce moment, les institutions de la Communauté ont une compétence exclusive pour légiférer dans le domaine en question. Toute idée de choix entre la procédure communautaire et la procédure internationale se trouve ainsi exclue, même si les institutions de la Communauté n'ont pas encore exercé leurs pouvoirs.»⁵

Au terme de substantiels développements, M. SCHWARTZ parvient à la conclusion suivante: «Les termes de l'art. 235 et le langage du Traité en général font de cette disposition une règle impérative. Par conséquent, à partir du moment où les institutions de la Communauté considèrent que toutes les conditions énumérées dans cette disposition sont réunies, elles n'ont pas la faculté de ne pas faire usage des compétences qui leur sont attribuées et de confier aux Etats membres agissant conjointement le soin

¹ Voir notamment BURGER, *Rapport*, à la p. 15, point 37; H.-P. ISEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tubingue, 1972, à la p. 433; P.-H. TEITGEN, *Cours de droit institutionnel communautaire*, Paris, 1974-1975, à la p. 209; EHRING, cité par LAUWAARS, *Lawfulness*, à la p. 82, note 115.

Plus nuancé: LAUWAARS, *Lawfulness*, 1973, pp. 81-93; comp. également BOULOUIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, tome 1, Paris, 1974, à la p. 208.

² *Commission c. Conseil* (AETR), 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1971, pp. 263 ss, à la p. 283, art. 95.

³ HALLSTEIN, W., *Die Europäische Gemeinschaft*, Dusseldorf et Vienne, 1973, à la p. 319; KAPPEYN et VERLOREN VAN THEMATAAT, *Introduction*, Londres, 1973, à la p. 122, note 1; LAGRANGE, M., *L'avenir institutionnel de la Communauté européenne*, RTDE 1974, pp. 88-98, à la p. 93; SCHWARTZ, cité à la note suivante, RMC 1976, spéc. pp. 289-290.

⁴ I.E. SCHWARTZ, *Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'art. 235. Une compétence exclusive ou parallèle?* RMC 1976, pp. 280-290.

⁵ SCHWARTZ: p. 281.

d'intervenir. »¹ Il ajoute que «le sens de cet article est de conférer expressément aux institutions communautaires les compétences nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté et d'obliger ces institutions à les exercer, compte tenu de la marge d'appréciation dont elles disposent quant à la nécessité d'une action»².

S'agissant de l'étendue de cette marge d'intervention, cet auteur précise enfin: «La marge d'appréciation dont disposent les institutions de la Communauté dans l'examen de la nécessité de leur action en vue de réaliser l'objectif disparaît dès le moment où ces institutions ont constaté que toutes les conditions d'application de l'article 235 sont réunies.»³

On voit donc que la compétence des Etats membres d'agir entre eux par la voie de conventions internationales pour réaliser les objectifs définis par les traités institutifs revêt un caractère *subsidaire* par rapport à la compétence correspondante de la Communauté d'agir par la voie institutionnelle.

La sphère d'action résiduelle des Etats membres agissant entre eux par la voie d'accords ou conventions dépend donc non seulement des règles attributives de compétences prévues dans le Traité CEE (art. 2, 3, 4, 43, 49, 51, 54, 56, 57, 66, 75, 99, 100, 101, 113, 235 CEE), mais également, et tout spécialement dans le cas de l'art. 235 CEE, de la prise de position préalable des institutions communautaires sur l'opportunité d'adopter des «dispositions appropriées».

Dans les domaines où la Communauté est titulaire de compétences très vastes, comme c'est le cas en matière de politique agricole commune (art. 39-46 CEE) ou en matière de politique commerciale commune (art. 113 CEE), le non-exercice de la compétence communautaire n'équivaut pas à un «vide juridique» que les Etats membres seraient en droit de combler par des mesures unilatérales ou des accords passés entre eux⁴. Dans ces domaines, l'action individuelle ou conjointe des Etats membres ne sera possible qu'en vertu d'une «habilitation spécifique de la Communauté»⁵.

Dans la sphère d'application de l'art. 235 CEE, la légitimité ou l'illégitimité d'une action normative des Etats membres par la voie d'accords internationaux passés entre eux dépendra plutôt de la prise de position des institutions communautaires quant à la nécessité ou l'opportunité de réaliser un objectif communautaire par la voie institutionnelle. Avec M. SCHWARTZ, on peut estimer qu'«aussi longtemps et pour autant que

¹ SCHWARTZ: pp. 289-290.

² SCHWARTZ: p. 284.

³ SCHWARTZ: p. 282.

⁴ *Commission c. France* (pommes de terre), 16 mars 1977, aff. 68/76, Rec. 1977, pp. 515 ss, à la p. 531, att. 22-23 (politique agricole commune).

⁵ *Donckerwolke*, 15 déc. 1976, aff. 41/76, Rec. 1976, pp. 1921 ss, à la p. 1937, att. 32 (politique commerciale commune).

les institutions communautaires ne jugent pas — ou pas encore — nécessaire qu'un objectif de la Communauté soit réalisé par leur action, mais l'estiment simplement utile, opportun ou souhaitable, l'art. 235 ne s'applique pas, de sorte qu'il y a place pour une action conjointe des Etats membres »¹.

Reste à trancher une question délicate: à partir de quel moment les Etats membres sont-ils déçus du droit d'agir entre eux par la voie conventionnelle? Faut-il que les institutions communautaires aient effectivement adopté des mesures communautaires internes, comme semblent le penser certains²? On peut sérieusement en douter. A la lumière de l'arrêt *Kramer*, du 14 juillet 1976, il semble possible de soutenir que le droit des Etats membres d'agir entre eux par la voie conventionnelle disparaît avec l'ouverture de la procédure tendant à la mise en œuvre des mesures communautaires internes par les institutions³. Nous serions même porté à croire qu'en parlant de l'ouverture de la procédure, la Cour de justice ne vise pas seulement l'hypothèse d'une proposition formelle de la Commission au Conseil (art. 149 al. 1 CEE), mais déjà celle d'une prise de position officielle du Conseil ou de la Commission (art. 152 et 155 deuxième tiret CEE). Une telle prise de position, exprimée dans un « avis », une « recommandation », une « communication », un « memorandum », etc., devrait suffire, nous semble-t-il, si cette prise de position a reçu une publicité suffisante pour être opposable aux Etats membres par le biais de l'art. 5 CEE.

Section 3

Les risques d'abus du procédé conventionnel entre Etats membres

1. Généralités

La définition de la ligne de partage entre le pouvoir normatif de la Communauté et celui des Etats membres agissant entre eux par voie de conventions internationales est souvent délicate. Compte tenu du caractère souvent conflictuel de cette frontière, il est intéressant d'interroger la pratique communautaire pour voir comment se fait, sur le terrain, la sanction du partage entre « l'institutionnel » et « l'intergouvernemental ».

Pour donner une image objective de la pratique communautaire en la matière, il faudrait dépouiller l'ensemble des conventions et accords conclus entre Etats membres aux lisières du droit communautaire, et confronter ensuite ces conventions et accords à la centaine d'actes arrêtés à ce jour

¹ SCHWARTZ: RMC 1976, à la p. 290, point 4.

² A. TRABUCCHI, concl. en l'aff. 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, à la p. 1331.

³ *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 ss, à la p. 1313, att. 45.

par les institutions communautaires en vertu de l'art. 235 CEE¹. Une telle étude comparative dépasserait manifestement le cadre d'un essai général comme le nôtre. Il nous paraît plus utile, dans le cadre de ce dernier, de discuter certains cas où le choix de la forme conventionnelle prête à discussion. Nous nous demanderons en particulier dans chaque cas examiné si, compte tenu de la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres à l'époque considérée², le procédé conventionnel entre Etats membres paraît légitime, discutable ou abusif.

2. *Décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 12 mai 1960 et du 15 mai 1962, concernant l'accélération du rythme de réalisation des objets du Traité CEE*

Il est connu que les deux premières «décisions d'accélération» furent prises sous la forme de décisions des représentants des gouvernements des Etats membres de la CEE réunis au sein du Conseil, le 12 mai 1960³ et le 15 mai 1962⁴, à l'inverse de la troisième, du 26 juillet 1966, prise sous la forme d'une décision fondée notamment sur l'art. 235 CEE⁵, et de la quatrième, prise sous la forme d'une directive du Conseil du 31 mai 1967⁶.

Compte tenu de l'objet à peu près identique de ces quatre décisions d'accélération, il est intéressant de se demander si les deux premières ne consacrent pas un usage abusif du procédé conventionnel entre Etats membres, puisque les deux dernières ont suivi la voie institutionnelle.

Pour les raisons qui suivent, nous serions enclin à penser qu'en 1960 et en 1962, le choix par les Etats membres de la voie intergouvernementale n'était pas abusif.

L'établissement de l'union douanière, dont la réalisation est prescrite par le Traité CEE, est en effet le résultat d'une action complémentaire de la Communauté et des Etats membres. Pour la Communauté, l'union douanière est un objectif, une «action» destinée à lui permettre de remplir sa «mission» (art. 3a, b et art. 2 CEE); pour les Etats membres, l'union douanière signifiait avant tout le respect d'un échéancier précis (art. 12 ss. et notamment 23 § 3 CEE), mais les laissait libres d'adopter un rythme plus rapide que prévu (art. 15 § 2 et 24 CEE).

¹ Du 1^{er} janvier 1958 au 25 août 1975, 94 actes avaient été arrêtés par les institutions communautaires sur la base de l'art. 235 CEE. Parmi ces derniers, une quarantaine concernaient la politique agricole commune, 16 l'union douanière, 18 la recherche, 6 la politique en matière d'environnement. (D'après U. EVERLING, *Die allgemeine Ermächtigung der Europäischen Gemeinschaft zur Zielverwirklichung nach Art. 235 EWG-Vertrag*, EuR 1976 (Sonderheft), pp. 1-26, spéc. pp. 22-26.)

² Comp. le langage de la Cour de justice dans l'arrêt *Balkan* (remise de redevances pour motifs d'équité), 26 juin 1977, aff. 118/76, Rec. 1977, pp. 1177 ss, à la p. 1188, att. 4.

³ JOCE du 12.9.1960, p. 1217.

⁴ JOCE du 28.5.1962, p. 1284.

⁵ JOCE du 21.9.1966, p. 2971. Voir à ce propos l'arrêt *Commission c. Conseil*, 18 févr. 1970, aff. 38/69, Rec. 1970, pp. 47 ss, spéc. p. 57.

⁶ JOCE du 7.6.1967, p. 2158. Cette directive ne vise que les produits agricoles non encore placés sous organisation commune de marchés.

Si les Etats membres désiraient réaliser l'union douanière selon un rythme plus rapide que prévu, il était légitime qu'ils songeassent d'abord à agir par la voie conventionnelle. Les considérants des motifs des deux premières décisions d'accélération laissent d'ailleurs entendre que les Etats membres ont agi en plein accord avec les institutions communautaires¹. On peut dès lors en déduire que les institutions communautaires estimaient, à l'époque, *opportum* que cette accélération se réalisât par la voie intergouvernementale.

En soutenant cela, nous ne voulons pas dire que la troisième et la quatrième décision d'accélération auraient dû être prises sous la forme d'accords intergouvernementaux. Au contraire, dès l'instant où les institutions communautaires avaient manifesté officiellement leur intention de fonder la troisième décision d'accélération sur l'art. 235 CEE, une action conjointe des Etats membres par la voie intergouvernementale eût été abusive, pensons-nous, parce que dès cet instant, l'action intergouvernementale des Etats membres pour réaliser l'objectif d'accélération était jugée *inopportune* par les institutions communautaires, qui estimaient «nécessaire» une action communautaire pour réaliser le marché commun «dans les délais les plus courts»².

En conclusion, on peut estimer qu'en raison du contexte politico-juridique de la période à laquelle les deux premières décisions d'accélération ont été prises, ces dernières constituaient un usage légitime de la sphère d'action résiduelle des Etats membres agissant par la voie conventionnelle.

3. *Convention dite de Naples, du 7 septembre 1967, conclue entre les Six «pour l'assistance mutuelle entre les administrations douanières respectives»*

A. Généralités

Le Traité CEE ne prévoit aucune disposition spécifique attribuant aux institutions communautaires la compétence d'arrêter des règles communes en matière d'assistance mutuelle des autorités compétentes en matière douanière. Il va pourtant de soi que le bon fonctionnement d'une union douanière rend indispensable la perception uniforme des droits de douane du tarif extérieur commun, et qu'à son tour, cette perception uniforme n'est pas possible sans une coordination efficace de la prévention et de la lutte contre les infractions douanières. D'autre part, qui dit union douanière dit tarif douanier commun, donc législation douanière commune. Or l'interprétation et l'application uniformes d'une telle réglementation passent par la coopération de toutes les autorités — administratives et judiciaires, nationales et communautaires — qui en sont chargées.

Cet ensemble de prémisses suggère de prime abord que dans le contexte de l'union douanière communautaire, seules des règles communes pouvaient régir l'assistance mutuelle entre administrations douanières. A supposer qu'une base juridique implicite ne pût se dégager des art. 27-28

¹ Voir la «communication» de la Commission, et les «résolutions» de l'Assemblée et du Conseil citées dans les considérants des décisions d'accélération du 12.5.1960 et du 15.5.1962.

² Voir les trois derniers considérants de la décision du 26.7.1966.

CEE, l'art. 235 CEE eût sans aucun doute pu être utilisé pour régir la matière. Or que s'est-il passé en réalité? Le 7 septembre 1967, les Six signaient entre eux (à Rome) la Convention dite de Naples dont l'entrée en vigueur dans les Etats membres s'est échelonnée entre 1970 et 1972. Le procédé conventionnel était-il légitime à cette époque? Le serait-il aujourd'hui entre les Neuf? Ces deux questions n'ont pas qu'un intérêt académique. A ce jour en effet, la proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil le 25 avril 1973 en vue d'étendre sur les plans matériel et géographique la Convention de Naples¹ n'a pas encore été adoptée par le Conseil.

B. Analyse critique de la Convention de Naples

Le préambule de la Convention de Naples est une véritable profession de foi communautaire. Les Etats contractants — qui s'y intitulent «les Gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne» — considèrent en particulier que les infractions aux lois douanières «compromettent les buts des traités instituant les Communautés européennes», et qu'il importe d'assurer l'exacte perception des droits de douane «pour garantir l'application uniforme des régimes tarifaires prévus par ces Traités»; ils se déclarent en outre «soucieux» d'assurer, par une collaboration étroite des administrations douanières, «le développement et le fonctionnement de l'union douanière» qui les unit.

En contraste avec le langage prometteur de ce préambule, le texte proprement dit de la Convention de Naples ne contient qu'une seule référence au Traité CEE, d'ailleurs assez paradoxale. L'art. 2, seconde phrase, de la Convention précise en effet que dans celle-ci, l'expression *droits de douane* «couvre également les prélèvements créés en application du Traité instituant la Communauté économique européenne».

Malgré cet aveu d'une connexité matérielle entre la Convention et la réglementation douanière communautaire, la Convention ne réserve pas le pouvoir général de surveillance de la Commission (art. 155, 1^{er} tiret CEE); ni celui de la Cour de justice d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité CEE (art. 164 CEE); ni surtout ne réserve la primauté du Traité CEE sur la Convention en cas de conflit. La Convention de Naples ne se borne malheureusement pas à ces incongruités d'ordre général. Plusieurs de ses dispositions prêtent à critique au regard de l'ordre juridique communautaire:

L'art. 4 § 1 de la Convention, qui institue le principe de la communication de tous les renseignements susceptibles d'assurer l'exacte perception des droits de douane, ne vise que les rapports entre administrations douanières «des Etats contractants». Or il n'est pas douteux que dans la mesure où ces renseignements peuvent contribuer au bon fonctionnement de l'union douanière, la Commission aurait un intérêt manifeste à se les voir communiquer de droit².

¹ JOCE du 22.11.1973, n° C 100, p. 30. La proposition concerne l'«assistance mutuelle entre les autorités compétentes des Etats membres et entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations communautaires en matière douanière et agricole».

² Comp. l'art. 2 § 1, al. 2 de la proposition de règlement citée à la note précédente.

L'art. 6 institue le principe d'une «surveillance spéciale» que chaque administration douanière des Etats contractants exerce dans la zone d'action de son service, spontanément ou sur demande d'un Etat contractant. Ici encore, la Commission aurait elle aussi un intérêt prioritaire à pouvoir demander une telle surveillance afin d'assurer l'application correcte de la réglementation douanière communautaire¹.

L'art. 19 réserve le droit des administrations douanières des Etats contractants de refuser l'assistance prévue par la Convention, si cette assistance est «susceptible de porter préjudice à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de leur Etat». Il est permis de penser que si l'invocation de cette clause d'ordre public national avait pour effet d'entraver d'une manière quelconque le bon fonctionnement de l'union douanière, l'art. 19 de la Convention violerait les art. 9 et 12 CEE, lus corrélativement avec l'art. 5 CEE². Il n'est en effet pas compatible avec l'ordre juridique communautaire que la notion d'ordre public national porte pièce à celle d'ordre public communautaire, dont les art. 9 et 12 CEE sont deux expressions³.

L'art. 21 dispose: «Aucune demande d'assistance ne peut être formulée si l'Administration douanière de l'Etat requérant n'est pas en mesure, dans le cas inverse, de fournir l'assistance demandée.» Il n'est pas douteux non plus qu'une telle clause de réciprocité, fréquente dans la pratique internationale classique, soit incompatible avec l'ordre juridique communautaire, qui exclut l'exécution conditionnelle des obligations dérivées du droit communautaire et, en particulier, le prétendu droit des Etats membres de se faire justice eux-mêmes⁴.

L'art. 25 § 2 prévoit le droit de dénonciation de la Convention par tout Etat contractant à tout moment, sur simple notification. Nul doute que cette règle heurte de plein fouet l'une des caractéristiques essentielles de la règle communautaire, qui est de s'imposer avec une même force à tous les Etats membres de la Communauté, en dehors du bon vouloir passager de ceux-ci⁵.

L'art. 24 enfin, qui prévoit l'entrée en vigueur «en cascade» de la Convention, au gré des procédures nationales de ratification, est contraire à une autre exigence fondamentale de la règle communautaire: son uniformité dans l'application, uniformité qui est indispensable à la clarté des situations juridiques dans une Communauté de 250 millions d'individus.

¹ Idem, art. 6.

² Idem, art. 13 § 1 et 2.

³ Sur le caractère «fondamental» des art. 9 et 12 CEE et sur la parenté de cette notion avec celle d'ordre public communautaire, voir R. LECOURT: *L'Europe des juges*, Bruxelles, 1976, pp. 245-246 (avec réf. jurisprudentielles).

⁴ *Commission v. Luxembourg et Belgique*, 13 nov. 1964, aff. 90-91/63, Rec. 1963, p. 1217 ss, à la p. 1232.

Allemagne v. Commission, 16 juin 1966, aff. 52 et 55/65, Rec. 1966, pp. 227 ss.

Commission v. Italie, 26 févr. 1976, aff. 52/75, Rec. 1976, pp. 277 ss, spéc. pp. 284-285, att. 11.

⁵ Comp. LECOURT: pp. 226-227.

C. Riposte communautaire au moment de l'élargissement

En 1973, lorsque s'est posée la question de l'extension géographique de la Convention de Naples aux nouveaux Etats membres, les institutions communautaires ont clairement manifesté leur intention de «communautariser» le régime d'assistance mutuelle couvert par la Convention de Naples. Désirant rattraper le retard accumulé, les institutions communautaires ont même manifesté l'intention d'étendre le régime d'assistance mutuelle aux autorités agricoles. C'est ainsi que le 25 avril 1973, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement «relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités compétentes des Etats membres et entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations communautaires en matière douanière et agricole»¹. Le volet douanier de ce projet de règlement est fondé sur l'art. 235 CEE. Aussi la motivation du projet d'acte souligne-t-elle que la perception correcte des ressources propres des Communautés, de même que le bon fonctionnement de l'union douanière «exigent une coordination de la lutte contre les irrégularités susceptibles d'être commises dans ces différents domaines», et «qu'une telle situation *nécessite* non seulement une collaboration plus étroite entre les autorités compétentes des Etats membres, mais également entre celles-ci et la Commission, spécialement chargée de veiller à l'application des dispositions du traité CEE ainsi que des dispositions prises en vertu de celui-ci».

D. Conclusion

Pour les raisons exposées, la Convention de Naples du 7 septembre 1967 nous semble constituer un abus caractérisé du procédé conventionnel entre Etats membres dans le champ des objectifs du Traité CEE. Comme en témoigne le préambule de cette convention, l'objet de celle-ci est très étroitement lié au fonctionnement de l'union douanière, dont il constitue un prolongement nécessaire. Seul un règlement communautaire pris en vertu de l'art. 235 CEE (ou une directive fondée sur l'art. 100 CEE) eût dès lors été en mesure de régir l'assistance mutuelle des autorités douanières de manière compatible avec le droit communautaire.

Au nombre des griefs que l'on peut adresser à la Convention de Naples, on mentionnera le fait que la convention ne réserve pas la primauté du Traité CEE; n'associe pas la Commission à la réalisation de l'objectif poursuivi; n'instaure aucun contrôle juridictionnel. Sans préjudice d'irrégularités plus spécifiques, la Convention de Naples viole donc l'art. 5 al. 1 *in fine* CEE, faute de faciliter aux institutions de la Communauté l'accomplissement de leur mission.

Abusif en 1967, le procédé conventionnel le serait encore bien davantage aujourd'hui, s'il était utilisé pour l'extension du champ d'application géographique de la Convention de Naples aux Neuf. En effet, depuis 1967, «l'acquis communautaire» s'est consolidé à plusieurs égards: par la mise en place du tarif douanier commun dès le 1^{er} juillet 1968; par la généralisation du régime des ressources propres de la Communauté en vertu de la décision *sui generis* du Conseil du 21 avril 1970; enfin par la

¹ JOCE du 22.11.1973, n° C 100, p. 30.

déclaration des Six d'octobre 1972 en faveur d'une utilisation aussi large que possible de l'art. 235 CEE¹.

4. *Protocole du 3 juin 1971 relatif à l'interprétation de la Convention du 27 septembre 1968 sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale*

M.R. MOK, *The interpretation by the European Court of Justice of special conventions concluded between the Member States*, CMLRev 1971, pp. 485-491.

Il est des utilisations manifestement abusives du procédé conventionnel entre Etats membres; il en est d'autres qui, sans constituer à proprement parler des abus, n'en portent pas moins pièce à l'unité de l'ordre juridique communautaire. L'exemple précédent relevait de la première catégorie; celui que nous nous proposons d'évoquer brièvement maintenant relève de la seconde.

On sait qu'à la suite de la conclusion de la Convention du 27 septembre 1968, les Etats membres de la Communauté ont défini dans un protocole du 3 juin 1971 les modalités de l'interprétation de cette convention par la Cour de justice des Communautés européennes. Ce protocole est entré en vigueur à la même date que la convention, soit le 1^{er} février 1973². Une lecture hâtive des art. 2 et 3 du Protocole du 3 juin 1971 pourrait laisser croire que ses dispositions reprennent purement et simplement le système de renvoi préjudiciel instauré par l'art. 177 CEE.

Or deux modifications substantielles ont été introduites dans ledit protocole:

- a) S'agissant tout d'abord du *renvoi préjudiciel facultatif*, on constate que l'art. 2 § 2 dudit protocole n'admet à cette procédure *que les juridictions statuant «en appel»*, alors que le Traité CEE n'exclut pas que les juridictions de première instance soumettent une question préjudicielle à la Cour de justice (art. 177 al. 2 CEE).
- b) S'agissant du *renvoi préjudiciel obligatoire*, l'art. 2 § 1 dudit protocole énumère *limitativement les juridictions nationales qui sont tenues de saisir la Cour*, alors que le droit commun prévoit, moins restrictivement, l'obligation de renvoi pour toute juridiction nationale «dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne» (art. 177 al. 3 CEE).

Ces limitations apportées par le protocole au régime de l'art. 177 CEE ne sont pas aussi anodines qu'elles en ont l'air. Les Etats membres, sous le couvert d'arguments généreux (engorgement de la Cour de justice en particulier), visent sans doute un objectif moins avouable: réduire l'influence que la Cour de justice est en mesure d'exercer par le biais de l'art. 177 CEE, véritable «clé de voûte» de l'intégration juridique des Etats membres.

¹ Bull. CE 10-1972, p. 24 (point 15, dernier §, de la déclaration solennelle des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de la Communauté élargie, réunis à Paris).

² JOCE du 2.8.1975, n° L 204, p. 28.

Face à cette situation, quelle est la position de la Cour de justice? Loyalement, celle-ci reconnaît que l'art. 1 du Protocole du 3 juin 1971 ne lui confère « la compétence pour interpréter la Convention ainsi que le Protocole »¹. Pour le reste, la Cour de justice s'efforce de vaincre les tendances centrifuges en mettant l'accent sur ce qui unit plutôt que sur ce qui divise.

C'est ainsi que dans son arrêt *Bavaria et Germanair c. Eurocontrol*, rendu le 14 juillet 1976, la Cour de justice a souligné que « le principe de la sécurité juridique dans l'ordre juridique communautaire et les objectifs poursuivis par la Convention en vertu de l'article 220 du traité, sur lequel elle se fonde, exigent une application uniforme dans tous les Etats membres des notions et qualifications juridiques dégagées par la Cour dans le cadre de la Convention »².

Pareillement, dans son arrêt *Tessili c. Dunlop*, du 6 octobre 1976, la Cour de justice a admis, dans un effort d'interprétation créatrice remarquable, que les trois Etats membres qui ne sont pas encore formellement parties au protocole du 3 juin 1971 pouvaient néanmoins présenter des observations dans les procédures pendantes dans l'intervalle, par le jeu combiné des art. 5 du protocole, 177 du Traité CEE, et 20 du protocole sur le Statut de la Cour de justice³.

Cette jurisprudence récente, bien qu'embryonnaire, témoigne de la volonté de la Cour de justice de réduire dans toute la mesure du possible les différences qui séparent les régimes du Traité CEE et du protocole du 3 juin 1971, l'objectif manifeste étant de préserver au mieux la cohésion interne de l'ordre juridique communautaire.

5. *Projet de convention entre Etats membres concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement de certaines créances agricoles (1973-1976)*

Le fâcheux précédent de la Convention de Naples du 7 septembre 1967, discuté plus haut, faillit bien se répéter lors de l'instauration d'un régime d'assistance mutuelle en matière de recouvrement de certaines créances agricoles. Fort heureusement toutefois, l'abus du procédé conventionnel fut désamorcé à temps ici, grâce à la vigilance des institutions communautaires.

Résumons brièvement le fil des événements qui ont finalement conduit au respect de la « voie institutionnelle ».

En dépit d'une proposition de directive transmise par la Commission au Conseil à la fin de l'année 1972 en vue de régir la matière sur le plan communautaire, un groupe de travail intergouvernemental avait élaboré un projet de convention entre Etats membres visant à mettre en vigueur, hors du cadre communautaire, la réglementation contenue dans la proposition de directive transmise au Conseil. Dans une résolution du 16 mars 1973⁴, le Parlement européen souligna le caractère indispensable

¹ *Bavaria et Germanair c. Eurocontrol*, 14 juil. 1977, aff. 9-10/77, Rec. 1977, pp. 1517 ss, à la p. 1526, att. 5 (voir également l'att. 7).

² *Bavaria et Germanair c. Eurocontrol*; att. 4, Rec. 1977, à la p. 1525.

³ *Tessili c. Dunlop*, 6 oct. 1976, aff. 12/76, Rec. 1976, pp. 1473 ss, à la p. 1484, att. 7-8.

⁴ JOCE du 12.4.1973, n° C 19, p. 38.

de l'objectif fixé par la directive au regard du bon fonctionnement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Pour sa part la Commission, dans une lettre adressée au président du Conseil en date du 2 mai 1974, estimait qu'en raison des objectifs indéniablement communautaires visés dans la proposition de directive et des pouvoirs que les institutions tiennent du Traité CEE pour les réaliser (art. 43 et 100 CEE) le cadre juridique communautaire était le seul dans lequel le système d'assistance mutuelle prévu dans la proposition de directive pouvait être valablement établi¹.

La tentative des Etats membres de court-circuiter l'activité normative de la Communauté a définitivement échoué le 15 mars 1976, date à laquelle le Conseil a arrêté une directive, fondée notamment sur l'art. 100 CEE, «concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane»², directive qui doit bientôt comprendre un volet fiscal³.

On peut certainement tirer de cette tentative infructueuse des Etats membres de régir par la voie conventionnelle une matière qui relève entièrement des objectifs communautaires la leçon encourageante qu'un effort soutenu des institutions communautaires permet à la Communauté de conserver ou de reprendre ses droits. On reste toutefois songeur devant l'ampleur des efforts déployés en l'espèce, car la matière à régir s'insérerait pleinement dans le champ des objectifs du Traité CEE (art. 3d et b, 43 et 100 CEE), et l'action des Etats membres était manifestement incompatible avec le Traité CEE (voir, en sus des dispositions mentionnées, les art. 4, 5 al. 2, 149 et 152 CEE).

6. *Accord interne, du 11 juillet 1975, relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la Convention de Lomé*⁴

L'objet essentiel de cet accord entre Etats membres est de régler les modalités de la formation de la volonté des représentants de la Communauté au sein du Conseil des ministres institué par la Convention, lorsque celui-ci connaît des questions «relevant de la compétence des Etats membres» (art. 1^{er} § 1). Cet accord interne prévoit en outre, dans le même contexte, les modalités de l'exécution interne des décisions et recommandations adoptées par ledit Conseil des ministres (art. 2 § 1). Fallait-il un accord entre Etats membres pour régir cette matière? Il est permis d'en douter. Le domaine régi par l'accord interne aurait fort bien pu faire l'objet d'un acte communautaire fondé sur l'art. 238 CEE. Il est vrai que l'on soutient parfois que cette dernière disposition permet seulement de fonder le volet externe de l'association, à l'exclusion des

¹ Voir la réponse de la Commission à la Q.E. n° 774/74 de M. AIGNER, JOCE du 15.5.1975, n° C 108, pp. 29-30, point 3 de la réponse.

² JOCE du 19.3.1976, n° L 73, p. 18.

³ JOCE du 22.10.1976, n° C 249, p. 3 (proposition de directive, du 8 oct. 1976, visant à modifier en ce sens la directive du 15 mars 1976).

⁴ JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 164.

mesures internes que la Communauté pourrait être amenée à prendre à titre autonome en marge de l'accord d'association. Cette conception restrictive de l'art. 238 CEE est discutable¹. En 1961, M. PESCATORE écrivait déjà: «Les traités ayant créé l'association comme un lien *institutionnalisé*, il en découle nécessairement que la Communauté doit être à même de former sa volonté en vue du fonctionnement des institutions de l'association et qu'elle doit être capable de procurer effet aux actes posés par celles-ci. Nous sommes donc en présence ici, une fois de plus, de pouvoirs impliqués nécessairement par l'introduction même de la notion d'association dans les traités².»

Avec M. LAUWAARS, on peut penser que le recours au mode conventionnel pour régler les mesures à prendre et les procédures à suivre pour l'application de ce type d'accords externes de la Communauté n'est «pas très satisfaisant»³. Cet auteur a soutenu qu'en lieu et place de l'action conventionnelle des Etats membres, une action institutionnelle fondée sur l'art. 235 eût été possible⁴. Nous partageons cette opinion. Nous serions même tenté d'admettre que l'action des institutions aurait pu être fondée sur les pouvoirs implicites dérivés de l'art. 238 CEE, car les compétences attribuées à la Communauté sur le plan externe par cette disposition impliquent nécessairement les compétences internes indispensables au bon fonctionnement de l'accord.

7. *Accord interne, du 11 juillet 1975, relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté prévues dans la Convention de Lomé*⁵

Le problème se pose en termes voisins, nous semble-t-il, pour le volet financier de la Convention de Lomé. M. LAUWAARS estime au contraire que le recours au procédé conventionnel serait légitime pour ce type d'accords financiers, car de nouvelles tâches seraient confiées aux institutions communautaires. L'acte se situerait ainsi au-delà de l'art. 235 CEE, mais en deçà de l'art. 236 CEE⁶. Il ne nous paraît pas possible de suivre cet auteur sur ce point particulier. Sans doute la Communauté ne dispose-t-elle pas d'une compétence générale lui permettant d'instituer tout fonds dont elle jugerait la création opportune ou même nécessaire. La politique d'association nous semble toutefois constituer une exception. A défaut d'arguments juridiques péremptoirs, il nous paraît que cette thèse trouve déjà un appui dans le fait qu'à l'égard des associés dépendants (art. 131-136 CEE) la Communauté gère le Fonds de développement créé par l'art. 1^{er} al. 2 de la Convention d'application relative à l'association des PTOM, dont le régime a été prorogé en 1964, en 1970 et en 1977⁷.

¹ Nous reviendrons sur ce point plus loin, p. 73.

² PESCATORE, P.: *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244, à la p. 151.

³ LAUWAARS: *Lawfulness*, Leiden, 1973, à la p. 84.

⁴ LAUWAARS: p. 84.

⁵ JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 168.

⁶ LAUWAARS: *Lawfulness*, Leiden, 1973, à la p. 84.

⁷ Voir les décisions du Conseil du 25 févr. 1964, JOCE du 11.6.1964, p. 1472; du 29 sept. 1970, JOCE du 28.12.1970, p. 83; du 14 févr. 1977, JOCE du 18.2.1977, n° L 46, pp. 15-16; voir également la recommandation de décision du Conseil modifiant cette dernière décision: COM (77) 598 final, du 18.11.1977 (4 p.).

Comme plusieurs PTOM ont accédé à l'indépendance — et ont par conséquent passé du régime des art. 131-136 CEE (associés dépendants) à celui de l'art. 238 CEE (associés indépendants) — il est raisonnable de soutenir que ce que la Communauté peut faire pour ces pays sous le premier régime, elle peut aussi le faire sous le second en vertu de l'effet utile de l'art. 238 CEE.

Si par hypothèse l'art. 238 CEE s'avérait insuffisant, ce dont on peut douter, l'art. 235 CEE devrait incontestablement permettre de régir la matière. «L'objet» à réaliser est la «Convention» de Lomé, qui fait partie de la politique d'association au sens large de l'expression; l'art. 238 CEE relève bien du «fonctionnement du marché commun»; quant à la coopération financière, aussi bien la place centrale qu'elle occupe dans la Convention (art. 40 ss.) que l'importance des fonds engagés (3,39 milliards d'unités de compte, art. 42) montrent à l'évidence qu'elle est un élément «nécessaire» de l'action de la Communauté entreprise à ce titre. A l'heure où l'art. 235 CEE pourrait fonder une action financière de la Communauté en faveur des pays en voie de développement non associés¹, on comprendrait mal les raisons qui s'opposeraient encore à l'institution du Fonds européen de développement par la voie d'un acte communautaire fondé sur l'art. 235 CEE. Les choses semblent d'ailleurs évoluer dans ce sens, puisque le cinquième Fonds européen de développement devrait figurer bientôt dans le budget unique de la Communauté, dès que l'unité de compte européenne (UCE) sera introduite.

En conclusion, sans constituer véritablement un procédé conventionnel abusif entre Etats membres, l'accord interne du 11 juillet 1975 relatif au financement de la Convention de Lomé aurait certainement pu être fondé sur l'art. 238 ou l'art. 235 CEE. Le quatrième Fonds européen de développement eût pu être inscrit au budget de la Communauté, en tant que prolongement nécessaire du régime de coopération financière défini aux art. 40 ss. de la Convention de Lomé.

8. *Convention de Luxembourg, du 15 décembre 1975, relative au brevet européen pour le marché commun (Convention sur le brevet communautaire)*²

A. Position du problème

Le Traité CEE n'attribue aucun pouvoir normatif spécifique à la Communauté en matière de brevets d'invention. Pourtant, le cloisonnement du marché commun qui peut résulter de l'utilisation des titres nationaux de protection peut constituer une violation des règles du Traité relatives à la libre circulation des marchandises (art. 30 ss. CEE) et une distorsion de concurrence contraire au même Traité (art. 85-86 CEE). Certes, l'art. 36 CEE admet-il les interdictions et restrictions d'importations justifiées pour des raisons de protection de la propriété industrielle, mais sous la réserve expresse qu'elles ne puissent constituer ni un moyen de

¹ Voir la proposition de règlement du Conseil relative à l'aide financière et technique en faveur des pays en voie de développement non associés, JOCE du 4.3.1977, n° C 54, pp. 5-6; et la réponse du Conseil à la Q.E. n° 271/77 de M^{me} FLESCII, JOCE du 6.2.1978, n° C 30, pp. 5-6.

² JOCE du 26.1.1976, n° L 17, p. 1. Voir A. Mc CLELLAN, *La Convention sur le brevet communautaire*, CDE 1978, pp. 202-218.

discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres. Ce n'est donc pas l'existence mais certaines modalités de l'exercice des titres nationaux de protection qui sont susceptibles de constituer une violation du Traité¹.

Dans ce contexte général, la création d'un régime communautaire des brevets d'invention, destinée à conférer des effets «unitaires» et «autonomes» aux brevets européens — délivrés pour les territoires des Etats membres en vertu de la Convention de Munich sur la délivrance de brevets européens² — ne pouvait dans son principe que contribuer à réaliser pleinement les objectifs fondamentaux du Traité CEE. C'est bien dans ce but que le 15 décembre 1975, les Etats membres de la Communauté ont signé entre eux à Luxembourg la Convention sur le brevet communautaire³, qui entrera vraisemblablement en vigueur en 1980, au moment où sera délivré le premier brevet européen en application de la Convention de Munich précitée⁴.

La question dont il nous faut débattre ici est celle de savoir si, en l'espèce, une convention internationale était nécessaire pour créer le régime communautaire en matière de brevets, ou si, au contraire, la forme du règlement eût été préférable.

B. Violations du Traité CEE supprimées avant la signature de la Convention

Plusieurs violations potentielles du Traité CEE ont été éliminées avant le 15 décembre 1975, au cours de négociations serrées entre les Etats membres et la Commission. Le principal risque de violation résidait dans un projet de protocole relatif à l'application différée des dispositions sur l'épuisement des droits attachés au brevet communautaire et aux brevets nationaux. L'adoption de ce protocole aurait eu pour effet de cloisonner pendant cinq à dix ans les marchés nationaux, en donnant au titulaire du brevet la possibilité de contrôler l'écoulement du produit breveté après son introduction sur le marché, par la voie de l'action en contrefaçon contre les importations parallèles. L'adoption de ce protocole eût ainsi violé la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle les règles sur la libre circulation des marchandises interdisent au titulaire d'un brevet d'exercer son droit exclusif pour s'opposer à l'importation, dans un Etat membre, d'un produit breveté qui a été commercialisé par lui, ou avec son consentement, dans un autre Etat membre⁵. Finalement, l'adoption dudit protocole a été évitée de justesse après que la Commission, dans un avis du 26 septembre 1975, menaça d'engager contre les Etats membres une procédure en manquement (art. 169 CEE) si ces derniers ne changeaient pas d'avis⁶.

¹ *Parke Davis*, 29 févr. 1968, aff. 24/67, Rec. 1968, p. 81.

Centrafarm, 31 oct. 1974, aff. 15/74, Rec. 1974, pp. 1147 ss, à la p. 1163, att. 15; et à la p. 1168, points 1 et 4 du dispositif.

² Bull. CE 10-1977, point 2.1.12.

³ Voir plus haut, p. 8, b.

⁴ Bull. CE 10-1977, point 2.1.12.

⁵ *Centrafarm*, 31 oct. 1974, aff. 15/74, Rec. 1974, à la p. 1163, att. 15.

⁶ Avis du 26 sept. 1975, JOCE du 9.10.1975, n° L 261, pp. 26 ss, spéc. pp. 29-30, points 15-16; voir déjà l'avis du 4 avril 1974, JOCE du 23.4.1974, n° L 109, p. 34.

C. Critique de certaines dispositions de la Convention

A lire l'art. 93 de la Convention sur le brevet communautaire, la primauté du Traité CEE est garantie de façon absolue:

«Aucune disposition de la présente convention ne peut être invoquée pour faire échec à l'application d'une disposition du traité instituant la Communauté économique européenne.»

Et pourtant! Il suffit de comparer les modalités du contrôle juridictionnel institué par la Convention de Luxembourg avec les art. 164 ss. CEE pour constater que le contrôle juridictionnel de la Cour de justice dans le cadre de l'art. 93 de la Convention n'est pas aussi large que son art. 93 le laisse présager. L'art. 5 § 1 déclare en effet d'emblée que la compétence de la Cour de justice en ce qui concerne la Convention de Luxembourg est «celle qui lui est attribuée par cette convention».

L'art. 73, qui institue une procédure de renvoi préjudiciel calquée sur l'art. 177 CEE, protège implicitement la convention elle-même contre un examen préjudiciel en validité opéré au regard du Traité CEE. Dans ces conditions, que devient la primauté du Traité CEE proclamée à l'art. 93 de la Convention de Luxembourg? L'art. 73 ne nuit-il pas à l'effet utile de l'art. 93 et, par voie de conséquence, à la mise en œuvre effective de la primauté du Traité CEE sur la convention?

L'art. 101 § 2 et 3 reprend la procédure en manquement de l'art. 170 CEE, restée lettre morte à ce jour. Assez curieusement, la plus célèbre procédure sœur de l'art. 169 CEE, qui doit son succès à la circonstance que l'initiative de l'action est laissée à une institution indépendante et non à un autre Etat membre, semble avoir été «oubliée».

L'art. 90 consacre pour sa part une regrettable atteinte au caractère unitaire du brevet communautaire défini à l'art. 2 § 2 de la Convention de Luxembourg. Il prévoit en effet — à titre transitoire il est vrai — que les tribunaux de certains Etats membres pourront, à l'occasion d'une action en contrefaçon, priver le brevet communautaire de ses effets sur le territoire d'un Etat contractant (art. 90 § 2)¹.

Les art. 4 et 7 ss inspirent également quelque inquiétude, car les «instances spéciales» qui dépendent de l'Office européen des brevets — qui existent officiellement à compter du 1^{er} novembre 1977² — sont en réalité sous le contrôle d'une nouvelle organisation internationale, qui n'a qu'une parenté éloignée avec la structure institutionnelle de la Communauté.

D. Conclusion

A certains égards, on peut regretter que le régime communautaire des brevets d'invention ne soit pas né sous forme d'un règlement. En effet, même si l'art. 93 de la Convention de Luxembourg du 15 décembre 1975 consacre expressément la supériorité hiérarchique du Traité CEE sur la Convention, plusieurs dispositions de celle-ci s'écartent des solutions préconisées par le droit communautaire originaire (art. 164, 169, 177 CEE), de sorte que la sanction juridictionnelle de cette primauté est mal assurée.

¹ Voir sur ce point l'appréciation critique de F. GIUFFRIDA REPACI, *Vers un droit européen des brevets, une deuxième et décisive étape: la Convention sur le brevet communautaire*, RMC 1976, pp. 86-93, à la p. 92.

² Bull. CE 10-1977, point 2.2.54.

Sans doute le choix du mode conventionnel entre Etats membres n'est-il pas *intrinsèquement* responsable des insuffisances du régime instimé. L'expérience semble toutefois montrer que lorsqu'un objectif communautaire est réalisé par la voie conventionnelle, les Etats membres en prennent facilement prétexte pour adopter des solutions parfois peu compatibles avec le droit communautaire, et notamment avec l'obligation de fidélité communautaire prescrite à l'art. 5 CEE.

9. *Mémoire du 6 juillet 1976 relatif au projet de création d'un droit communautaire des marques*

I.E. SCHWARTZ, *La marque communautaire, règlement de la Communauté ou Convention entre Etats membres*; B. GOLDMAN, *La marque communautaire, règlement de la Communauté ou Convention entre Etats membres*, rapports présentés lors de la Conférence organisée par l'Union des fabricants, à Paris, le 16 décembre 1976, sur le thème: «Examen de la nature juridique du texte appelé à régir la marque communautaire», *Revue internationale de la propriété industrielle et artistique (RIPIA)* 1977, pp. 128-142; voir également, dans la même revue, l'étude du Mémoire de la Commission du 6 juillet 1976, RIPIA, pp. 143-197.

A. Généralités

Le choix du mode conventionnel entre Etats membres pour la définition du régime communautaire en matière de brevet aura-t-il force de précédent pour la création d'une marque communautaire? Il faut espérer que non, mais la partie n'est pas encore jouée.

Dans son Mémoire du 6 juillet 1976¹, la Commission laisse en effet transparaître — discrètement — sa préférence pour la voie institutionnelle. Plusieurs passages de son texte laissent penser que la Commission songe bien à l'art. 235 CEE. «La seule raison d'être d'un système européen des marques se trouve, dit-elle, dans l'existence de la Communauté européenne, donc dans l'instauration d'un marché commun. Il est *nécessaire* de créer ce système pour qu'un marché commun des produits de marque, fonctionnant comme un marché national, puisse être établi, afin de promouvoir ainsi les objectifs économiques et sociaux de la Communauté.»² Au regard des art. 2 et 3 CEE, l'action de la Communauté dans le domaine des marques lui apparaît «*nécessaire*» pour réaliser ces objectifs³. Elle observe qu'à mesure que progresse la fusion des marchés nationaux en un marché unique, la coexistence de sept droits nationaux⁴ devient anachronique, et que les problèmes posés par le principe de la territorialité de la marque ne peuvent être surmontés par l'adoption d'une directive au sens de l'art. 100 du Traité CEE⁵. Pour toutes ces raisons, la Commission se déclare «d'avis que la création d'une marque communautaire bénéficiant d'une protection sur l'ensemble du territoire du Marché commun et produisant des effets unitaires représente *un pas*

¹ Mémoire sur la création d'une marque communautaire, Bull.CE suppl. 8/76.

² Mémoire: point 45.

³ Mémoire: point 46.

⁴ Le droit des marques est le même pour les trois Etats du Benelux.

⁵ Mémoire: points 35-38.

nécessaire vers la réalisation des objectifs du traité CEE»¹. Elle répète en outre — comme elle l'avait fait en 1973 — que la publication à cette date de l'avant-projet de convention de 1964 relatif à un droit des marques ne préjuge nullement sa position quant à la forme de l'acte à choisir pour instaurer un tel régime². Elle observe enfin que la création d'un régime communautaire uniforme en matière de marques serait parfaitement compatible avec le droit international conventionnel³.

B. *Appréciation*

Il est permis de regretter que dans son Mémoire du 6 juillet 1976, la Commission ne se prononce pas expressément en faveur de l'usage de l'art. 235 CEE pour définir le régime communautaire en matière de marque. La Commission «tourne autour du pot» sans prendre clairement position. Si, comme nous l'avons soutenu plus haut, le fait générateur de la compétence normative de la Communauté au titre de l'art. 235 CEE est une prise de position claire et officielle des institutions communautaires en faveur de l'ouverture de cette procédure⁴, il est clair que le doute que la Commission laisse planer en l'espèce ne peut qu'être préjudiciable à la sauvegarde de l'intérêt communautaire et au respect du principe de la préférence pour la «voie institutionnelle». Si les conséquences d'une telle attitude n'étaient que théoriques, le mal ne serait pas grand. Mais l'expérience prouve malheureusement qu'une fois le procédé conventionnel admis dans son principe, il est fort difficile de faire marche arrière. En présence d'un «acquis communautaire» prétendument insuffisant, la tentation est grande, pour les Etats membres, de se prévaloir d'un «acquis conventionnel» rapidement considéré comme définitif.

10. *Décision du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil relative aux actions de coopération économique au sein du comité mixte CE - Canada*

Prenons un dernier exemple.

Par décision du 20 septembre 1976, le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres sont convenu de ce qui suit:

¹ Mémoire: point 1.

² Dans l'attente d'un tel régime, c'est à la Cour de justice que revient la tâche délicate de définir les modalités de l'exercice des droits nationaux en matière de marques dans le respect des règles du Traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises, à la concurrence, et même à la politique commerciale commune. Les principales étapes jurisprudentielles sont à ce jour les arrêts suivants:

Sirena, 18 févr. 1971, aff. 40/70, Rec. 1971, pp. 69 ss.

Hag, 3 juil. 1974, aff. 192/73, Rec. 1974, pp. 731 ss.

Centrafarm, 31 oct. 1974, aff. 16/74, Rec. 1974, pp. 1183 ss.

EMI c. CBS, 15 juin 1976, aff. 51/75, Rec. 1976, pp. 811 ss.

Ferrapin, 22 juin 1976, aff. 119/75, Rec. 1976, pp. 1039 ss.

Hoffmann-La Roche c. Centrafarm, 23 mai 1978, aff. 102/77, Rec. 1978, pp. 1139 ss.

³ Mémoire: points 39-43.

⁴ Voir plus haut p. 18.

« Une action concrète de coopération économique ne pourra être menée par la Communauté au sein du comité mixte CE-Canada qu'à condition que soit dégagée au préalable — selon les procédures propres aux Communautés — une position commune en la matière, cette condition étant d'ailleurs valable en toute circonstance et indépendamment du degré auquel existerait déjà une politique commune pour le secteur dont relèverait l'action envisagée. »¹

Au premier abord, il semble bien que cette « décision » n'affecte en rien le droit communautaire, puisqu'elle vise au contraire à garantir qu'une position commune soit dégagée en toute circonstance, que la question débattue relève du Traité CEE, du Traité CECA ou du Traité Euratom. On peut toutefois se demander si, en ce qui concerne le Traité CEE, cette décision n'est pas superflète. L'accord-cadre de coopération commerciale et économique entre la Communauté et le Canada, signé le 6 juillet 1976 à Ottawa², a été approuvé sur le plan communautaire par un règlement du Conseil du 20 septembre 1976, fondé sur les art. 113 et 235 CEE³. Sans même discuter ici la question de savoir si, en l'espèce, le recours à l'art. 235 était nécessaire — hypothèse qui paraît fort douteuse — une chose semble certaine: l'accord cadre ayant été conclu par la Communauté sans la participation conjointe des Etats membres, il était par définition exclu que ceux-ci pussent intervenir sous une forme quelconque pour définir le régime interne correspondant, même par une « décision » prise conjointement avec le Conseil pour confirmer le droit communautaire. Cette participation des Etats membres sur le plan interne, même purement formelle, donne l'impression trompeuse que ces derniers conservent une parcelle de compétence à ce niveau, interprétation qui se trouve en contradiction manifeste avec le principe du parallélisme absolu entre les compétences internes et externes de la Communauté, posé dès 1971 par la Cour de justice⁴, et confirmé avec force en 1977⁵. En conclusion, pour une raison de principe plus que de contenu, nous pensons que la participation des Etats membres à la « décision » du 20 septembre 1976 constitue un usage abusif du procédé conventionnel entre Etats membres, dans l'optique du Traité CEE tout au moins.

Conclusion du chapitre premier

Considéré dans son ensemble, le recours au procédé conventionnel entre Etats membres se solde plutôt par un *bilan positif*. A maints égards, il est en effet réjouissant que les gouvernements des Etats membres cherchent à étendre leur coopération par la voie intergouvernementale au-delà du « noyau dur » que constitue le droit communautaire originaire et dérivé.

¹ JOCE du 24.9.1976, n° L 260, p. 36.

² JOCE du 24.9.1976, n° L 260, p. 2.

³ Règlement n° 2300/76 du Conseil, du 20 sept. 1976, « portant conclusion » de l'accord-cadre précité, JOCE du 24.9.1976, n° L 260, p. 1.

⁴ *Commission c. Conseil* (AETR), 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1970, p. 263 ss, à la p. 275, att. 19.

⁵ *Avis 1/76*, 26 avr. 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss, spéc. pp. 754-755, points 3-4.

Le recours au procédé conventionnel entre Etats membres à la lisière du droit communautaire n'est cependant pas sans *dangers* pour la Communauté. C'est ce que nous avons voulu illustrer par quelques exemples (section 3). Au nombre de ces dangers, citons pêle-mêle le risque que comporte, pour l'unité de l'ordre juridique communautaire, le glissement de «l'institutionnel» vers «l'intergouvernemental»; le risque constant de violations des compétences attribuées par les traités institutifs aux institutions communautaires; le risque d'un court-circuitage des pouvoirs normatifs de celles-ci; le risque du déplacement subreptice et durable de la ligne de partage intracommunautaire des compétences aux dépens de la Communauté; le risque que le développement ultérieur du droit communautaire dérivé soit entravé; le risque que le contrôle judiciaire communautaire de ce droit conventionnel «complémentaire» soit faible ou inexistant; le risque enfin que la protection juridictionnelle communautaire des particuliers subisse un fléchissement du fait de la prolifération de ces actes.

L'examen de la pratique montre que les *risques d'abus* du procédé conventionnel entre Etats membres sont de plusieurs types. L'abus consiste parfois dans la violation d'une règle spécifique du Traité CEE, d'autres fois dans la violation de son système. Ces abus sont parfois manifestes, parfois d'apparence plus anodine, mais non moins réels. Invariablement, ces abus mettent en péril la cohésion de l'ordre juridique communautaire.

Si l'on voulait en conclusion définir de manière schématique la *sphère d'action résiduelle* des Etats membres pour participer à la réalisation des objectifs des traités communautaires par la voie de conventions intergouvernementales, on serait tenté de dire que l'action conventionnelle conjointe des Etats membres doit respecter trois règles fondamentales du Traité CEE: l'art. 5 CEE, dont il résulte que ces accords ne doivent rien contenir de contraire au droit communautaire; l'art. 236 CEE, qui indique aux Etats membres la limite supérieure au-delà de laquelle ils ne peuvent pas aller; enfin l'art. 235 CEE qui, conjointement avec toutes les règles attributives de compétences qui figurent dans les traités institutifs, marque la frontière entre l'intergouvernemental et l'institutionnel, c'est-à-dire, dans l'optique des Etats membres, la limite entre le permis et le défendu.

Les actes unilatéraux de la collectivité des Etats membres

Généralités

Il est malaisé de qualifier juridiquement les actes non obligatoires (déclarations, résolutions, etc.) qui se rapportent au droit communautaire et qui sont adoptés d'un commun accord par la collectivité des Etats membres. S'agit-il d'actes conventionnels? Certainement pas. De règles générales de droit? Moins encore. Faute d'une meilleure appellation, nous les qualifierons d'«actes unilatéraux», au sens où nous envisagerons plus loin¹ cette expression, en opposition avec certains internationalistes, qui n'emploient l'expression d'«actes internationaux unilatéraux» que pour désigner les actes unilatéraux d'origine étatique².

Dans ce bref chapitre, nous nous proposons simplement d'évoquer sommairement la fonction d'orientation de ces actes unilatéraux non obligatoires (section 1); de souligner la subordination hiérarchique de ces actes unilatéraux au droit communautaire originaire et dérivé (section 2); enfin de dire quelques mots du «compromis» de Luxembourg du 29 janvier 1966 et des actes du Conseil européen (section 3).

Section 1

La valeur d'orientation des déclarations, résolutions et autres prises de position relatives aux Communautés européennes adoptées d'un commun accord par les Etats membres

R. BANDILLA, *Gedanken zur Schlussklärung der Pariser Gipfelkonferenz*, EuR 1973, pp. 124-132; R. BANDILLA, *Anmerkung zur Kopenhagener Gipfelkonferenz*, EuR 1974, pp. 176-187.

Il n'est pas douteux que les déclarations, résolutions et autres prises de position des institutions communautaires font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire (comp. l'art. 189 al. 1 et 5 CEE³).

¹ Voir pp. 173-174.

² Voir en particulier l'ouvrage de E. SUR, *Les actes unilatéraux en droit international public*, Paris, 1966; voir également plus loin, p. 173.

³ Comp. C.-A. MORAND, *Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, CDE 1970, pp. 623-644.

En va-t-il de même de celles, relatives aux Communautés européennes, qui sont adoptées d'un commun accord *par les Etats membres*? L'ambiguïté qui pouvait subsister sur cette question a été dissipée par l'Acte d'adhésion, qui considère que ces actes de la collectivité des Etats membres font partie de l'«acquis communautaire».

L'art. 3 § 3 de l'Acte d'adhésion dispose en effet: «Les nouveaux Etats membres se trouvent dans la même situation que les Etats membres originaires à l'égard des déclarations, résolutions et autres prises de position du Conseil, ainsi qu'à l'égard de celles relatives aux Communautés européennes qui sont adoptées d'un commun accord par les Etats membres; en conséquence, ils respecteront les principes et orientations qui en découlent et prendront les mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour en assurer la mise en application.»¹

Comme exemples de tels actes unilatéraux, on mentionnera:

- le «communiqué final» de la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement tenue à La Haye le 2 décembre 1969²;
- la «déclaration» adoptée à l'issue de la conférence au sommet tenue à Paris les 20-21 octobre 1972³;
- et la «résolution» du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, du 9 février 1971, concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté⁴.

Section 2

Rapports de ces résolutions adoptées par les Etats membres avec le droit communautaire originaire et dérivé

S'il est parfaitement légitime que les Etats membres définissent des principes et orientations pour guider l'action des institutions communautaires dans les domaines qui se situent à la périphérie du droit communautaire, il est bien évidemment exclu que de telles résolutions portent en quoi que ce soit atteinte au caractère obligatoire du droit communautaire, originaire ou dérivé. Autant dire que ces résolutions des Etats membres sont hiérarchiquement subordonnées au droit communautaire.

La primauté du droit communautaire sur ces résolutions des Etats membres a déjà trouvé quelques expressions dans la pratique communautaire.

¹ JOCE du 27.3.1972, n° L 73, p. 14. Texte de l'acte d'adhésion (extraits): RIDEAU, J. et autres, *Droit institutionnel des Communautés européennes (Recueil de textes)*, Paris, 1974, pp. 16-24 (texte n° 5).

² Texte: RIDEAU, pp. 27-29 (texte n° 7).

³ Texte: RIDEAU, pp. 29-35 (texte n° 8).

⁴ JOCE du 27.3.1971, n° C 28, p. 1; texte reproduit dans RIDEAU: pp. 35-40 (texte n° 9).

Ainsi, dans son arrêt *Defrenne* du 8 avril 1976, la Cour de justice, sans préjuger des effets d'une «résolution» des Etats membres en vue de favoriser et d'accélérer la mise en œuvre intégrale de l'art. 119 CEE, rejette fermement l'hypothèse que par une telle résolution, prise à la veille d'une échéance fixée impérativement dans le Traité CEE, les Etats membres aient valablement pu modifier cette échéance. La Cour de justice souligne que l'application de l'art. 119 CEE devait être pleinement assurée par les Etats membres originaires «à partir du 1^{er} janvier 1962, début de la deuxième étape de la période de transition», et que cette échéance, fixée dans le Traité CEE, «n'a pas été modifiée par la résolution des Etats membres du 30 décembre 1961»¹.

On remarquera aussi que dans l'ordre juridique communautaire, ces actes unilatéraux des Etats membres qui expriment essentiellement une volonté politique ne produisent pas d'effet direct dans le chef des justiciables communautaires.

C'est ce que la Cour de justice a souligné dans ses arrêts *Schlüter* et *Rewe*, rendus le 24 octobre 1973, en refusant de reconnaître un effet direct à la fameuse «résolution» précitée concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire². La Cour de justice souligne en particulier que cette résolution exprime essentiellement une «volonté politique» et qu'elle ne saurait dès lors, «en raison de son contenu, produire des effets de droit dont les justiciables pourraient se prévaloir en justice»³.

Section 3

Evocation de deux cas particuliers

Lorsqu'on discute des actes unilatéraux posés par la collectivité des Etats membres en rapport avec le droit communautaire, il est difficile de passer sous silence deux cas particuliers :

- le «compromis» de Luxembourg du 29 janvier 1966;
- les actes du «Conseil européen».

1. Le «compromis» de Luxembourg du 29 janvier 1966⁴

F. BELLANGER, *Contribution à l'étude de la nature juridique des «Accords de Luxembourg», du 29 janvier 1966*, NTIR 1968, pp. 179-196. Voir également P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Genève et Leiden, 1972, pp. 19 et 21-22; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975, pp. 84-85 et 155.

¹ *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, pp. 455 ss, à la p. 483, point 2 du dispositif.

² JOCE du 27.3.1971, n° C 28, p. 1; texte reproduit dans RIDEAU: pp. 35-40 (texte n° 9).

³ *Schlüter*, 24 oct. 1973, aff. 9/73, Rec. 1973, pp. 1135 ss, à la p. 1161, att. 40.

Rewe, 24 oct. 1973, aff. 10/73, Rec. 1973, pp. 1175 ss, à la p. 1195, att. 27.

⁴ Texte: Bull. CE 1966, n° 3, p. 5; extraits dans RIDEAU (*Recueil de textes*), Paris, 1974, p. 123 (texte n° 53).

Il paraîtra sans doute paradoxal au lecteur que le «compromis» de Luxembourg (les «accords» de Luxembourg) soit évoqué dans le contexte des actes internationaux unilatéraux propres aux rapports intracommunautaires. Pourtant le fait est là. Lorsque le «compromis» de Luxembourg fut rédigé le 29 janvier 1966, pour sortir la Communauté de la crise dans laquelle l'avait plongée le gouvernement français en se retirant du Conseil et de ses organes à partir du 30 juin 1965, les États membres de la Communauté ne purent que constater leur désaccord. Or la délibération du Conseil était placée sous le signe de l'art. 162 CEE, remplacé depuis par l'art. 15 du Traité de fusion du 8 avril 1965 qui dispose: «Le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration.»

Cette situation fait dire à M. PESCATORE: «Que l'on sache, une entente n'est jamais intervenue sur cette base entre la Commission et le Conseil. Avec le recul des années, il apparaît que cette partie du «compromis», bien qu'elle ait fait l'unanimité entre les représentants des États membres, est restée une *manifestation de volonté unilatérale, une offre de conversation de la part du Conseil*. Comme telle, elle a pu exercer une certaine influence sur le style de la Commission, mais, à défaut d'accord de cette dernière, on ne saurait la considérer comme une partie du droit organique de la Communauté.»¹

Il découle de ce qui précède qu'en dépit des apparences, les «accords de Luxembourg», n'ont pas une nature conventionnelle. Mais il est important de noter également qu'en tant qu'expression d'un désaccord entre les États membres, le «compromis» de Luxembourg ne fait pas non plus partie de «l'acquis communautaire» que les États membres se sont engagés à respecter en vertu de l'art. 3 § 3 de l'Acte d'adhésion, qui ne vise que les déclarations, résolutions et autres prises de position adoptées «d'un commun accord» par les États membres².

Quel que soit l'angle sous lequel on envisage le «compromis» de Luxembourg, on parvient à la conclusion que celui-ci, vu son caractère politique, n'a pas valablement pu modifier les traités institutifs³, contrairement à ce qu'avaient cru pouvoir avancer certains auteurs⁴. A ce propos, on rappellera que dans son arrêt *Defrenne*, du 8 avril 1976, la Cour de justice a récemment souligné «qu'en effet, une modification du traité ne peut

¹ PESCATORE, P.: *Le droit de l'intégration*, Leiden et Genève, 1972, à la p. 22 (nos italiques).

² Dans le même sens: PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, ad p. 85 (mise à jour).

³ Même avis: VL. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les CE*, Paris, 1974, à la p. 370 et à la p. 378, note 50; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 155.

⁴ MORAND, C.-A., *La législation dans les Communautés européennes*, Paris, 1969, pp. 87-88.

résulter — sans préjudice de dispositions spécifiques — que d'une révision opérée en conformité de l'article 236» du Traité CEE¹.

2. Les actes du Conseil européen

A. BLUMANN, *Le Conseil européen*, RTDE 1976, pp. 1-20; R.H. LAUWAARS, *The European Council*, CMLRev 1977, pp. 25-44.

Qu'en est-il des actes pris par le « Conseil européen » ? On sait que depuis quelque temps, les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement s'intitulent réunions du Conseil européen. Cette dénomination nouvelle suggère à tort que le Conseil européen évolue hors de l'orbite communautaire, dans les contraintes plus souples des rapports intergouvernementaux.

Il n'en est rien. Du point de vue organique, le Conseil européen n'est autre chose que le Conseil prévu par les traités institutifs (art. 145-153 CEE) et le Traité de fusion des exécutifs (art. 2 al. 1), mais siégeant dans une composition spécifique. C'est la présence des chefs d'Etat ou de gouvernement qui caractérise le Conseil européen. En d'autres termes, celui-ci dispose de tous les pouvoirs conférés au Conseil par les traités institutifs, et il subit les contraintes de ces traités chaque fois qu'il s'occupe des affaires communautaires.

Lorsque le Conseil européen adopte des actes à caractère politique — telle est la règle jusqu'ici — ses actes relèvent de l'art. 3 § 3 de l'Acte d'adhésion. En adoptant ces actes, les représentants des gouvernements des Etats membres sont soumis à l'obligation générale de fidélité communautaire prescrite par l'art. 5 CEE. A ce titre, on peut penser que la jurisprudence *Schlüter*, *Rewe* et *Defrenne*, précitée², est applicable par analogie. Il est en effet exclu que par une « résolution » ou tout autre acte de nature politique, le Conseil européen puisse prétendre modifier des obligations prescrites par le Traité CEE.

On rappellera dans ce contexte que dans son arrêt *Manghera*, du 3 février 1976, la Cour de justice a catégoriquement refusé d'admettre qu'une échéance précise, définie à l'art. 37 § 1 CEE (fin de la période de transition, 31 décembre 1969), ait été modifiée par une « résolution » du Conseil du 21 avril 1970 reportant cette échéance au 1^{er} janvier 1976. La Cour de justice souligne avec force que « l'échéance mentionnée dans la résolution ne peut prévaloir sur celle inscrite dans le traité » CEE³. Il ne fait pas de doute que cette jurisprudence, qui vise nommément le Conseil, vaut également pour le Conseil européen agissant dans le cadre des traités communautaires.

¹ *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, pp. 455 ss, à la p. 479, att. 58.

² Voir plus haut p. 37.

³ *Manghera*, 3 févr. 1976, aff. 59/75, Rec. 1976, pp. 91 ss, à la p. 102, att. 21.

On voit donc que les actes posés par le Conseil européen sont jusqu'ici de nature politique et relèvent par conséquent de l'art. 3 § 3 de l'Acte d'adhésion. A ce titre, ces actes peuvent être considérés, dans le cadre de notre essai, comme des actes internationaux unilatéraux.

Si le Conseil européen venait à arrêter un jour des règles obligatoires, directement applicables, il devrait alors se plier intégralement aux exigences des traités institutifs (art. 149, 152, 189, 191 al. 1 CEE), et les actes obligatoires arrêtés par lui seraient justiciables du contrôle juridictionnel de la Cour de justice de la même manière que les actes du Conseil (art. 164 ss, 173, 177b, 184 CEE).

Le Conseil a d'ailleurs récemment fourni des précisions sur ce point dans une réponse du 7 octobre 1976 à une question écrite de M. GUERLIN. Le Conseil déclarait en effet: «*Les décisions que le Conseil européen a prises jusqu'à présent dans le domaine relevant des traités communautaires étaient de nature politique et n'avaient pas pour objet de créer par elles-mêmes des effets juridiques. Le cas échéant, le Conseil européen, en respectant les dispositions des traités, peut néanmoins prendre en tant que Conseil des Communautés des décisions portant effet juridique.*»¹

Conclusion du chapitre 2

D'une manière générale, il est parfaitement légitime et même souhaitable que les Etats membres définissent d'un commun accord des principes et orientations politiques destinés à guider les institutions communautaires dans des domaines qui se situent à la périphérie du droit communautaire. En mentionnant expressément ces actes à caractère politique de la collectivité des Etats membres, l'art. 3 § 3 de l'Acte d'adhésion consolide leur valeur d'orientation et reconnaît en même temps que ces actes font partie de «l'acquis communautaire», entendu au sens large de l'expression.

Ces déclarations, résolutions et autres prises de position adoptées d'un commun accord par les Etats membres ne doivent rien contenir de contraire au droit communautaire, originaire ou dérivé.

Le «compromis» de Luxembourg du 29 janvier 1966 ne relève pas de l'art. 3 § 3 de l'Acte d'adhésion, contrairement à certaines prises de position politiques arrêtées par le Conseil européen.

¹ Conseil: réponse à la Q.E. n° 293/76 de M. GUERLIN, JOCE du 15.11.1976, n° C 269, p. 6; voir également la réponse du Conseil à la Q.E. n° 294/76, de M. GUERLIN également, JOCE du 13.12.1976, n° C 294, pp. 4-5.

Les règles générales du droit international public

A. BLECKMANN, *Die Position des Völkerrechts im inneren Rechtsraum der Europäischen Gemeinschaften*, JIR 1975, pp. 300-319; A. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 87-90; A. BLECKMANN, *Die Rechtsnatur des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Europäischen Rechtsraum*, Die öffentliche Verwaltung 1978, pp. 391-398; K.M. MEESSEN, *Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts: der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des europäischen Gemeinschaftsrechts*, JIR 1974, pp. 283-306; K.M. MEESSEN, *The application of rules of public international law within the Community law*, CMLRev 1976, pp. 167-183; P. PESCATORE (avec la coll. de A. DONNER, R. MONACO et H. KUTSCHIER), *Aspects of the Court of justice of the European Communities of interest from the point of view of international law*, ZaöRV 1972, pp. 239-252; P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principe d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, dans: «Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch», Bruxelles, 1972, tome II, pp. 325-364; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975, pp. 163-167 et pp. 171-178; P. REUTER, *Le recours de la Cour de justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit*, dans: «Mélanges H. Rolin», Paris, 1964, pp. 263-283; P. REUTER, *La Cour de justice des Communautés européennes et le droit international*, dans: «Recueil d'études en l'honneur de P. Guggenheim», Genève, 1968, pp. 665-686; G. ZIEGER, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Eine Untersuchung der allgemeinen Rechtsgrundsätze*, JöR 1973, pp. 299-356; K. ZWIEGERT, *Les principes généraux du droit des Etats membres*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles» (ouvr. coll.), Bruxelles, 1969, pp. 441-445 (nos 1198-1204).

Section I

Le principe de l'inapplicabilité des règles générales du droit international public dans les rapports intracommunautaires

Avec raison, la doctrine dominante souligne l'inapplicabilité de principe du droit international général dans les rapports intracommunautaires.

L'inaptitude du droit international général à régir les rapports intracommunautaires tient notamment à trois raisons qui se renforcent mutuellement:

- 1) La première tient à la *nature du droit communautaire*, qui s'apparente bien davantage au droit interne qu'au droit international public, de même que la Cour de justice des Communautés européennes apparaît bien davantage comme une juridiction interne que comme une juridiction internationale.

En 1956, l'avocat général M. LAGRANGE soulignait déjà: «Notre Cour n'est pas une juridiction internationale mais la juridiction d'une Communauté créée par six Etats sur un type qui s'apparente beaucoup plus à une organisation fédérale qu'à une organisation internationale, et que le Traité dont la Cour a pour mission d'assurer l'application, s'il a bien été conclu dans la forme des traités internationaux, et s'il en est un incontestablement, n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituent le droit interne de cette communauté.»¹

- 2) La deuxième raison, qui découle en partie de la première, tient à la *différence de nature des rapports interétatiques* au sein du droit international public et au sein du droit communautaire.

Comme l'observe M. PESCATORE, le droit international «est fait pour régir des rapports qu'on appelle rapports de coexistence et de coopération, tablant sur le maintien intégral de la souveraineté des Etats, alors que les traités instituant les Communautés ont consacré un *rapport d'intégration*, fondé sur une attribution de pouvoirs souverains aux institutions communautaires et, par voie de conséquence, sur une articulation entre ce pouvoir nouveau et les pouvoirs résiduels des Etats membres»².

- 3) Une troisième raison, évoquée par M. BLECKMANN, tient au *caractère lacunaire du droit international général dans le domaine des relations économiques*³.

Ces trois raisons, cumulées avec le caractère autonome du droit communautaire, font que les références occasionnelles de la jurisprudence au droit international général dans le contexte des rapports intracommunautaires donnent des résultats dans l'ensemble décevants. Comme le remarquent MM. VANDERSANDEN et BARAV: «La reconnaissance de certains principes par le droit international ou par le droit interne des Etats membres ne justifie pas à elle seule leur transposition dans l'ordre juridique communautaire. Encore faut-il que ces principes soient compatibles avec la nature des Communautés»⁴.

Section 2

La pratique jurisprudentielle

De manière significative, la Cour de justice se réfère extrêmement rarement au droit international général dans le contexte des rapports intra-

¹ LAGRANGE, M.: concl. en l'aff. *Fédéchar c. Haute Autorité*, 16 juil. 1956, aff. 8/55, Rec. 1956, à la p. 263 (italiques de M. Lagrange).

² PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1973, à la p. 264 (c'est M. Pescatore qui souligne).

³ BLECKMANN: *Europarecht*, Cologne, 1976, à la p. 87: «Vorwegzuschicken ist, dass es im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen nur ganz wenige Regeln des allgemeinen Völkerrechts gibt.»

⁴ VANDERSANDEN et BARAV: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, à la p. 197.

communautaires. Lorsqu'elle le fait, c'est le plus souvent pour marquer une opposition, implicite ou explicite, entre le droit communautaire d'une part, le droit international général d'autre part.

Ainsi, à plusieurs reprises, la Cour de justice a souligné que dans les rapports intracommunautaires, le principe de droit international général selon lequel l'inexécution par une partie contractante de l'une des obligations qui lui incombent en vertu d'un traité ne dispense pas les autres parties d'exécuter les obligations qui sont les leurs, car l'argument « *tu quoque* » n'est pas valable à l'intérieur de la Communauté¹.

La réfutation de cet argument de droit international trouve une première expression dans l'arrêt *Commission c. Luxembourg et Belgique*, du 13 novembre 1964, dans lequel la Cour de justice souligne que ce prétendu lien entre les obligations des sujets « ne saurait être reconnu dans le cadre du droit communautaire », car le Traité CEE « ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique »; et qu'en d'autres termes, « l'inexécution des obligations incombant au Conseil ne saurait être de nature à dispenser les défendeurs de l'exécution de leurs obligations »².

On retrouve le même langage dans l'arrêt *Commission c. Italie*, du 26 février 1976, dans lequel la Cour de justice insiste sur le fait que « les retards éventuels pris par d'autres Etats membres dans l'exécution des obligations imposées par une directive ne sauraient être invoqués par un Etat membre pour justifier l'inexécution, même temporaire, des obligations qui lui incombent; qu'en effet, le traité ne s'est pas borné à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais a établi un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation »³.

Enfin, on retrouve une autre réfutation implicite de l'argument de droit international « *tu quoque* » dans l'arrêt *Steinike et Weinlig c. Allemagne*, rendu le 22 mars 1977, dans lequel la Cour de justice a dit pour droit: « Une violation éventuelle par un Etat membre d'une obligation lui incombant en vertu du traité en rapport avec l'interdiction de l'art. 92, ne saurait être justifiée par la circonstance que d'autres Etats membres manqueraient également à cette obligation. »⁴

Parmi les très rares références de la Cour de justice au droit international général dans le contexte des rapports intracommunautaires, il vaut la peine de citer l'arrêt *van Duyn c. Home Office*, du 4 décembre 1974:

¹ Comp. K. ROEMER: concl. en l'aff. 90-91/63, Rec. 1964, à la p. 1247.

² *Commission c. Luxembourg et Belgique*, 13 nov. 1964, aff. 90-91/63, Rec. 1964, pp. 1217 ss, à la p. 1232.

³ *Commission c. Italie*, 26 févr. 1976, aff. 52/75, Rec. 1976, pp. 284-285, att. II.

⁴ *Steinike et Weinlig c. Allemagne*, 22 mars 1977, aff. 78/76, Rec. 1977, pp. 595 ss, p. 613, att. 24; et p. 617, point 5 du dispositif.

Dans cet arrêt, la Cour de justice, à l'instar du Gouvernement anglais, s'appuie en effet sur le droit international général en rapport avec les réserves d'ordre public au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté. Pour justifier l'ouverture d'une certaine discrimination en faveur des nationaux dans l'application du principe de la libre circulation des travailleurs, la Cour relève «qu'un principe de droit international, que le traité CEE ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les États membres, s'oppose à ce qu'un État refuse à ses propres ressortissants le droit d'avoir accès à son territoire et d'y séjourner»¹.

Il serait faux de voir dans cette jurisprudence un indice décisif en faveur de la pertinence des règles générales du droit international public dans les rapports intracommunautaires. S'il est un enseignement qu'il faut tirer de cette allusion plutôt malencontreuse au droit international général dans cet arrêt, c'est bien celui que M. MEESSEN y voit: celui de l'exception qui prouve la règle de l'inapplicabilité du droit international général dans les rapports intracommunautaires². Pour le reste, cette jurisprudence prête à critique dans la mesure où elle tend à dissocier les aspects économiques et politiques du statut du travailleur migrant, en créant à cet égard un «double standard» préjudiciable au travailleur migrant³.

Section 3

Elargissement du cadre de la discussion

L'inaptitude du droit international général à régir les rapports intracommunautaires se manifeste dans plusieurs domaines. En voici quelques illustrations:

A. En matière d'interprétation par exemple, la doctrine unanime reconnaît que les traités constitutifs d'organisations internationales doivent être interprétés selon des règles particulières.

¹ *Van Duyn c. Home Office*, 4 déc. 1974, aff. 41/73, Rec. 1974, pp. 1337 ss, à la p. 1352, att. 22.

² MEESSEN, CMLREV 1976, à la p. 486: «This rather ill-conceived allusion to international law must be regarded as the exception that proves the rule of non-applicability of international law as far as legal relations within the Community are concerned.»

³ Voir en particulier les critiques justifiées formulées par C. TOMUSCHAT, *L'ordre public, menace pour la libre circulation?* CDE 1975, pp. 292-309, spéc. p. 307: «on se demande vainement en quoi cette observation peut faire avancer la solution du problème»; du même auteur, voir encore: *La libre circulation et le statut politique des ressortissants communautaires*, CDE 1976, pp. 58-67 (note sous arrêt *Rutili*).

Citons à ce propos Ch. de VISSCHER: « Instruments constitutionnels, on ne peut leur appliquer dans toute leur rigueur les règles courantes de l'exégèse des textes conventionnels sans risque, soit de compromettre l'effort créateur soutenu qu'exige leur mise en œuvre, soit en sens inverse, de porter atteinte à leurs racines contractuelles et d'ébranler ainsi les solidarités qui leur ont donné naissance. Il en résulte que toute interprétation tiendra compte du degré de tension qui, plus ou moins prononcée, plus ou moins constante, s'établit ici entre les finalités supérieures de l'organisation et les droits qu'ont entendu se réserver les contractants (...). Si certains aspects de la réglementation portent à envisager les Etats contractants moins comme des individualités indépendantes que comme les membres d'une entité distincte soumis comme tels aux disciplines communautaires, il en est d'autres qui obligent l'interprète à se souvenir d'un contexte politique, d'autant plus important que sont plus vastes les objectifs que l'organisation s'assigne. »¹

Ceci explique qu'en droit communautaire, la Cour de justice a été amenée à forger des méthodes d'interprétation à certains égards originales, tenant compte du dynamisme du processus d'intégration communautaire. En excluant par principe l'appel aux travaux préparatoires pour l'interprétation des traités institutifs et en désamorçant systématiquement les tentatives des plaideurs de jouer sur les différentes versions linguistiques d'un même texte communautaire², la Cour de justice a toujours privilégié les modes d'interprétation systématique et téléologique, particulièrement aptes à saisir de manière globale le dynamisme du processus d'intégration communautaire. Du même coup, elle marquait ses distances vis-à-vis des méthodes d'interprétation grammaticale, littérale et historique, qui demeurent des sources d'inspiration privilégiées dans la jurisprudence internationale traditionnelle³.

B. La structure constitutionnelle de l'ordre juridique communautaire rend par principe inapplicables, dans les rapports intracommunautaires, les règles de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités⁴. L'art. 5 de cette Convention réserve d'ailleurs expressément les règles

¹ VISSCHER, Ch. de: *Théories et réalités en droit international public* (4^e éd.), Paris, 1970, pp. 283-284.

² *Regina*, 27 oct. 1977, aff. 30/77, Rec. 1977, pp. 1999 ss, à la p. 2010, att. 14.

³ Dans le même sens: W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Questions d'intérêt commun susceptibles de faire l'objet d'échanges de vues et d'informations* (exposé donné à l'occasion de la visite de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme à Luxembourg, les 29-30 sept. 1977), « Bull. d'information de la CJCE », pp. 39-81, spéc. p. 64, avec les réf. données par l'auteur à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg aux notes 31-33, pp. 76-77.

⁴ Comp. dans le même sens, PESCATORE: CMLREV 1970, à la p. 176.

pertinentes propres aux traités constitutifs d'organisations internationales. L'arrêt *van Duyn*, précité¹, représente à cet égard une illustration particulièrement décevante de l'emploi par la Cour de justice des Communautés européennes d'une règle générale de droit international prétendument «pertinente» dans les rapports entre Etats membres (comp. l'art. 31 § 3^e de la Convention de Vienne).

C. L'existence dans le droit communautaire de *clauses de sauvegarde* et de *clauses de révision* exclut que soit invoquée en droit communautaire la «*clausula rebus sic stantibus*» prévue par le droit international général des traités (art. 62 de la Convention de Vienne). En effet, grâce à leur fonction régulatrice, les clauses de sauvegarde jouent en droit communautaire le rôle de «soupapes de sûreté», permettant à la Communauté de résorber les crises qui la frappent, tout en évitant sa désintégration². L'invocation dans les rapports intracommunautaires de la «*clausula rebus sic stantibus*» reviendrait d'ailleurs à nier «le caractère effectif d'engagements *inconditionnellement et irrévocablement assumés* par les Etats membres en vertu du traité», récemment souligné par la Cour de justice dans son arrêt *Simmenthal*, du 9 mars 1978³.

D. S'agissant des problèmes de *responsabilité intracommunautaire*, la doctrine a suggéré certains rapprochements avec la jurisprudence internationale (CPJI, 26 juillet 1927, affaire de l'*usine de Chorzow*; CIJ, 11 avril 1949, affaire des *dommages subis au service des Nations Unies*)⁴. Cette même doctrine relève toutefois que dans son arrêt *Commission c. Italie*, du 7 février 1973, la Cour de justice «place sur un même pied la responsabilité des Etats membres à l'égard des autres Etats membres, de la Communauté et des particuliers, plaçant ainsi le problème sur le terrain des principes généraux du droit plutôt que sur celui du droit international»⁵.

¹ Voir plus haut, pp. 43-44.

² Comp. M. A. LEJEUNE, *Un droit des temps de crise : les clauses de sauvegarde de la CEE*, Bruxelles, 1975, spéc. pp. 313-318, nos 711, 712 et 721; voir également, dans le même sens, E. VAN BOGAERT, *Le sens de la clause «rebus sic stantibus» dans le droit des gens actuel*, RGDIP 1966, pp. 49-74, spéc. pp. 73-74. Ce dernier auteur estime avec raison que l'existence de clauses de révision dans les traités institutifs d'organisations internationales exclut l'invocation unilatérale de la «*clausula rebus sic stantibus*» par l'une des parties contractantes.

³ *Simmenthal*, 9 mars 1978, aff. 106/77, Rec. 1978, p. 629 ss, à la p. 644, att. 18.

⁴ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 166.

⁵ PESCATORE: pp. 166-167; comp. BLECKMANN: *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 88-89.

Conclusion du chapitre 3

Le rôle joué par les règles générales du droit international public dans les rapports intracommunautaires est extrêmement modeste.

Le plus souvent, ces règles générales sont incompatibles avec les exigences d'unité, de solidarité et de cohésion de l'ordre juridique communautaire. Il convient alors de les écarter, car elles apparaissent comme un «facteur de désintégration» (PESCATORE¹) ou constituent «un obstacle ou une menace pour l'édification d'un ordre juridique autonome» (BOULOUIS et CHEVALLIER²).

Dans un sens donc, l'éclipse que subit le droit international général dans les rapports intracommunautaires est un phénomène réjouissant. En tant que corps de droit autonome tant à l'égard du droit national que du droit international public, l'ordre juridique communautaire a en effet une tendance naturelle à puiser dans ses propres fondements les principes complémentaires que la pratique lui impose de dégager.

¹ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 166.

² BOULOUIS et CHEVALLIER: *Grands arrêts*, tome 1, Paris, 1974, à la p. 75.

Droit international « complémentaire » et contrôle judiciaire communautaire

Dans les développements qui précèdent, nous avons déjà fait allusion en passant à certaines difficultés auxquelles donne lieu le contrôle judiciaire du droit international « complémentaire » de la Communauté. Ces difficultés sont surtout sensibles dans le cas des règles conventionnelles se situant à la lisière du droit communautaire. La situation est même assez préoccupante s'agissant de la catégorie la plus controversée des règles conventionnelles du droit « complémentaire » : les décisions et accords convenus par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil.

Il n'est pas question d'entreprendre ici en détail l'examen d'un secteur du contentieux communautaire que des auteurs avisés qualifient de « particulièrement complexe et incertain »¹. Notre propos sera limité. Après quelques considérations générales, nous nous efforcerons de répondre à deux questions très discutées :

La première est celle de savoir si les « décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil » peuvent servir de « normes de référence » lors du contrôle juridictionnel des actes des institutions communautaires. Le droit « complémentaire » à caractère international sera donc envisagé d'abord en tant que *source de la « légalité communautaire »* (sous-chapitre premier).

La seconde question est celle de savoir si ces « décisions et accords » des représentants des Etats membres peuvent être eux-mêmes soumis au contrôle juridictionnel de la Cour de justice des Communautés européennes. Ce droit complémentaire sera donc envisagé cette fois comme *éventuel objet du contrôle judiciaire communautaire* (sous-chapitre 2).

Bibliographie. Voir surtout : BURGER, *Rapport du 12 mars 1969 fait au nom de la commission juridique du Parlement européen sur les actes de la collectivité des Etats membres ainsi que sur les actes du Conseil non prévus par les traités*, PE doc. 1968-1969, n° 215 (42 p.), spéc. pp. 17-18, points 42-47; K.J. MORTELMANS, *The extramural meetings of the ministers of the Member States of the Community*, CMLRev 1974, pp. 62-91, spéc. pp. 79-81; P. PESCATORE, *Remarques sur la nature juridique des « décisions des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil »*, SEW 1966, pp. 579-586, spéc. pp. 583-584; du même auteur : *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, pp. 141 et 158-159.

¹ G. VANDERSANDEN et A. BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, p. 194.

Voir également: G. BEBR, *Acts of representatives of the governments of the Member States taken within the Council of ministers of the European Communities*, SEW 1966, pp. 529-545; du même auteur: *Examen en validité au titre de l'article 177 du traité CEE et cohésion juridique de la Communauté*, CDE 1975, pp. 379-424; A. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 60-62; J. BOULOUIS et R.-M. CHEVALLIER, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tome I, Paris, 1974, pp. 68-69; P.J.G. KAPTEYN et P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Introduction to the law of the European Communities*, Londres, 1973, pp. 119-123; C.-A. MORAND, *La législation dans les Communautés européennes*, Paris, 1968, pp. 66-103; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975; J. de RICHEMONT, *L'intégration du droit communautaire dans l'ordre juridique interne. Article 177 du Traité de Rome*, Paris, 1975, pp. 67 ss; G. VANDERSANDEN et A. BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977.

Sous-chapitre 1^{er}

Le droit international «complémentaire» comme source de la légalité communautaire

Section 1

L'appartenance du droit «complémentaire» au bloc de la légalité communautaire

La notion de «légalité communautaire» recouvre une réalité très vaste. En fait partie l'ensemble des règles de droit dont la Cour de justice a pour mission d'assurer le respect dans l'interprétation et l'application des traités institutifs (art. 164 CEE). Avec MM. BOULOUIS et CHEVALLIER, il faut admettre que la notion de légalité englobe «toute règle de droit quelles que soient sa nature ou son origine dès lors que cette règle lie la Communauté»¹. Une définition aussi vaste permet d'inclure sans difficulté l'ensemble du droit complémentaire au sein du «bloc de la légalité communautaire». A vrai dire, la seule hésitation concerne les «décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil». Longtemps controversé, ce point est désormais éclairci. Avec MM. BEBR², PESCATORE³, BOULOUIS et CHEVALLIER⁴, il faut admettre que lorsque ces «décisions et accords» ont pour but de compléter le droit communautaire, ils font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire, et qu'à ce titre ils en constituent bien une source⁵.

¹ BOULOUIS et CHEVALLIER: p. 351.

² BEBR: SEW 1966, à la p. 545.

³ PESCATORE: SEW 1966, pp. 583 et 585 b.

⁴ BOULOUIS et CHEVALLIER: p. 69.

⁵ Moins affirmatifs: VANDERSANDEN et BARAV, pp. 194-195.

Les « décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil » peuvent-elles servir de norme de référence dans le cadre du contrôle judiciaire communautaire ?

1. *La « décision » comme moyen d'invalidation (art. 177b CEE)*

Une « décision » des représentants des gouvernements des Etats membres pourrait-elle, d'abord, servir de norme de référence pour l'appréciation de la validité d'un acte d'une institution communautaire? Techniquement, rien ne s'y oppose. Dans son arrêt *International Fruit Co.*, du 12 décembre 1972, la Cour de justice a en effet souligné que sa compétence dans le renvoi préjudiciel en appréciation de validité « ne comporte aucune limite quant aux causes sur la base desquelles la validité de ces actes pourrait être contestée »¹. Il va cependant de soi que pour qu'une telle « décision » constitue une norme de référence valable pour une appréciation préjudicielle de validité, il faudrait que cette « décision » soit elle-même compatible avec le Traité CEE, et qu'en particulier elle ne constitue pas une atteinte au pouvoir normatif des institutions communautaires.

2. *La « décision » comme moyen d'annulation (art. 173 CEE)*

Nul doute non plus qu'une « décision » des représentants des gouvernements des Etats membres pourrait servir de norme de référence dans le cas d'un recours en annulation dirigé contre l'acte d'une institution. En effet, il n'y a aucun obstacle de principe à admettre, avec MM. SCHERMERS², PESCATORE³ et BURGER⁴, qu'une « décision » des représentants des Etats membres constitue une *règle de droit relative à l'application du traité* au sens de l'art. 173 CEE. En pratique, il pourrait s'agir d'une action dirigée contre un acte pris par une institution en application d'une telle « décision », au motif que celle-ci n'a pas été respectée. La réserve formulée plus haut dans le cadre du renvoi préjudiciel en appréciation de validité vaut aussi dans l'hypothèse de l'art. 173 CEE.

3. *La « décision » comme fondement de l'exception d'illegalité (art. 184 CEE)*

Du point de vue des normes de référence du contrôle juridictionnel de la Cour de justice, il est admis qu'il n'y a pas de différence entre la notion

¹ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, à la p. 1226, att. 5.

Comp. BEBR: CDE 1975, à la p. 409.

² SCHERMERS: cité par BURGER, *Rapport*, pp. 17-18, point 45.

³ PESCATORE: SEW 1966, à la p. 584.

⁴ BURGER: *Rapport*, 1969, pp. 17-18, point 45.

de «légalité» des art. 173 et 184 CEE et celle de «validité» de l'art. 177b CEE¹. Si l'on admet qu'une «décision» des gouvernements des Etats membres peut servir de norme de référence pour le contrôle de validité de l'art. 177b CEE et celui de légalité de l'art. 173 CEE, on est ainsi porté à admettre qu'une telle «décision» pourrait servir de norme de référence dans le cas de la mise en cause incidente d'un acte d'une institution communautaire par la voie de l'exception d'illégalité prévue à l'art. 184 CEE.

4. *La violation d'une «décision» par un Etat membre, cause possible de l'ouverture d'une action en manquement (art. 169-171 CEE)*

Si l'on considère que les «décisions et accords convenus par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil» font partie des sources de la légalité communautaire, il faut admettre que les obligations qu'engendrent de telles «décisions» à la charge des Etats membres constituent des obligations incombant à ces derniers *en vertu du traité* au sens des art. 169-171 CEE, ne fût-ce que par le biais de l'obligation de fidélité communautaire prescrite à l'art. 5 CEE². Rien ne s'opposerait donc à l'ouverture d'une action en manquement contre l'Etat membre qui ne donnerait pas suite à une telle «décision», à supposer toujours que cette dernière fût compatible avec le droit communautaire. Si cette dernière condition est remplie, l'ouverture de l'action en manquement devrait être possible. Elle devrait l'être même si la «décision» n'est pas expressément prévue par le Traité CEE³; elle devrait l'être également si la «décision» ne contient aucune clause compromissaire attributive de compétences à la Cour de justice⁴.

5. *L'ignorance fautive d'une «décision» par la Commission ou le Conseil, cause possible d'une action en carence (art. 175 CEE)*

Rien ne s'opposerait apparemment non plus à la recevabilité d'un recours en carence contre le Conseil ou la Commission si ces institutions s'abstenaient

¹ Dans ce sens, la doctrine unanime: voir par exemple KOVAR, RMC 1974, à la p. 358; LAGRANGE, RTDE 1974, à la p. 280; BOULOUIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, tome 1, à la p. 358; SIMON, RTDE 1975, à la p. 457. Voir également les concl. de l'avocat général K. ROEMER en l'aff. 73-74/63, Rec. 1964, pp. 31 ss, et celles de l'avocat général A. TRABUCCI en l'aff. 78/74, Rec. 1975, à la p. 439.

² Comp. PESCATORE: SEW 1966, pp. 583-584; et SCHERMERS, cité par BURGER: rapport, à la p. 17, note 2.

³ Opinion contraire: BURGER, *Rapport*, 1969, à la p. 17, point 45.

⁴ Opinion contraire: D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du traité de Rome, et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des Etats membres*, RTDE 1977, pp. 173-213, à la p. 178.

de statuer dans l'exercice d'un pouvoir qui leur serait conféré par une telle «décision». Car après tout, si, dans le respect des traités institutifs, les Etats membres mettent à profit leur pouvoir normatif résiduel pour convenir entre eux de règles destinées à faciliter à la Communauté «l'accomplissement de sa mission» (art. 5 al. 1, seconde phrase CEE), on comprendrait mal que les institutions communautaires elles-mêmes ne «jouent pas le jeu», et ne se conforment pas aux dispositions de ces «décisions» qui définiraient les modalités selon lesquelles elles devraient participer à leur mise en œuvre. Reste à déterminer en quoi consisterait en l'espèce *la violation du traité*, qui conditionne l'ouverture de l'action en carence au titre de l'art. 175 CEE. A défaut de la violation d'une règle plus spécifique du Traité CEE, on pourrait admettre qu'en ne donnant pas suite à une initiative des Etats membres placée sous le signe de l'art. 5 al. 1 CEE, les institutions communautaires violeraient un principe général de droit communautaire qui a même rang que les traités institutifs: le devoir de solidarité, dont la mise en cause affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire¹.

6. *La «décision» comme support d'une action en responsabilité (art. 178 et 215 al. 2 CEE)*

La responsabilité de la Communauté pourrait-elle être engagée à l'égard d'un particulier par suite de la violation d'une «décision» des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil? Même si cette hypothèse revêt à première vue un caractère assez académique, on ne saurait pour autant la négliger. On sait que la Cour de justice subordonne l'engagement de la responsabilité de la Communauté à l'égard des particuliers à l'existence d'une «violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers»². Une «décision» des représentants des Etats membres pourrait-elle contenir une telle règle? On ne saurait l'exclure absolument, car en raison de leur objet, certaines dispositions de «décisions» des Etats membres — rares il est vrai — sont à ce point nettes et précises qu'elles sont aptes à produire un effet direct dans le chef des particuliers. A titre d'exemples, on citera les art. 1^{er}, 2 § 1 et 4 al. 2 de la première décision d'accélération³, et les art. 1^{er} et 2 de la deuxième⁴.

¹ Comp. l'arrêt *Commission c. Italie*, 7 février 1973, aff. 39/72, Rec. 1973, pp. 101 ss, à la p. 116, att. 5.

² Exemple: *Comité de l'Obeac c. Conseil et Commission*, 31 mars 1977, aff. 54-60/76, Rec. 1977, pp. 645 ss, à la p. 659, att. 20.

³ JOCE du 12.9.1960, p. 1217.

⁴ JOCE du 28.5.1962, p. 1284.

Le droit international «complémentaire» comme objet du contrôle judiciaire communautaire

Section I

Généralités

On a vu plus haut que la primauté des traités institutifs sur le droit «complémentaire» dans son ensemble se déduit notamment de la lecture combinée des art. 5 et 236 CEE¹. On a vu aussi que dans la pratique, la sanction de cette hiérarchie présente parfois des difficultés. Soit parce que les compétences de la Cour de justice sont définies dans des protocoles particuliers qui s'écartent en partie des solutions préconisées dans le Traité CEE²; soit parce que les conventions conclues entre Etats membres n'instaurent aucune forme de contrôle juridictionnel communautaire³; soit parce que, faute de moyens de sanction efficaces, la primauté du Traité CEE sur ces conventions demeure assez précaire⁴; soit enfin parce qu'il arrive que le Conseil décide que la Cour de justice n'a pas compétence pour contrôler la validité de l'acte de droit «complémentaire» au regard des traités institutifs (art. 177b CEE), mais a seulement compétence pour l'interpréter, comme s'il s'agissait d'une règle du droit communautaire originaire (art. 177a CEE)⁵.

Alors que la sanction de la primauté du Traité CEE sur les actes unilatéraux de la collectivité des Etats membres est bien assurée⁶, on constate une fois encore que sous l'angle du contrôle judiciaire, ce sont les «décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil» qui font problème. Il convient donc de nous demander à quel titre ces «décisions» pourraient être soumises au contrôle judiciaire de la Cour de justice.

¹ Voir plus haut, pp. 11-14.

² Voir plus haut, pp. 24-25.

³ Voir l'exemple de la Convention de Naples du 7 sept. 1967, discuté plus haut pp. 20-24.

⁴ Voir l'exemple de la Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire, du 15 déc. 1975, discuté plus haut, pp. 28-31.

⁵ Voir à ce sujet la surprenante «déclaration» du Conseil dans laquelle cette institution se dit «d'opinion» que les dispositions des Traités CECA, CEE et CEEA relatives à la compétence de la CJCE et à l'exercice de cette compétence sont applicables aux dispositions de l'acte du 20 sept. 1976 relatif à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct «dans les mêmes conditions que pour les dispositions desdits traités». En clair: ledit acte peut être interprété (art. 177a CEE), mais non contrôlé sous l'angle de sa validité (art. 177b CEE), nonobstant sa vocation première d'acte communautaire (art. 138 § 3, al. 2 CEE).

⁶ Voir plus haut, pp. 36-37.

Les « décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil » peuvent-elles faire l'objet d'un contrôle judiciaire communautaire?

1. *Contrôle de la « décision » par la voie d'une clause compromissoire (art. 182 CEE)*

On peut imaginer en premier lieu que la Cour de justice soit amenée à statuer sur un différend entre Etats membres qui lui serait soumis en vertu d'une clause compromissoire (art. 182 CEE) contenue dans la « décision » elle-même. MM. BOULOIS et CHEVALLIER estiment même qu'il s'agit là de la seule possibilité d'un contrôle juridictionnel de ces « décisions » par la Cour de justice¹. Le contrôle judiciaire communautaire de ces « décisions » serait donc réduit à sa plus simple expression, car en vingt ans de pratique communautaire l'art. 182 CEE n'a donné lieu à aucun cas d'application concret².

2. *Contrôle de la « décision » par la voie d'une action en manquement (art. 169 CEE)*

Contrairement à l'opinion des auteurs précités, on peut penser que le contrôle judiciaire communautaire d'une « décision » des gouvernements des Etats membres pourrait aussi être assuré par le biais de l'art. 169 CEE. Le cas échéant, la Commission pourrait en effet introduire en vertu de cette disposition une action contre l'ensemble des Etats membres, au motif que la « décision » prise par les représentants de leurs gouvernements violerait une disposition du Traité CEE et serait à ce titre constitutive d'un manquement communautaire. Cette forme de contrôle, expressément contestée par un auteur isolé³, est admise dans son principe par l'ensemble de la doctrine, en particulier par MM. PESCATORE⁴, BURGER⁵, KAPTEYN et VERLOREN VAN THEMAAT⁶, et BLECKMANN⁷.

Avec M. BURGER, il convient de pousser le raisonnement un pas de plus et considérer que les mesures d'exécution nationales qui seraient prises en

¹ BOULOIS et CHEVALLIER: p. 69 *in fine*.

² Sur le caractère « très significatif » du peu de succès de la procédure compromissoire de l'art. 182 CEE, voir les observations de PESCATORE: CMLRev 1970, à la p. 180; et ZaöRV 1972, à la p. 245.

³ RICHEMONT, J. DE: *L'intégration*, Paris, 1975, à la p. 67.

⁴ PESCATORE: SEW 1966, pp. 583-584.

⁵ BURGER: *Rapport*, p. 17, point 43.

⁶ KAPTEYN et VERLOREN VAN THEMAAT: *Introduction*, Londres, 1973, à la p. 121.

⁷ BLECKMANN: *Europarecht*, Cologne, 1976, à la p. 62.

vertu d'une « décision » contraire au Traité CEE justifieraient également l'ouverture d'une action par la Commission au titre de l'art. 169 CEE¹.

3. Contrôle de la « décision » par la voie d'une action en annulation (art. 173 CEE) ?

Dans son arrêt *Commission c. Conseil* (AETR), du 31 mars 1971, la Cour de justice a décidé que le recours en annulation « doit être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature et la forme, qui visent à produire des effets de droit »². A la lumière de cette jurisprudence, faut-il penser que la procédure de l'art. 173 CEE serait ouverte à l'encontre d'une « décision » prise par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil ? M. BLECKMANN estime que non. Il s'appuie sur l'argument de texte que ces « décisions » sont des actes des Etats membres, et qu'en conséquence ces actes ne sauraient être assimilés aux « actes du Conseil » visés par l'art. 173 CEE³. Il est vrai que l'organe de la « collectivité des Etats membres », au sein duquel se réunissent les représentants des gouvernements, ne se confond pas à tous égards avec le « Conseil » considéré comme institution communautaire (art. 4, 145-153 CEE), notamment sur la question de la procédure de vote. La raison qui nous fait toutefois hésiter à rejoindre l'opinion de M. BLECKMANN est que la frontière entre les compétences respectives des deux enceintes n'est pas toujours très nette. Preuve en est qu'un même acte a parfois pour auteur le Conseil et les représentants des Etats membres⁴; et qu'une *matière identique* a pu être successivement réglée par une « décision » des Etats membres, puis par un acte institutionnel⁵. Or, quelle que soit leur forme, ces actes peuvent, en raison de leur contenu, produire certains effets dans la Communauté. Si l'on veut dès lors éviter que les Etats membres ne jouent sur l'intitulé des actes pour soustraire ceux-ci au contrôle de la Cour de justice, il faut admettre que dans l'art. 173 CEE, l'expression « actes du Conseil » ne vise pas seulement les dispositions prises par cette institution au sens étroit, mais également toutes dispositions, quelles qu'en soient la nature et la forme, qui sont prises au sein du Conseil, dès l'instant où elles visent à produire des effets de droit dans la sphère communautaire.

Statuant au fond, la Cour de justice ne pourrait bien entendu annuler (art. 174 CEE) une « décision » des représentants des Etats membres que dans la mesure où celle-ci relèverait du champ d'application du Traité CEE.

¹ BURGER: *Rapport*, p. 17, point 43.

² *Commission c. Conseil* (AETR), 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1971, à la p. 277, att. 42.

³ BLECKMANN: *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 61-62.

⁴ Exemple: JOCE du 24.9.1976, n° L 260, p. 36.

⁵ Exemple: les décisions d'accélération, discutées plus haut, pp. 19-20.

A cet égard, nous serions enclin à voir dans un arrêt de la Cour de justice, rendu en matière de concurrence, le mode de raisonnement qui pourrait être suivi dans ce contexte.

Dans son arrêt *LTM c. MBU*, du 30 juin 1966, la Cour de justice statua en effet en ces termes: «La nullité de plein droit d'un accord au sens de l'art. 85 § 2 du traité CEE s'applique aux seuls éléments de l'accord frappé par l'interdiction, ou à l'accord dans son ensemble si ces éléments n'apparaissent pas séparables de l'accord lui-même. Toutes autres dispositions contractuelles non affectées par l'interdiction ne relèvent pas du droit communautaire.»¹

4. Contrôle de la «décision» par la voie d'un renvoi préjudiciel (art. 177b CEE) ?

Pour des raisons similaires, il convient d'admettre le principe de la recevabilité d'un renvoi préjudiciel en interprétation ou en validité à l'encontre d'une «décision» des représentants des Etats membres.

Sans doute l'admission du principe de la recevabilité d'un renvoi préjudiciel dirigé contre une «décision» suppose-t-elle une interprétation large de l'expression «actes pris par les institutions» qui figure à l'art. 177b CEE. A l'opinion de M. BEBR, qui estime «douteux» que les décisions des représentants des gouvernements puissent être soumises au contrôle de validité de l'art. 177b CEE², nous préférons toutefois celle de M. PESCATORE, qui suggère d'admettre que le Conseil «agit toujours, *lato sensu*, dans le cadre du droit communautaire lorsqu'il pose un acte juridique, même si celui-ci relève du droit international»³.

A l'appui de cette interprétation libérale de l'art. 177b CEE, on observera qu'aujourd'hui déjà, la Cour de justice admet l'interprétation par voie préjudicielle d'actes qui ne sont pas exclusivement le fait des institutions⁴.

Il conviendrait donc d'admettre, le cas échéant, la recevabilité d'un renvoi préjudiciel ayant pour objet d'interpréter ou d'apprécier la validité d'une «décision» des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. Sous l'angle de la recevabilité, on peut sans doute considérer que les actes du Conseil visés à l'art. 177b CEE ne sont pas seulement les actes pris par l'institution au sens étroit, mais également tous les actes suivis d'effets de droit, quelles qu'en soient la nature et la forme, qui sont pris par les représentants des Etats membres au sein du Conseil.

¹ *LTM c. MBU*, 30 juin 1966, aff. 56/65, Rec. 1966, à la p. 337 (sommaire de l'arrêt).

² BEBR: CDE 1975, à la p. 393; voir déjà, dix ans plus tôt: SEW 1966, à la p. 534. Dans un sens voisin, comp. KAPTEYN et VERLOREN VAN THEMAAT, *Introduction*, Londres, 1973, à la p. 122.

³ PESCATORE: SEW 1966, à la p. 534. Dans le même sens, MORTELMANS: CMLRev 1974, à la p. 80.

⁴ *Haegeman*, 30 avril 1974, aff. 181/73, Rec. 1974, pp. 449 ss, spéc. p. 459, att. 4.

5. *Contrôle de la «décision» par la voie de l'exception d'illégalité*
(art. 184 CEE)

Enfin, dans le prolongement de la discussion qui précède, il paraît légitime d'admettre que le contrôle judiciaire communautaire d'une «décision» des représentants des Etats membres puisse se réaliser par la voie d'une exception d'illégalité. Il est vrai que le libellé de l'art. 184 CEE est très restrictif. M. LAUWAARS en donne une interprétation très étroite¹. Nous préférons toutefois l'opinion plus ancienne de M. MORAND qui, sans se laisser impressionner par le mot «règlement» qui figure dans l'art. 184 CEE, parle d'un «principe fondamental du droit communautaire selon lequel une exception d'illégalité peut être invoquée à l'endroit de n'importe quel acte créateur de normes générales»², appréciation large partagée par d'autres auteurs³.

¹ LAUWAARS: *Lawfulness*, Leiden, 1973, à la p. 276.

² MORAND: *Législation*, Paris, 1968, à la p. 141.

³ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, p. 158 *in fine*;

VANDERSANDEN et BARAV: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, à la p. 258.

DEUXIÈME PARTIE

**LES SOURCES INTERNATIONALES
DÉRIVÉES DES RAPPORTS EXTERNES
DE LA COMMUNAUTÉ**

Introduction

Comme sur le plan interne, il est commode de distinguer trois catégories de règles parmi les sources internationales dérivées des rapports *externes* de la Communauté: les règles internationales conventionnelles, les actes internationaux unilatéraux et les règles générales du droit international public.

Sous un *titre I^{er}*, nous passerons en revue le *droit international conventionnel*. Nous examinerons d'abord les accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers ou des organisations internationales (chapitre premier); puis les conditions auxquelles certains traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers peuvent sortir certains effets à l'intérieur de la Communauté (chapitre 2).

Sous un *titre II*, nous nous demanderons quelles peuvent être les répercussions de trois types d'actes qui nous paraissent pouvoir être regroupés sous la dénomination très générale d'*actes internationaux unilatéraux*: les actes unilatéraux posés par les organes de certains accords externes de la Communauté (chapitre premier); les actes unilatéraux posés par d'autres organisations internationales que les Communautés européennes (chapitre 2); enfin les décisions prises par certaines juridictions internationales (chapitre 3).

Sous un *titre III*, nous discuterons la pertinence, dans les rapports externes de la Communauté, des *règles générales du droit international public*.

Le *titre IV*, enfin, évoquera certains problèmes que soulève la prise en considération, par la Cour de justice des Communautés européennes, des sources internationales dérivées des rapports externes de la Communauté.

LE DROIT INTERNATIONAL CONVENTIONNEL

Les règles internationales conventionnelles forment une première catégorie de règles au sein des sources internationales dérivées des rapports externes de la Communauté.

A tous points de vue, cette première catégorie de règles est la plus importante.

Les accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers ou des organisations internationales forment un premier groupe de règles internationales conventionnelles qui peuvent se répercuter à l'intérieur de la Communauté. Nous les étudierons dans un premier chapitre, en portant successivement notre attention sur la question des compétences de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux (section 1), sur celle de la force obligatoire des accords conclus par la Communauté (section 2), sur celle enfin de leur effet direct à l'intérieur de la Communauté (section 3).

Certains *traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers* peuvent également avoir des répercussions à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire. L'étude de ce second groupe de règles conventionnelles fera l'objet du chapitre 2, dans lequel nous envisagerons successivement le cas des traités conclus avant la création des Communautés (section 1) et celui des traités conclus après la création des Communautés (section 2).

Accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers ou des organisations internationales

Généralités

1. *Limites de notre examen.* On chercherait en vain, dans les développements qui suivent, une étude détaillée de l'ensemble des problèmes relatifs aux relations extérieures de la Communauté. Notre essai étant consacré aux sources internationales de l'ordre juridique communautaire, nous nous intéresserons au premier chef à étudier les effets des engagements externes de la Communauté à l'intérieur de celle-ci. Comme il n'est pas toujours possible de dissocier les problèmes relatifs aux sources des problèmes qui concernent plus généralement les relations extérieures de la Communauté, nous serons cependant souvent amené à discuter certains de ceux-ci en rapport avec ceux-là.

C'est ainsi que nous commencerons ce chapitre par un bref survol des compétences de la Communauté en matière de conclusion de traités internationaux. De même, nous avons cru opportun de consacrer quelques développements à la question controversée de la nature juridique de l'acte communautaire portant « conclusion » des accords externes de la Communauté, car il n'est pas possible de la passer sous silence lorsque l'on évoque le problème de la force obligatoire de ces accords.

2. *Terminologie.* Les accords conclus par la Communauté s'intitulent parfois « traités », « accords », « conventions », « protocoles », « échanges de lettres », etc.

Pour alléger l'écriture, nous utiliserons indifféremment, dans les développements qui suivent, les expressions « accords conclus par la Communauté » ou « accords externes de la Communauté » pour désigner, par synecdoque, tous engagements, quelle qu'en soit la qualification formelle, pris par la Communauté avec d'autres sujets de droit international, avec ou sans la participation des Etats membres, qui ont force obligatoire à l'intérieur de la Communauté ¹.

¹ Comp. *avis* 1/77, 11 nov. 1975, Rec. 1975, pp. 1355 ss, à la p. 1360.

Compétences de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux

1. Généralités

§ 1. Capacité internationale de la Communauté

P. PESCATORE, *Les Communautés en tant que personne de droit international*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles» (ouvr. coll.), Bruxelles, 1969, pp. 107-120 (nos 326-361); P. PESCATORE, *La personnalité internationale de la Communauté européenne unifiée*, Actes du 3^e colloque sur la fusion des CE, Liège, 1969, pp. 77-117; R. QUADRI, *La personnalité internationale de la Communauté*, dans: «Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée», Actes du 3^e colloque sur la fusion des CE, Liège, 1969, pp. 41-74; B. TOMSA, *CÉE-CAEM: vers la normalisation des relations?* RMC 1977, pp. 368-375.

Sous l'angle du droit communautaire, la capacité internationale de la Communauté se déduit de l'art. 210 CEE considéré dans le système du Traité CEE. La Cour de justice a souligné que 'cette disposition, placée en tête de la sixième partie du traité consacrée aux 'dispositions générales et finales', signifie que, dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité de prendre des engagements internationaux dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité, dont la sixième forme le prolongement' ¹.

Sur le plan juridique, on peut dire que la capacité internationale de la Communauté est une capacité «fonctionnelle», en ce sens qu'elle est déterminée par l'étendue des compétences internes et externes de la Communauté. Si l'on excepte l'avis d'une minorité d'auteurs (QUADRI), chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que cette capacité internationale doit être entendue largement.

Sur le plan politique, la reconnaissance de la capacité internationale de la Communauté a parfois donné lieu à des difficultés, notamment en raison de la traditionnelle réticence des pays à commerce d'Etat à reconnaître la Communauté. Sans trop forcer la réalité, on peut toutefois estimer que la reconnaissance de la capacité internationale de la Communauté est aujourd'hui générale. En effet, non seulement plus de cent Etats entretiennent des relations qualifiées en haut lieu de «normales» avec la Communauté ², mais l'URSS et d'autres pays de l'Est ont entamé dès le début de l'année 1977

¹ Kramer, 14 juillet 1976, aff. 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 ss, à la p. 1309, att. 18. A une nuance stylistique près, voir déjà l'arrêt *Commission c. Conseil* (AETR), 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1971, pp. 363 ss, à la p. 274, att. 14.

² Bull. CE 9-1977, point 1.2.3. (Décl. de M. HAFERKAMP, vice-président de la Commission, à Bruxelles, le 21 sept. 1977.)

des négociations avec la Communauté en matière de pêche¹, et des négociations devaient s'ouvrir au cours du premier semestre 1978 en vue de conclure un accord entre la Communauté et le Conseil d'assistance économique mutuelle, le CAEM².

§ 2. Aperçu général de l'étendue des compétences communautaires en matière de conclusion d'accords internationaux

J. GROUX, *Le parallélisme des compétences internes et externes de la CEE*, CDE 1978, pp. 3-32; C. PHILIPP, *A propos de l'avis 1/76 de la Cour de justice des Communautés européennes: réflexions concernant le champ de la compétence externe de la Communauté*, RMC 1978, pp. 55-62.

L'étendue des compétences communautaires en matière de conclusion d'accords internationaux est aujourd'hui définie dans ses traits essentiels grâce à deux arrêts et un avis de la Cour de justice des Communautés européennes qu'inspire une même philosophie: l'arrêt *Commission c. Conseil*, du 31 mars 1971, connu sous le nom d'arrêt *AETR*³, l'arrêt *Kramer*, du 14 juillet 1976⁴, et l'*avis 1/76*, du 26 avril 1977⁵.

Les arrêts *AETR* et *Kramer* posent d'abord le principe que dans ses relations extérieures, la Communauté peut conclure des traités internationaux «dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité», et «qu'en vue d'établir, dans un cas déterminé, si la Communauté a la compétence pour prendre des engagements internationaux, il convient de prendre en considération le système du droit communautaire, autant que ses dispositions matérielles»⁶.

En des termes quasi identiques, la Cour de justice souligne aussi bien dans ses arrêts *AETR* et *Kramer* que dans son *avis 1/76* «qu'une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité, mais peut découler également de manière implicite d'autres dispositions du traité, de l'acte d'adhésion et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté»⁷.

¹ Bull. CE 2-1977, points 1.2.6 et 1.2.7. (Les négociations entre la CEE et l'URSS sur la pêche ont commencé le 16 févr. 1977; voir à ce sujet la réponse de la Commission à la Q.E. n° 745/77 de M. DONDELINGER, JOCE du 18.4.1977, n° C 94, p. 6.)

² Bull. CE 9-1977, point 1.2.1.

³ *Commission c. Conseil*, 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1971, pp. 263 ss.

⁴ *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. jointes 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 279 ss.

⁵ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss.

⁶ *AETR*, att. 14, Rec. 1971, p. 274.

Kramer, att. 18, Rec. 1976, p. 1309.

⁷ Selon la formule de l'arrêt *Kramer*: att. 20, Rec. 1976, p. 1309.

En termes voisins: *AETR*, att. 16, Rec. 1971, p. 274; *avis 1/76* point 3, Rec. 1977, pp. 754-755.

Enfin, avec une particulière netteté dans l'*avis 1/76*, qui comporte sur ce point une extension remarquable de la jurisprudence antérieure, la Cour de justice consacre en termes vigoureux et généraux aussi bien le principe du parallélisme absolu entre les compétences internes et les compétences externes de la Communauté pour la réalisation des objectifs du Traité CEE, que l'exclusion de toute possibilité de compétence concurrente des Etats membres lorsque la Communauté exerce sa propre compétence. La Cour de justice conclut notamment que «chaque fois que le droit communautaire a été établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard»¹.

On voit donc que pour discuter l'étendue des compétences communautaires en matière de conclusion d'accords internationaux, il est particulièrement utile de distinguer entre les compétences expresses de la Communauté d'une part, ses compétences implicites d'autre part. Pratique, cette distinction nous servira de canevas dans le rapide survol de ces compétences que nous nous proposons de faire maintenant.

2. Les compétences expresses de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux

R.C. FISCHER, *Der Umfang der Befugnis der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss von Handels- und Assoziierungsabkommen*, KSE (vol. 25), 1975, pp. 1-27; CH.-ED. HELD, *Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne*, Lausanne, 1977, spéc. pp. 61-97 et pp. 99-103; H. KRÜCK, *Völkerrechtliche Verträge im Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 1977; G. MARENCO, *Bases juridiques communautaires de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement*, CDE 1974, pp. 623-647; G. PEETERS, *L'article 235 du Traité CEE et les relations extérieures de la CEE*, RMC 1973, pp. 141-144; E.U. PETERSMANN, *Struktur und aktuelle Rechtsfragen des Assoziationsrechts*, ZaöRV 1973, pp. 266-311; E.U. PETERSMANN, *Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, ZaöRV 1975, pp. 213-281; J. RAUX (en collaboration), *Les accords externes de la CEE* (chronique), RTDE 1975, pp. 227-279; RTDE 1976, pp. 295-373; RTDE 1977, pp. 435-464; P. WEISSENBERGER, *Die Kompetenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluss von Handels- und Kooperationsabkommen gemäss Art. 113 EWG-Vertrag*, Berlin, 1978.

Si l'on fait abstraction de quelques compétences expresses marginales (art. 59 al. 2 CEE), le Traité CEE attribue expressément à la Communauté la compétence de conclure quatre principaux types d'accords internationaux:

- les accords tarifaires et commerciaux (art. 113 CEE);
- les accords ou conventions d'association (art. 238 CEE);

¹ *Avis 1/76*, point 3, Rec. 1977, p. 755.

- les accords de coopération avec d'autres organisations internationales (art. 229-231 CEE);
- les accords ou conventions conclus sur la base de l'art. 235 CEE.

L'importance respective de ces quatre compétences conventionnelles expresses est très inégale. Dans la pratique, les art. 113 et 238 CEE jouent un rôle clé.

§ 1. L'article 113 CEE

Sur la base de l'art. 113 CEE, la Communauté a conclu plusieurs types d'accords¹. Les plus nombreux, de loin, sont les accords tarifaires conclus dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)². Les plus hardis sont les accords commerciaux préférentiels établissant une zone de libre-échange pour les produits industriels³. Entre ces deux pôles, on trouve toute une gamme d'accords préférentiels ou non préférentiels, portant sur un ou plusieurs produits, instaurant ou non une coopération commerciale, industrielle, technique ou sociale, ou encore réglant certains problèmes techniques tels que le transit des marchandises communautaires à travers certains Etats tiers⁴. Enfin, faute d'une base juridique plus solide, l'art. 113 CEE sert parfois de fondement à la conclusion d'accords d'aide alimentaire, conclus non seulement avec des Etats

¹ Voir le tableau synoptique donné par PETERSMANN, ZaöRV 1975, aux pp. 220-229 (accords et conventions conclus en vertu des art. 113 et 238 CEE jusqu'à fin 1974, avec dates d'entrée en vigueur et durée de validité des engagements conventionnels). Pour les accords postérieurs au 1^{er} janvier 1975, le lecteur consultera avec profit les tableaux établis par J. RAUX dans sa chronique annuelle publiée (en collaboration) dans la Revue trimestrielle de droit européen (exemples: RTDE 1976, pp. 295-373 (année 1975); RTDE 1977, pp. 435-464 (année 1976)).

² Jusqu'au 31 décembre 1973, la CEE avait conclu 54 accords, protocoles ou arrangements dans le cadre du GATT; parmi ces derniers, 21 l'avaient été depuis le 1^{er} janvier 1970, donc sous l'empire de l'art. 113 CEE (renseignements fournis par le Centre de documentation juridique automatisée, CELEX, qui dépend du Service juridique de la Commission; à noter que le 15 déc. 1976, la Commission a décidé d'intégrer les systèmes CELEX et ECDOC en un système unique: le CIRCE, Centre d'information et de recherche documentaire des Communautés européennes, cf. 10^e Rap. gén. CE, 1976, n° 599, pp. 345-346).

³ Exemples: accords conclus avec les Etats membres ou associés de l'AELE: Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède, Suisse. JOCE du 31.12.1972, n° L 300 et L 301; JOCE du 27.6.1973, n° L 171 (Norvège); JOCE du 28.11.1973, n° L 328 (Finlande).

⁴ Exemple: accord trilatéral entre la CEE, l'Autriche et la Suisse sur l'extension du transit communautaire, JOCE du 9.6.1977, n° L 142, p. 5. Cet accord complète le régime communautaire interne relatif au transit communautaire qui fait l'objet du règlement du Conseil n° 222/77 du 13 déc. 1976, fondé sur l'art. 235 CEE, JOCE du 9.2.1977, n° L 38, pp. 1-98 (Suisse: FF 1977 II 1409).

tiers mais aussi, en dépit de la lettre de l'art. 113 CEE, avec des organisations internationales¹.

La portée de l'art. 113 CEE suggère trois remarques:

1) La première est que l'art. 113 CEE est d'interprétation large. Ce point a été précisé par la Cour de justice dès son arrêt *Massey-Fergusson*, du 12 juillet 1973². C'est dire, en particulier, que le champ d'application matériel de cette disposition doit être entendu largement.

2) La deuxième remarque concerne les rapports entre le volet «externe» et le volet «autonome» de la politique commerciale commune.

Comme la Cour de justice l'a clairement souligné dans son avis 1/75, du 11 novembre 1975, une politique commerciale est édictée «par le concours et l'interaction de mesures internes et externes, sans qu'il y ait priorité pour les unes ou les autres: tantôt, en effet, les accords constituent l'exécution d'une politique préalablement fixée; tantôt la politique est définie par les accords mêmes», de sorte que la politique commerciale commune est «l'œuvre d'une évolution graduelle fondée sur des mesures spécifiques qui peuvent porter indifféremment sur les aspects «autonomes» et sur les aspects externes de cette politique»³.

3) La troisième remarque est que l'art. 113 CEE, considéré dans son aspect externe et conventionnel, est le fondement d'une compétence exclusive de la Communauté.

La Cour de justice l'a vigoureusement affirmé dans l'avis 1/75 en soulignant: «On ne saurait (...) admettre que, dans un domaine tel que celui réglé par l'Arrangement en cause, qui relève de la politique d'exportation et plus généralement de la politique commerciale commune, il y ait une compétence des Etats membres parallèle à celle de la Communauté, dans l'ordre communautaire aussi bien que dans l'ordre international. Les dispositions des articles 113 et 114 relatives aux conditions dans lesquelles, selon le traité, doivent être conclus les accords en matière de politique commerciale, laissent apparaître qu'une compétence parallèle des Etats membres et de la Communauté en la matière est exclue. Admettre une telle compétence équivaudrait en effet à reconnaître que les Etats membres peuvent prendre, dans les rapports avec les pays tiers, des positions

¹ Exemple: convention entre la CEE et l'UNWRA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de la Palestine) relative à l'assistance aux réfugiés dans les pays du Proche-Orient, JOCE du 29.7.1976, n° L 203, p. 40, et JOCE du 11.9.1976, n° L 249, p. 14.

Pour la période du 1^{er} janvier 1970 au 31 déc. 1973, 41 décisions du Conseil portant «conclusion» d'accords d'aide alimentaire visaient expressément l'art. 113 CEE (source: CELEX).

Sur les diverses questions juridiques relatives aux accords d'aide alimentaire, voir l'article de G. MARENCO, précité, CDE 1974, pp. 623-647.

² *Massey-Fergusson*, 12 juil. 1973, aff. 8/73, Rec. 1973, p. 908, att. 4.

³ *Avis 1/75*, Rec. 1975, p. 1363.

divergentes de celles que la Communauté entend assumer, et reviendrait de ce fait à fausser le jeu institutionnel, à ébranler les rapports de confiance à l'intérieur de la Communauté et à empêcher celle-ci de remplir sa tâche, dans la défense de l'intérêt commun.»¹

§ 2. L'article 238 CEE

A première vue, l'art. 238 CEE permet seulement à la Communauté de conclure des accords d'association caractérisés par «des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières». La pratique communautaire s'est toutefois largement affranchie de l'étroit carcan fixé par cette disposition². M. HALLSTEIN, ancien président de la Commission, disait déjà: «L'association peut être tout entre l'adhésion et l'accord commercial»; son successeur, M. REY, avait pour sa part cette formule: «Le contenu de l'association est au minimum un peu plus qu'un simple accord commercial et au maximum un peu moins qu'une adhésion pure et simple»³. Si cette boutade est sans doute encore valable en ce qui concerne la limite «supérieure» de l'association, elle ne l'est peut-être plus en ce qui concerne sa limite «inférieure»: comme l'observe M. PESCATORE, «certains accords commerciaux ou économiques de portée majeure (...) se rapprochent, en fait, de l'association»⁴.

Dans un louable effort de systématique, la doctrine a cherché à distinguer les différentes catégories d'accords d'association conclus sur la base de l'art. 238 CEE. Elle a ainsi cherché à opposer ceux d'entre eux qui tendraient à l'adhésion (*premembership*, *Beitrittsassoziation*)⁵, à ceux qui viseraient à favoriser le développement des Etats associés (*Entwicklungshilfe-assoziation*)⁶. D'apparence convaincante, cette distinction se révèle parfois assez artificielle. Non seulement parce qu'il est des cas intermédiaires (accords d'association avec la Turquie, Chypre, Malte), mais aussi et surtout parce que l'on assiste aujourd'hui, sous l'influence des tendances récentes du droit international public, à une remise en cause du concept même d'«association». La Convention de Lomé est à cet égard significative. Il convient d'en dire quelques mots dans le présent contexte.

¹ Rec. 1975, p. 1364. Voir les commentaires de H.H. MAAS, CMLRev 1976, p. 379; et de J. RAUX, RTDE 1976, pp. 482-495.

² Cf. FISCHER: p. 16.

³ Cités par G. LÉONARD, et D. SIMON, *La mise en œuvre de la politique commerciale commune: passage de la période de transition à la période définitive*, RTDE 1971, pp. 107-158, à la p. 145.

⁴ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, p. 147.

⁵ Exemple: accord d'association avec la Grèce; cet Etat a officiellement adressé sa demande d'adhésion au Conseil le 12 juin 1975, en application de l'art. 237 CEE.

⁶ Exemples: conventions de Yaoundé I et de Yaoundé II avec les Etats africains et malgaches associés (EAMA); convention de Lomé avec 46, aujourd'hui 52 Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

F.A. ALTING VON GENSAU, *The Lomé Convention and the new international order*, Alphen aan den Rijn, 1977; D. BAUMGARTNER, *Institutionelle Aspekte des AKP-EWG Abkommens von Lomé*, EuR 1978, pp. 105-121; R. HASSE et R. WEITZ, *Das Abkommen von Lomé. Übergang oder Alternative zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung?* Wirtschaftspolitische Chronik (Cologne) 1977, pp. 5-190; J.-B. KROHN, *La Convention de Lomé entre la Communauté européenne et les pays ACP: une étape importante dans les relations entre la Communauté et les pays en voie de développement*, RMC 1975, pp. 101-107; J.C. MULLER, *Le système de stabilisation des recettes d'exportation institué par la convention de Lomé*, RMC 1976, pp. 562-572; E. RHEIN, *The Lomé agreement*, CMLRev 1975, pp. 385-397; K.R. SIMMONDS, *The Lomé convention and the new international economic order*, CMLRev 1976, pp. 315-334; G. WHITE, *The Lomé convention. A lawyer's view*, ELR 1976, pp. 197-212.

La Convention de Lomé, signée le 28 février 1975, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1976¹. Le préambule de l'acte — qui s'intitule simplement «convention» — souligne que celle-ci vise à instaurer «un nouveau modèle de relations entre Etats développés et Etats en voie de développement, compatible avec les aspirations de la Communauté internationale vêts un ordre économique plus juste et plus équilibré». Incontestablement, ce langage descend en droite ligne de celui de certains actes récemment adoptés dans le cadre des Nations Unies. Des rapprochements peuvent être faits avec la «Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international», adoptée le 1^{er} mai 1974 par consensus à l'Assemblée générale des Nations Unies²; avec le «Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique», adopté le même jour dans la même enceinte; et bien sûr avec la «Charte des droits et des devoirs économiques des Etats», arrêtée par l'Assemblée générale le 12 décembre 1974³.

Dans la Convention de Lomé, l'abandon du libre-échange classique, l'octroi sans contrepartie équivalente de facilités douanières, ainsi que l'instauration d'un mécanisme original visant à stabiliser les recettes d'exportation des Etats exportateurs de produits de base, constituent en effet autant d'essais concrets destinés à mettre en œuvre ces principes récents du droit international public.

Cette légitimité internationale de la Convention de Lomé explique sans doute pourquoi sa présentation au Conseil du GATT, le 15 juillet 1976, n'a pas provoqué de difficultés particulières⁴. Compte tenu de la partie IV révisée de l'Accord général, une réaction contraire eût été paradoxale.

¹ JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 2.

² Rés. 3201 de l'Assemblée générale (6^e session extr.), du 1^{er} mai 1974. Sur les travaux de cette session, voir notamment M. SALEM, *Vers un nouvel ordre économique international. A propos des travaux de la 6^e session extraordinaire des Nations Unies*, JDI 1975, pp. 753-800.

³ Rés. 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 déc. 1974. Texte: RGDIP 1975, pp. 307-318. Sur la pertinence de cette Charte dans le contexte des rapports externes de la Communauté, voir plus loin pp. 217-220.

⁴ 10^e Rapport géo. des CE (1976), p. 262, n° 458. Seul un petit nombre d'Etats ont formulé quelques doutes, cf. Bull.CE n° 7/8-1976, point 2335.

Car de même que l'on assiste aujourd'hui à la transformation progressive du droit international public sous la pression légitime des pays en voie de développement (abandon du principe de réciprocité; création d'inégalités compensatrices), de même n'est-il pas douteux que ces principes développés au niveau international contribuent à infléchir la lecture de l'art. 238 CEE, à tel point que l'on préfère aujourd'hui renoncer à toute référence au concept même d'association en raison de la connotation néo-colonialiste de ce terme.

Remarquons enfin que cette évolution des relations conventionnelles de la Communauté est complémentaire des mesures communautaires prises à titre autonome, telles que le schéma CEE de préférences tarifaires généralisées, dont bénéficient les pays en voie de développement depuis le 1^{er} juillet 1971¹.

S'agissant de la portée de l'art. 238 CEE, il faut encore rappeler que le régime d'association que cette disposition fonde est conçu pour lier la Communauté avec des Etats tiers, et qu'il se distingue par conséquent fondamentalement du régime «constitutionnel» d'association prévu pour certains pays et territoires d'outre-mer non indépendants (art. 3^e et 131-136 CEE). Juridiquement, seuls les accords d'association fondés sur l'art. 238 CEE créent des liens de droit international public. La pratique montre toutefois que les objectifs visés par les deux régimes d'association peuvent présenter certaines analogies, comme l'a relevé incidemment la Cour de justice dans l'affaire *Bresciani*, du 5 février 1976².

Le champ d'application de l'art. 238 CEE est encore aujourd'hui l'objet de vives controverses³. Nous rejoignons pour notre part l'opinion des auteurs qui pensent que cette disposition est d'interprétation large⁴. En particulier, l'art. 238 CEE devrait pouvoir servir de base juridique aux actes communautaires pris pour l'exécution des décisions adoptées par les organes d'association⁵. Et l'on ne voit pas pourquoi la Communauté ne pourrait pas conclure, sur la base de l'art. 238 CEE, un accord d'association comportant une intervention financière de la Communauté au bénéfice de l'associé.

¹ Le schéma 1978 des préférences tarifaires généralisées de la Communauté a été adopté par un règlement du Conseil du 28 nov. 1977, JOCE du 19.12.1977, n° L 324.

² *Bresciani*, 5 fév. 1976, aff. 87/75, Rec. 1976, pp. 141-142, att. 22.

³ Voir un aperçu de ces controverses dans l'ouvrage de A. BLECKMANN, *Europarecht*, 1976, p. 216, lettre b.

⁴ Voir par exemple: FISCHER, KSE 1975, pp. 16-20; et HELD, thèse précitée, Lausanne, 1977, pp. 92-93.

⁵ Actuellement, ces actes sont fondés sur l'art. 113 CEE. Exemple: règlement n° 2340/76 du Conseil, du 20 sept. 1976, concernant l'application des décisions prises par le Conseil d'association institué par l'accord entre la CEE et la Turquie, JOCE du 29.9.1976, n° L 265, p. 3.

§ 3. Articles 229-231 CEE

Les art. 229 à 231 CEE, qui donnent à la Communauté une troisième compétence expresse, permettent à celle-ci de conclure des accords internationaux avec les organes de l'ONU, avec ses institutions spécialisées, avec le GATT, avec le Conseil de l'Europe, avec l'OECE — donc également avec son successeur l'OCDE — de même qu'avec toutes autres organisations internationales.

Ces accords sont généralement conclus en la forme simplifiée, le plus souvent par échanges de lettres. Dépourvus de caractère normatif, ces accords ne portent jamais sur des questions de fond¹. Ils relèvent plutôt de la coopération administrative internationale, et ne présentent à ce titre qu'un intérêt très limité pour notre étude.

On citera à titre d'exemples l'accord conclu en 1959 avec le Conseil de l'Europe², celui conclu en 1961 avec la Commission centrale du Rhin³ et celui conclu en 1977 avec l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)⁴.

La non-publication de la plupart de ces accords rend leur étude difficile, ce qui explique sans doute partiellement la relative rareté des études doctrinales systématiques menées à leur sujet⁵. A cet égard, la situation de la CEE n'est assurément pas isolée: il semble que le droit des relations entre

¹ Comp. HELD: pp. 100-101.

² Accord sous forme d'échange de lettres entre le président de la Commission et le secrétaire général du Conseil de l'Europe, du 18 août 1959, 3^e Rapp. gén. de la CEE, 1960, n° 388. Sur les rapports récents entre la CEE et le Conseil de l'Europe, voir la déclaration faite le 24 nov. 1977 par M. JENKINS, président de la Commission, devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Bull.CE 11-1977, point 2.2.52.

³ Accord sous forme d'échange de lettres entre le président de la Commission et le président de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, du 6 juin 1961, JOCE du 4.8.1961, n° 53, p. 1027.

⁴ Accord du 9 juin 1977, Bull.CE 6-1977, point 2.2.44.

⁵ Pour la pratique antérieure à 1966, voir les abondantes références données par J. RAUX, *Les relations extérieures de la CEE*, Paris, 1967, pp. 119-217; parmi les études plus récentes, voir notamment: E. GRABITZ, *Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen*, KSE vol. 25, 1975, pp. 47-81; E. GRILLO PASQUARELLI, *La participation de la CEE aux accords multilatéraux*, dans: «La CEE dans les relations internationales», Nancy, 1972 (Centre européen universitaire), pp. 133-200; D. HYMANS, *L'OCDE et les relations avec les Communautés européennes*, RMC 1973, pp. 160-162; G. LE TALLEC, *Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales*, RMC 1972, pp. 636-644; B. SCHLOTT, *Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen*, KSE vol. 25, 1975, pp. 83-102; G. ZIEGER, *Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen*, KSE vol. 25, pp. 103-150; voir également les indications données par E.U. PETERSMANN, *Auswärtige Gewalt...*, art. précité, aux pp. 230-243, et par A. MAES, *La Communauté européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux*, RMC 1977, pp. 395-400. Les renseignements les plus complets se trouvent dans une récente publication officielle des CE, intitulée *La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux*, Luxembourg, 1977 (300 p.).

organisations internationales soit l'un des domaines les moins explorés du droit international public¹.

§ 4. Article 235 CEE

L'art. 235 CEE, enfin, peut parfaitement servir de base juridique à une action conventionnelle externe de la Communauté. Il faut et il suffit pour cela que soient réunies les quatre conditions d'application de cette disposition. Il faut en d'autres termes qu'apparaisse 1) la *nécessité* d'une action de la Communauté 2) pour réaliser l'un des *objets* de la Communauté 3) dans le *fonctionnement* du marché commun 4) en l'*absence du pouvoir* d'action prévu à cet effet par le Traité.

Il convient de souligner que la mise en œuvre de l'art. 235 CEE sur le plan externe revêt toutefois un caractère de *subsidiarité*, tant par rapport à la mise en œuvre des autres compétences expresses de la Communauté (art. 113 et 238 CEE) que par rapport à la mise en œuvre des compétences implicites de la Communauté qui seront évoquées plus loin².

Ces deux derniers points méritent quelques développements:

a) *Subsidiarité de l'art. 235 CEE par rapport aux autres compétences expresses (art. 113 et 238 CEE)*

Lorsque l'objet de l'accord international à conclure par la Communauté s'inscrit entièrement dans le vaste champ d'application de l'art. 113 CEE par exemple, l'utilisation de l'art. 235 CEE n'est pas seulement superfétatoire, mais contraire au Traité CEE. En effet, l'approbation communautaire d'un accord externe fondé sur l'art. 113 CEE ne requiert — en droit — que la majorité qualifiée du Conseil (art. 114 CEE), alors que la mise en œuvre de l'art. 235 CEE requiert l'unanimité. Pour prendre un exemple concret, il nous semble qu'était abusive l'utilisation de l'art. 235 CEE, en plus de l'art. 113 CEE, pour adopter le règlement du Conseil du 20 septembre 1976 approuvant l'accord cadre de coopération commerciale avec le Canada³.

b) *Subsidiarité de l'art. 235 CEE par rapport aux compétences externes implicites*

De même, si l'objet du projet d'accord externe permet la mise en œuvre des compétences communautaires implicites, les institutions ont l'obligation

¹ Cf. J.-R. DUPUY, *Le droit des relations entre les organisations internationales*, RCADI 1960, II, pp. 221-343; R. SOCINI, *Rapports et conflits entre organisations européennes*, Leyde, 1960; C.F. BERGSTEN, *Interdependence and international institutions*, Economic Impact (Washington), n° 20, 1977, pp. 17-21.

² Voir plus loin, pp. 78-83.

³ Règlement n° 2300/76, du 20 sept. 1976, JOCE du 24.9.1976, n° L 260, p. 1. Voir plus haut, pp. 32-33.

de fonder leur action conventionnelle sur celles-ci avant de recourir aux compétences externes dérivées de l'art. 235 CEE. Les compétences externes implicites de la Communauté peuvent, selon le cas, dériver de règles du Traité CEE attribuant explicitement aux institutions communautaires des compétences sur le plan interne (art. 43, 75, 100 CEE, etc.); d'autres règles de droit communautaire originaire (arrêt *Kramer*, art. 102 de l'Acte d'adhésion); de règles de droit communautaire dérivé (les «règles communes» de l'arrêt *AETR* ou les «mesures communautaires internes» de l'*avis 1/76*); ou, d'une manière plus générale, de tous objectifs communautaires dont la réalisation rend nécessaire la participation de la Communauté à des accords internationaux (*avis 1/76*, art. 3 CEE).

La pratique législative fournit déjà quelques applications de ce principe de subsidiarité de l'art. 235 CEE par rapport aux compétences externes implicites.

C'est ainsi que la Commission s'est à bon droit fondée sur une directive du Conseil relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viande fraîche et de volaille, du 15 février 1971, pour faire valoir la compétence implicite et exclusive de la Communauté pour conclure, dans le cadre du «Comité de Codex sur l'hygiène alimentaire» (FAO/OMS), un accord international relatif aux usages à observer en matière d'hygiène pour le traitement de la volaille¹.

Pareillement, la Commission s'est appuyée sur un règlement du 28 juillet 1966 relatif aux transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et autobus, complété ultérieurement par deux règlements du 28 février 1972, pour proposer au Conseil l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord avec certains pays tiers concernant le régime applicable aux transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et autobus entre les Etats membres, action qui se situe dans le droit fil de la jurisprudence *AETR*².

Plus récemment, la Commission s'est appuyée sur l'art. 84 § 2 CEE pour proposer au Conseil que la Communauté adhère à la convention des Nations Unies relative à un Code de conduite des conférences maritimes, en considérant que certains articles de ce Code ont une incidence sur le fonctionnement des dispositions du Traité CEE³.

¹ Directives 71/118/CEE du 15 févr. 1971, JOCE du 8.3.1971, n° L 55, p. 23. Voir la réponse de la Commission à la Q.E. n° 125/73 de M. VREDELING, JOCE du 24.11.1973, n° C 102, p. 4. (A noter que la directive 71/118/CEE a été complétée le 13 déc. 1977: JOCE du 19.1.1978, n° L 15, pp. 28-31.)

² Règlement n° 117/66 du 28 juil. 1966, complété par les règlements n° 516/72 et 517/72 du 28 févr. 1972. Voir la réponse de la Commission à la Q.E. n° 450/72 de M. VREDELING, JOCE du 13.9.1973, n° C 72, pp. 12-13. Voir également la communication de la Commission au Conseil, du 21 oct. 1977, COM (77) 508 final, 21.10.1977 (16 p.); et le règlement n° 3022/77, du 20 déc. 1977, modifiant le régl. 517/72 (JOCE du 31.12.1977, n° L 358, p. 1).

³ JOCE du 11.2.1978, n° C 35, pp. 3-6.

Sur cette convention, voir L. STAMPELL, *Le code de conduite des conférences maritimes. Exemple d'un nouvel instrument du droit international du développement* ? RBD (1976, pp. 90-115.

Parfois, l'option entre les compétences externes implicites et l'art. 235 CEE autorise quelques hésitations.

Un exemple illustrera cette affirmation:

Par décision du 25 juillet 1977, le Conseil a approuvé au nom de la Communauté la conclusion de la *Convention avec la Suisse relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique* et de l'*Accord additionnel à l'accord signé à Berne le 29 avril 1963 concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution*¹.

Dans la motivation de l'acte d'approbation communautaire, le Conseil reprend les arguments précédemment invoqués par la Commission pour justifier le recours à l'art. 235²: il considère que «la conclusion par la Communauté de la convention et de l'accord additionnel (...) apparaît nécessaire à la réalisation, dans le fonctionnement du Marché commun, d'un des objets de la Communauté dans les domaines de la protection du milieu et de la qualité de la vie, et que tous les pouvoirs d'action requis à cet effet n'ont pas été prévus par le traité»³.

Le choix de la Communauté et du Conseil en faveur de l'art. 235 CEE est évidemment soutenable: on sait que les bases juridiques de l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement sont faibles (art. 2, développement harmonieux des activités économiques, expansion équilibrée: voir aussi les art. 3f et 3b), et que les compétences des institutions communautaires sont limitées (art. 100, 235, éventuellement 92-93 CEE). La relative fragilité des compétences communautaires internes pouvait donc, à première vue, justifier l'usage de l'art. 235 CEE sur le plan externe. On peut toutefois penser qu'en l'espèce, le choix des compétences externes implicites n'eût pas été impossible.

En effet, la Communauté, forte du vaste consensus politique qui existe sur le plan communautaire dans le domaine de la protection de l'environnement, a déployé en peu de temps une intense activité sur le plan interne: en avril 1977, la Communauté avait déjà adopté douze directives relatives à la protection de l'environnement, alors que vingt-cinq étaient en préparation à la même époque⁴. Or l'objet de plusieurs de ces directives recoupe l'objectif de la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique. En effet, au moment où la Communauté a conclu la convention et son protocole additionnel, trois directives communautaires au moins présentaient un lien étroit avec l'objet de ces engagements internationaux: la directive du 15 juin 1975 sur la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire⁵,

¹ JOCE du 19.9.1977, n° L 240. (Suisse: FF 1977 I 1033). Entrée en vigueur: 1.2.1979.

² JOCE du 12.10.1976, n° C 239, p. 3.

³ Avant-dernier considérant des motifs de la décision.

⁴ Selon les informations données par M. CARPENTIER lors d'un cours dispensé le 18 avril 1977 au Collège d'Europe à Bruges, sur le thème: «Problèmes européens de l'environnement».

⁵ Directive n° 75/440, JOCE du 25.7.1975, n° L 194, p. 26. (Voir également, depuis, la décision du Conseil, du 12 déc. 1977, instituant une procédure commune d'échange d'informations relatives à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté, JOCE du 24.12.1977, n° L 334, pp. 29-31.)

la directive du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade¹, et surtout la directive du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté². Aux dires mêmes de la Commission, chacune de ces trois directives est en mesure d'améliorer la qualité des eaux du Rhin³. Compte tenu de la jurisprudence *AETR*, ne peut-on pas soutenir que l'existence de règles communes sur le plan interne justifiait en l'espèce le recours aux compétences implicites pour conclure la convention et l'accord additionnel rapportés? Car après tout, la circonstance que les trois directives communautaires citées sont elles-mêmes fondées sur l'art. 235 CEE ne devait pas constituer, à elle seule, un argument juridique décisif pour écarter l'usage de compétences implicites sur le plan externe.

Dans le même ordre d'idées, on pourrait soutenir que les deux « programmes d'action » en matière d'environnement définis par le Conseil et les représentants des gouvernements le 22 novembre 1973⁴ et le 17 mai 1977⁵ définissent des objectifs, au sens de l'*avis 1/76*, qui légitiment la Communauté à prendre sur le plan externe les engagements internationaux nécessaires à leur réalisation⁶.

3. Les compétences implicites de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux

§ 1. Principe

Avant même qu'apparaisse nécessaire la mise en œuvre de l'art. 235 CEE sur le plan externe, la Communauté peut donc conclure des accords internationaux en vertu de compétences implicites.

Les fondements de la doctrine des pouvoirs implicites dans le contexte de la compétence internationale de la Communauté ont été jetés par la Cour de justice dans son arrêt *AETR*, du 31 mars 1971⁷. Les principes de cet arrêt ont d'abord été confirmés et à certains égards développés dans l'arrêt *Kramer* précité, du 14 juillet 1976⁸. Ils ont enfin été repris et reformulés dans l'*avis 1/76* du 26 avril 1977, qui consacre sur cette question une extension remarquable de la jurisprudence antérieure de la Cour⁹.

¹ Directive n° 76/160, JOCE du 5.2.1976, n° L 31, p. 1.

² Directive n° 76/464, JOCE du 18.5.1976, n° L 129, p. 23.

³ Voir la réponse de la Commission à la Q.E. n° 693/76 de M. JAHN, JOCE du 14.3.1977, n° C 64, pp. 13 et 14.

⁴ JOCE du 20.12.1973, n° C 112, p. 1.

⁵ JOCE du 13.6.1977, n° C 139, pp. 1-2 (le programme d'action 1977-1981 est publié en annexe, pp. 3-45).

⁶ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss, à la p. 755 (point 3).

⁷ *Commission c. Conseil*, aff. 22/70, Rec. 1971, pp. 263 ss.

⁸ *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. jointes 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 ss.

⁹ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss.

La synthèse de ce triptyque jurisprudentiel permet de dire qu'en l'absence de dispositions spécifiques du Traité CEE habilitant la Communauté à conclure des accords internationaux, une compétence implicite de la Communauté peut découler du système du droit communautaire et de ses dispositions matérielles.

Le pivot de l'*avis 1/76* repose sur l'affirmation du principe que «chaque fois que le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard»¹.

Cette jurisprudence va plus loin que la jurisprudence antérieure en ce sens qu'elle supprime le lien nécessaire qui semblait exister entre l'attribution d'une compétence externe implicite à la Communauté et l'adoption préalable, par les institutions, de dispositions internes de droit communautaire dérivé (les fameuses «règles communes» de l'arrêt *AETR*).

L'extension de la jurisprudence antérieure que consacre l'*avis 1/76* résulte également du fait que la notion d'*objectif* (art. 2, 3, 117 al. 1 CEE), retenue par la Cour de justice comme fait générateur de la compétence externe, est plus large que la notion de politique commune retenue précédemment (arrêt *AETR*).

On peut donc résumer l'*avis 1/76* sur la question des compétences implicites de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux en disant que la Communauté dispose implicitement sur le plan externe de compétences équivalant à celles que le Traité CEE lui attribue expressément sur le plan interne pour la réalisation des objectifs communautaires.

§ 2. Applications jurisprudentielles du principe

Au-delà des principes qu'ils posent, les arrêts *AETR* et *Kramer* et l'*avis 1/76* méritent examen du point de vue du raisonnement tenu par la Cour de justice sur la base des circonstances d'espèce. Le rappel des articulations principales de ces raisonnements permet en effet de dégager le schéma du raisonnement à tenir dans d'autres cas. Ce triptyque jurisprudentiel mérite également d'être signalé pour la variété des procédures qui en forment la toile de fond. Alors que l'arrêt *AETR* a tranché un recours en annulation intenté par la Commission contre le Conseil (art. 173 CEE), et que l'arrêt *Kramer* est une décision préjudicielle rendue sur renvoi d'une juridiction nationale (art. 177 CEE), l'*avis 1/76*, lui, est un avis recueilli en application de l'art. 228 § 1, al. 2 CEE.

¹ Rec. 1977, à la p. 755 (point 3).

a) *Transports internationaux par route (arrêt AETR, 1971¹)*

L'arrêt *AETR* a pour toile de fond un litige entre la Commission et le Conseil relatif à la négociation et à la conclusion, par les Etats membres de la Communauté dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, de l'accord européen relatif au travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route (*AETR*).

Pour établir la compétence implicite (et exclusive) de la Communauté pour conclure l'*AETR*, la Cour estime, dans un premier temps, qu'il résulte du rapprochement de l'art. 30 et de l'art. 5 CEE «que, dans la mesure où des règles communautaires ont été arrêtées pour réaliser les buts du traité, les Etats membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée»².

Dans un second temps la Cour, tout en reconnaissant que les art. 74 et 75 CEE ne prévoient pas explicitement une compétence de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux, estime que «la mise en vigueur, le 25 mars 1969, du règlement n° 143/69 du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (...) a en néanmoins pour effet nécessaire d'attribuer à la Communauté la compétence pour conclure avec les Etats tiers tous accords portant sur la matière régie par le même règlement»³.

La Cour de justice en conclut que «la matière de l'*AETR* relevant du domaine d'application du règlement n° 543/69, la compétence de négocier et de conclure l'accord en cause appartient à la Communauté depuis l'entrée en vigueur dudit règlement», et que «cette compétence communautaire exclut la possibilité d'une compétence concurrente des Etats membres, toute initiative prise hors du cadre des institutions communes étant incompatible avec l'unité du marché commun et l'application uniforme du droit communautaire»⁴.

b) *Ressources biologiques de la mer (arrêt Kramer, 1976⁵)*

Rendu sur renvoi préjudiciel de deux juridictions néerlandaises à la Cour de justice, l'arrêt *Kramer* a pour toile de fond des poursuites pénales engagées contre des pêcheurs néerlandais auxquels il est reproché d'avoir violé certaines règles nationales adoptées en exécution d'engagements internationaux que les Pays-Bas avaient pris dans le cadre de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), signée à Londres le 24 janvier 1959. Les questions posées par les juridictions de Zwolle et d'Alkmaar en application de l'art. 177 CEE ont notamment pour objet de déterminer si, sur le plan international, la compétence pour prendre ces engagements appartient à la seule Communauté.

¹ *Commission c. Conseil*, aff. 22/70, Rec. 1971, pp. 263 ss.

² Att. 22, Rec. 1971, p. 275.

³ Att. 28, Rec. 1971, p. 276.

⁴ Att. 30-31, Rec. 1971, p. 276. A noter que l'*AETR* a été récemment conclu et publié dans le cadre communautaire: JOCE du 8.4.1978, n° L 95, pp. 1-18.

⁵ *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. jointes 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 ss.

Pour établir la compétence implicite de la Communauté en matière de conclusion de conventions internationales relatives à la conservation des ressources de la mer, la Cour de justice considère d'abord que l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture fait partie des objectifs de la Communauté (art. 3^d CEE), et que les produits de la pêche sont soumis aux dispositions des art. 39 à 46 CEE relatifs à l'agriculture, en vertu de la lecture combinée de l'art. 38 § 3 CEE et de l'annexe 2 du Traité CEE¹. La Cour de justice relève en outre que l'art. 39 CEE indique, parmi les buts fixés par la politique agricole commune, ceux d'assurer le développement rationnel de la production et de garantir la sécurité des approvisionnements; et que l'art. 43 § 2 CEE confère au Conseil le pouvoir, et lui impose l'obligation, d'arrêter les règles communautaires en la matière.

Envisageant ensuite l'art. 1^{er} du règlement 2141/70 et l'art. 2 du règlement 2142/70 au regard de la motivation de ces actes, de même que l'art. 102 de l'acte d'adhésion, la Cour estime dans un deuxième temps « qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la Communauté dispose, sur le plan interne, du pouvoir de prendre toutes mesures tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer, mesures comprenant la fixation de quotas de captures et leur répartition sur les différents États membres »².

La compétence interne de la Communauté étant ainsi établie, la Cour de justice poursuit en estimant « qu'il convient de préciser que, si l'art. 5 du règlement n° 2141/70 n'est applicable qu'à une zone de pêche géographiquement limitée, il résulte cependant de l'article 102 de l'acte d'adhésion, de l'art. 1^{er} dudit règlement et d'ailleurs de la nature même des choses que la compétence réglementaire *ratione materiae* de la Communauté s'étend également — dans la mesure où une compétence analogue appartient aux États en vertu du droit international public — à la pêche en haute mer »³.

Ce jalon posé, et compte tenu du fait que « la conservation des ressources biologiques de la mer ne peut être assurée de manière à la fois efficace et équitable qu'à travers une réglementation engageant tous les États intéressés, y compris les pays tiers », la Cour conclut que « dans ces conditions, il résulte des obligations et pouvoirs mêmes que le droit communautaire a établis sur le plan interne dans le chef des institutions de la Communauté, que celle-ci a compétence pour prendre des engagements internationaux tendant à la conservation des ressources de la mer »⁴.

c) *Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure (avis 1/76), 1977*⁵

Cette troisième affaire a pour toile de fond une demande d'avis, formulée par la Commission, destinée à vérifier la comptabilité avec le Traité CEE d'un projet d'accord négocié avec la Suisse (art. 228 § 1, al. 2 CEE).

¹ Att. 21-22, Rec. 1976, p. 1309.

² Att. 25-30, Rec. 1976, p. 1310.

³ Att. 31, Rec. 1976, p. 1311.

⁴ Att. 32-33, Rec. 1976, p. 1311.

⁵ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss.

L'objectif de l'accord, assez technique, est d'instaurer un régime destiné à éliminer les perturbations qui résultent de surcapacités conjoncturelles des moyens de transport de marchandises par voie navigable dans les bassins rhénan et mosellan ainsi que sur la totalité des voies navigables néerlandaises et les voies navigables allemandes reliées au bassin rhénan. Le régime consiste à introduire un mécanisme d'immobilisation temporaire d'une fraction de la cale disponible, moyennant une indemnisation financière octroyée aux transporteurs qui retirent volontairement du matériel fluvial du marché pour une certaine période. Cette indemnisation est à la charge d'un Fonds — le «Fonds d'immobilisation de la navigation intérieure» — alimenté par les cotisations imposées à tous les bateaux empruntant les voies navigables soumises au régime.

Pour établir la compétence implicite de la Communauté pour conclure l'accord projeté, la Cour de justice relève tout d'abord que l'accord projeté «a pour objet d'assainir la situation économique de la batellerie dans une région géographique où les transports par voie navigable intérieure revêtent une importance particulière dans l'ensemble des réseaux de transports internationaux» et qu'un tel régime «s'inscrit sans aucun doute comme un élément important dans la politique commune des transports, dont l'instauration est comprise dans l'action de la Communauté définie par l'article 3 du traité CEE». La Cour relève ensuite que pour mettre en œuvre cette politique, l'art. 75 CEE donne mission au Conseil, selon les modalités prévues, d'établir des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un ou de plusieurs Etats membres. La Cour en vient ainsi à admettre que l'art. 75 CEE «fournit ainsi, en ce qui concerne la Communauté, la base juridique nécessaire pour établir le régime envisagé»¹.

«Si, en l'occurrence, poursuit la Cour, l'établissement de règles communes en vertu de l'art. 75 du traité ne permet toutefois pas de réaliser entièrement l'objectif recherché, c'est en raison de la participation traditionnelle de bateaux relevant d'un Etat non membre, la Suisse, à la navigation par les voies principales en question, soumises au régime de la liberté de navigation établie par des instruments internationaux d'ancienne date.»²

Constatant que la compétence de la Communauté pour conclure un tel accord «n'est pas expressément prévue par le traité», la Cour de justice rappelle sa jurisprudence antérieure et en vient à admettre que «chaque fois que le droit communautaire a été établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard. Cette conclusion s'impose notamment dans tous les cas où la compétence interne a déjà été utilisée en vue d'adopter des mesures s'inscrivant dans la réalisation d'une politique commune. Elle n'est cependant pas limitée à cette éventualité. Si les mesures communautaires internes ne sont

¹ Point 1, Rec. 1977, p. 754.

² Point 2, Rec. 1977, p. 754.

adoptées qu'à l'occasion de la conclusion et de la mise en vigueur de l'accord international, ainsi qu'il est envisagé en l'espèce par la proposition de règlement soumise au Conseil par la Commission, la compétence pour engager la Communauté vis-à-vis des Etats tiers découle néanmoins de manière implicite des dispositions du traité établissant la compétence interne, pour autant que la participation de la Communauté à l'accord international, comme en l'occurrence, est nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté.»¹

La Cour de justice en vient ainsi à conclure que puisque le Conseil est habilité à prendre «toutes dispositions utiles» en vertu des art. 74 et 75 CEE en vue de réaliser la politique commune des transports, la Communauté a par conséquent implicitement «non seulement la capacité d'entrer à ce sujet dans des relations contractuelles avec un Etat tiers, mais encore la compétence, dans le respect du traité, de concourir avec cet Etat à la mise en place d'une structure organique appropriée, telle que l'établissement public international qu'il est projeté de créer sous le nom de «Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure»².

4. *Résumé*

Longtemps controversée en doctrine, la question de l'étendue des compétences de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux est aujourd'hui définie dans ses traits essentiels. Si le principe de la compétence d'attribution reste sans doute un point de départ obligé pour l'examen des compétences internationales de la Communauté en matière conventionnelle (art. 113, 238, 129-131, 235 CEE), la Cour de justice a clairement montré que le recours à ce principe s'avère totalement insuffisant pour rendre compte adéquatement de l'ensemble de ces compétences internationales de la Communauté (arrêts *AETR*, *Kramer*; avis 1/76). La synthèse de cette jurisprudence permet de dire que la Communauté peut en définitive conclure des accords internationaux, en vertu de compétences expresses ou implicites, «dans toute l'étendue du champ des objectifs définis par la première partie du traité», autrement dit dans toute l'étendue de la «mission» et de l'«action» de la Communauté définies aux art. 2 et 3 CEE, lus en corrélation avec le préambule et l'art. 5 CEE. L'avis 1/76 imprime une vigoureuse impulsion à la jurisprudence antérieure de la Cour de justice, en consacrant de manière particulièrement nette et générale le principe du parallélisme absolu entre les compétences internes et les compétences externes de la Communauté pour la réalisation des objectifs du Traité CEE, et en excluant toute possibilité de compétences concurrentes des Etats membres lorsque la Communauté exerce sa propre compétence.

¹ Points 3-4, Rec. 1977, pp. 754-755.

² Point 5, Rec. 1977, p. 755.

Force obligatoire des accords externes de la Communauté

P. LARDY, *La force obligatoire du droit international en droit interne*, thèse de Neuchâtel, Paris, 1966; K.M. MEESSEN, *The application of rules of public international law within Community law*, CMLRev 1976, pp. 485-501.

La conclusion de tout traité international produit des effets obligatoires sur le plan international et sur le plan interne. S'ils ne sont pas identiques, ces effets sont cependant étroitement liés, la force obligatoire interne d'un traité international n'étant au fond qu'une expression particulière de sa force obligatoire internationale, dont elle forme le prolongement.

Pour cette raison, l'examen de la force obligatoire des accords internationaux conclus par la Communauté doit être envisagé dans une double perspective: internationale d'abord; interne ensuite, donc communautaire dans le contexte de notre étude.

1. *Force obligatoire de ces accords dans l'ordre juridique international*

Si un accord international conclu par la Communauté avec un Etat tiers ou une organisation internationale lie la Communauté, c'est d'abord en vertu des règles générales du droit international public¹. La chose va tellement de soi que l'on aurait tendance à l'oublier.

L'examen de la force obligatoire de ces accords externes de la Communauté sur le plan international pose cependant une série de questions qui présentent un moindre degré d'évidence. Quel est par exemple le moment déterminant pour l'engagement international de la Communauté? Quelles règles président à l'entrée en vigueur de l'accord externe? Quelle est l'étendue de l'obligation internationale d'exécuter l'accord externe? Existe-t-il différents degrés d'intensité dans la force obligatoire de ces accords? Quelles seraient les conséquences juridiques, sur le plan international, de la violation d'un accord externe par l'une des parties contractantes? Quels sont au niveau international les modes de règlement des différends internationaux nés de la violation ou de l'inexécution des accords internationaux conclus par la Communauté?

Bien que ces questions se situent à la périphérie de notre sujet, il convient d'en opérer rapidement le survol afin de simer correctement les termes dans lesquels se pose le problème de la force obligatoire de ces accords externes à l'intérieur de la Communauté.

¹ Dans ce sens: MEESSEN, CMLRev 1976, à la p. 488.

§ 1. Naissance de l'engagement international de la Communauté

Selon les règles générales du droit international public, un traité lie les parties contractantes sur le plan international à partir du moment où les instruments de ratification ont été échangés, déposés ou notifiés (art. 16 de la Convention de Vienne de 1969¹). Le seul cas particulier concerne les accords externes conclus en la forme simplifiée, qui engagent la Communauté sur le plan international dès la date de leur signature (comp. l'art. 12 § 1a et c de la Convention de Vienne).

Ainsi, dans le cas de la *Convention de Lomé*, signée le 28 février 1975², l'engagement de la Communauté sur le plan international est devenu effectif le 17 février 1976, date à laquelle «ont été déposés les instruments de ratification des Etats membres et de deux tiers au moins des Etats ACP, ainsi que l'acte de notification de la conclusion de la convention par la Communauté» (art. 87 § 1 de la Convention)³.

Par contraste, dans le cas de l'*accord sous forme d'échange de lettres entre la CEE et Israël* relatif à l'importation de concentré de tomates dans la Communauté⁴, l'engagement international de cette dernière est devenu effectif le 28 janvier 1977, date de la signature de l'accord, conformément à l'intention de la Communauté de donner cet effet à la signature de la personne habilitée à signer l'accord⁵.

Il faut prendre garde de ne pas confondre l'engagement international de la Communauté, qui vient d'être décrit, avec l'obligation internationale d'exécuter l'accord externe, obligation qui ne devient effective qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'accord⁶. On remarquera aussi que l'acte communautaire «portant conclusion» de l'accord externe, dont il sera question plus loin (pp. 99-107), n'est pas à lui seul déterminant pour fixer le moment de l'engagement de la Communauté dans l'ordre juridique international.

§ 2. Entrée en vigueur des accords externes de la Communauté sur le plan international

Selon le droit international général, un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions (art. 24 § 1 de la Convention de Vienne). Les accords internationaux conclus par la Communauté

¹ Sur la question de la pertinence de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 dans les rapports externes de la Communauté, voir plus loin pp. 215-216.

² JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 2.

³ JOCE du 31.3.1976, n° L 85, p. 1.

⁴ JOCE du 27.1.1977, n° L 23, p. 13.

⁵ JOCE du 4.3.1977, n° L 59, p. 19.

⁶ Sur l'entrée en vigueur de l'accord, voir ci-dessous § 2 et pp. 93-94, § 2.

n'échappent pas à la règle. La seule particularité concerne les accords conclus en la forme simplifiée, qui peuvent entrer en vigueur à la date de leur signature, sans qu'il s'agisse là d'une véritable exception à la règle générale.

Ainsi, la *Convention de Lomé*, précitée, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1976, conformément à son art. 87¹.

Pour sa part, l'*accord en forme simplifiée conclu avec Israël*, également précité, est entré en vigueur le 28 janvier 1977, date de sa signature². Dans ce second exemple, la date du 28 janvier 1977 est ainsi décisive d'un triple point de vue: signature, entrée en vigueur et naissance de l'engagement international de la Communauté.

Comme nous aurons encore l'occasion de le souligner, l'entrée en vigueur d'un accord externe de la Communauté sur le plan international coïncide toujours avec l'entrée en vigueur de cet accord dans l'ordre juridique communautaire³.

§ 3. *Etendue de l'obligation internationale d'exécuter les accords externes de la Communauté*

Entre le moment de l'engagement international de la Communauté et celui de l'entrée en vigueur de l'accord externe — si ces deux moments ne coïncident pas — la Communauté a certes l'obligation de s'abstenir d'actes qui priveraient l'accord de son objet et de son but (comp. l'art. 18*b* de la *Convention de Vienne*)⁴.

Ce n'est toutefois qu'à partir de l'entrée en vigueur de l'accord externe sur le plan international que naît pleinement l'obligation de la Communauté d'exécuter celui-ci de bonne foi, conformément à la règle générale *pacta sunt servanda* (art. 26 de la *Convention de Vienne*). Cette règle engendre en particulier l'obligation pour les parties contractantes de ne pas invoquer de règles de droit interne pour justifier la non-exécution de l'accord externe sur le plan international (comp. l'art. 27, tempéré par l'art. 46 de la *Convention de Vienne*)⁵.

On admet généralement que l'exécution d'un traité sur le plan international est une obligation de résultat. Le droit international se désintéresse en principe de la façon dont les parties contractantes exécutent cette obligation sur le plan interne. L'ordre international laisse les ordres internes

¹ JOCE du 31.3.1976, n° L 85, p. 1.

² JOCE du 4.3.1977, n° L 59, p. 19.

³ Voir plus loin pp. 93-94.

⁴ Sur les conséquences de cette obligation au regard du contrôle préventif de compatibilité d'un accord avec le Traité CEE, voir plus loin p. 237.

⁵ Sur les conséquences de cette obligation au regard du contrôle *a posteriori* des accords externes de la Communauté, voir plus loin pp. 237-238.

libres d'organiser comme ils l'entendent les modalités d'exécution du traité dans l'ordre interne¹. La liberté dont disposent les parties contractantes quant au choix des moyens d'exécution trouve sa limite dans l'obligation internationale qui leur incombe d'exécuter de bonne foi l'engagement international.

Il est intéressant de noter que certains accords externes de la Communauté précisent l'étendue de l'obligation internationale des parties contractantes d'exécuter l'accord.

L'accord commercial entre la CEE et la Suisse, du 22 juillet 1972², reprend ainsi, à quelques nuances rédactionnelles près, les deux règles posées par l'art. 5 CEE.

La parenté de la formule de l'art. 22 de l'accord précité avec celle de l'art. 5 CEE ne doit cependant pas cacher le fait que les procédures de sanction de ces obligations sont très différentes: dans l'accord CEE-Suisse, la sanction d'un «manquement» d'une partie contractante à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'art. 22 n'entraîne que la recherche d'une solution acceptable pour les parties contractantes au sein du comité mixte, après un «examen approfondi» de la situation (art. 22 al. 3 et 27 § 2 de l'accord précité). Cette situation a conduit une partie de la doctrine à «s'interroger quant à l'utilité même de l'art. 22»³. Par contraste, les art. 169-171 CEE permettent la constatation judiciaire du «manquement» de l'Etat membre à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du Traité CEE. Or le prononcement d'un manquement communautaire n'a pas seulement les effets d'un blâme platonique. Comme l'ont montré certains développements jurisprudentiels, il est parfois possible de prolonger sur le plan pécuniaire les conséquences de manquements communautaires⁴, voire même de contraindre l'Etat membre reconnu responsable du manquement à se conformer à certaines indications plus constructives données par la Cour de justice dans ses arrêts⁵.

¹ Comp. LARDY: p. 33, points 3-4.

² JOCE du 31.12.1972, n° L 300, p. 189; Suisse: ROLF 1972, p. 3165.

³ P. J. CHOFFAT, *L'applicabilité directe de l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse*, thèse, Lausanne, 1977, à la p. 178. Voir toutefois la construction intéressante de M. WAELBROECK, qui semble voir dans l'art. 22 un moyen de déduire certains effets de droit interne de l'art. 23 de l'accord, relatif à la concurrence, cf. M. WAELBROECK, *L'effet direct de l'accord relatif aux échanges du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse*, ASDI 1973, pp. 113-132, pp. 127-129, spéc. p. 128.

⁴ Voir le cas de Faction en restitution intentée avec succès contre l'Etat belge par la SA Fromagerie Franco-Suisse, à la suite de la constatation, par la Cour de justice, du manquement communautaire de la Belgique en raison de l'institution, en 1958, d'une taxe incomparable avec le Traité CEE. Arrêt *Commission c. Luxembourg et Belgique*, 15 nov. 1964, aff. 90-91/63, Rec. 1964, pp. 1217 ss.

⁵ Voir en particulier l'arrêt *Commission c. Allemagne*, du 12 juil. 1973, aff. 70/72, Rec. 1973, pp. 813 ss, et les observations de P. PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, pp. 267-268; voir également, du même auteur, *Responsabilité des Etats membres en cas de manquement aux règles communautaires*, Il Foro Padano, n° 10, oct. 1972 (tiré à part, 24 p.).

§ 4. *Intensité variable de la force obligatoire internationale des accords externes de la Communauté ?*

Personne ne contestera l'existence de différences considérables dans le contenu des obligations qui peuvent être souscrites par des engagements internationaux. Ainsi par exemple, il est évident que le contenu des obligations internationales qui incombent à la Communauté en vertu de la Convention de Lomé, du 28 février 1975, est fort différent de celui des obligations internationales qui lui incombent en tant que cosignataire de l'Acte final d'Helsinki, du 1^{er} août 1975, qui a momentanément mis un terme à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)¹.

Personne non plus ne contestera l'existence de différences considérables dans les procédures destinées à assurer la *sanction juridique* d'éventuelles violations d'engagements internationaux.

Mais quelles que soient les différences qui existent dans le contenu et la sanction juridique des engagements internationaux, ces différences ne sauraient dispenser les parties contractantes de l'obligation qui leur incombe, en vertu du droit international général, de les exécuter de bonne foi (art. 26 de la Convention de Vienne; art. 2 al. 2 de la Charte des Nations Unies).

Considérés sous cet angle, tous les engagements internationaux qui lient la Communauté ont une force obligatoire internationale identique.

§ 5. *Sanctions internationales de la violation d'un accord externe de la Communauté*

En droit international général, la violation d'un traité par l'une des parties contractantes engage la responsabilité internationale de celle-ci, et entraîne en même temps l'obligation internationale de réparer le dommage qui aurait pu en résulter.

La jurisprudence internationale a reconnu, de longue date, le caractère automatique de l'obligation de réparer par suite de la violation d'un traité.

¹ Assez curieusement, l'Acte final n'a pas été publié au JOCE. Sur la mise en œuvre dans les domaines relevant de la compétence communautaire, voir la réponse de la Commission à la Q.E. n° 567/75 de M. HAMILTON, JOCE du 18.2.1976, n° C 37, p. 4.

La pratique récente montre que la Communauté n'entreprend pas volontiers des démarches autonomes. Elle préfère laisser agir les Etats membres. Voir la réponse à la Q.E. n° 766/77 de M. DONDELINGER (aff. des journalistes occidentaux à Prague), JOCE du 28.2.1978, n° C 42, pp. 37-38; et la réponse à la Q.E. n° 790/77 de M. LEZZI (condamnation de quatre intellectuels de la «Charte des 77»), JOCE du 28.2.1978, n° C 42, p. 38.

Sur la nature juridique de l'Acte final, voir notamment T. SCHWEISFURTH, *Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE Schlussakte*, ZaöRV 1976, pp. 681-726; et H.S. RUSSEL, *The Helsinki declaration: broddingag or lilliput?* AJIL 1976, pp. 242-272.

Ainsi, dans son arrêt du 26 juillet 1927 rendu en l'affaire de l'usine de *Chorzow*, la Cour permanente de justice internationale disait déjà: «C'est un principe de droit international que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate. La réparation est donc le complément indispensable d'un manquement à l'application d'une convention, sans qu'il soit nécessaire que cela soit inscrit dans la convention même.»¹

S'il est vrai que le caractère automatique de l'obligation internationale de réparer est contesté par des internationalistes de renom (KELSEN², GUGGENHEIM³), on ne saurait nier l'importance de cette jurisprudence.

Il convient donc de se demander par quelles procédures juridiques la sanction de la violation d'un accord externe de la Communauté pourrait être assurée sur le plan international.

Nous ferons ici abstraction des moyens de sanction unilatéraux, tels que la mise en œuvre de clauses de sauvegarde⁴ ou la dénonciation de l'engagement international⁵ qui pourraient aussi, d'une certaine façon, sanctionner sur le plan international la violation d'un accord externe par l'une des parties contractantes.

§ 6. Modes de règlement des différends internationaux relatifs aux accords externes de la Communauté

Comme le relevait avec raison l'avocat général H. MAYRAS dans les conclusions qu'il déposait dans l'affaire *International Fruit Co.*, un conflit qui s'élèverait dans les relations de la Communauté avec un ou plusieurs États tiers, au sujet de la violation d'un accord conclu par la Communauté, ne pourrait pas être porté devant la Cour de justice des Communautés européennes, pas plus qu'il ne pourrait l'être devant une juridiction de l'un des États tiers cocontractants: «En effet», disait-il, «la solution de conflits de cette nature relève des modes de règlement du droit international général, le plus souvent par la négociation, la conciliation ou l'arbitrage⁶.»

Lorsque l'on parcourt les accords externes conclus par la Communauté avec des États entiers, on y trouve à peu près tout l'éventail des procédures non juridictionnelles de règlements des différends internationaux:

¹ CPJI, série A, n° 9, p. 21.

² KELSEN, H.: *Principles of international law*, 2^e éd., 1967, pp. 18-20.

³ GUGGENHEIM, P.: *Traité de droit international public*, 1954, tome II, p. 63-76.

⁴ Exemple: art. 22 § 2, al. 2 et art. 27 § 3 a, al. 3 de l'Accord CEE-Suisse du 22.7.1972.

⁵ Exemple: art. 92 de la Convention de Lomé; voir également l'art. 34 de l'Accord CEE-Suisse précité.

⁶ MAYRAS, H., concl. en l'aff. 21-24/72, Rec. 1972, à la p. 1235.

- négociations ¹
- bons offices ²
- enquête ³
- conciliation ⁴

Parmi les procédures juridictionnelles de règlement des différends, l'arbitrage occupe la place de choix ⁵.

§ 7. Vers un règlement judiciaire des différends relatifs aux accords externes de la Communauté?

Sur l'ensemble des problèmes relatifs au règlement judiciaire des différends internationaux, voir l'ouvrage collectif suivant: H. MOSLER et R. BERNHARDT (éd.), *Judicial settlement of international disputes*, Berlin, Heidelberg, New York, 1974, cité «Judicial settlements»; voir en particulier les rapports de H. GOLSONG, *To which extent and for which subject matters is it advisable to create and develop special judicial bodies with a jurisdiction limited to certain regions or to certain subject matters?* dans: «Judicial settlements...» 1974, pp. 99-117; et de H. STEINBERGER, *The International Court of Justice*, dans: «Judicial settlements...», précité, Berlin, 1974, pp. 193-283; voir également M. LACHS, *La Cour internationale de justice dans le monde d'aujourd'hui*, RBDI 1975, pp. 548-561.

Sur la problématique «communautaire» du règlement judiciaire des différends internationaux relatifs aux accords externes de la Communauté, voir P. PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244, spéc. pp. 232-236.

De prime abord, il est assez surprenant de constater que très rares sont les accords externes de la Communauté qui contiennent des clauses de règlement judiciaire des différends relatifs à ces accords.

Sans même aborder ici la question des éventuels effets à l'intérieur de la Communauté de décisions prises par des juridictions internationales hors du cadre communautaire ⁶, il convient de faire à ce stade trois observations:

1. L'impossibilité d'un règlement judiciaire de tels différends par la *Cour internationale de justice* (CIJ) s'explique essentiellement, sinon exclusivement, par la teneur de l'art. 34 § 1 du Statut de la CIJ, qui dispose: «Seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour.»

¹ Exemple: art. 15 de la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique, JOCE du 12.10.1976, n° C 239, p. 3.

² Exemple: art. 81 § 2 de la Convention de Lomé, JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 2.

³ Exemple: art. 27 § 2 de l'accord commercial CEE-Suisse, JOCE du 31.12.1972, n° L 300, p. 189.

⁴ Exemple: art. 43 *in initio* du projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, JOCE du 3.9.1976, n° C 208, p. 4.

⁵ Exemple: art. 41 et annexe A de la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique, JOCE du 12.10.1976, n° C 239, p. 3.

⁶ Sur cette question, voir plus loin pp. 196-208.

Dans un effort d'interprétation créatrice du Statut, divers internationalistes ont proposé que l'art. 34 se lise comme signifiant que «seuls les sujets de droit international ont qualité pour se présenter devant la Cour». On ne s'étonnera toutefois pas que cette interprétation n'ait reçu qu'un accueil mitigé dans les milieux intéressés, si l'on se souvient qu'en 1954, l'Institut de droit international avait vainement proposé un amendement de cette disposition qui devait permettre l'accès des organisations internationales à la Cour internationale de justice¹. La doctrine dominante admet en effet généralement que l'art. 34 est d'interprétation stricte (GOLSONG²), et que l'octroi de l'accès des organisations internationales à la Cour internationale de justice requerrait l'amendement des art. 34 § 1, 35 § 1 et 2, voire 36 du Statut de la CIJ (STEINBERGER³).

2. La Cour de justice des Communautés européennes n'est évidemment pas compétente pour vider les différends qui surviendraient entre la Communauté et un ou plusieurs Etats tiers cocontractants au sujet de l'application d'un accord externe (MAYRAS⁴). Si tel était le cas, la Communauté apparaîtrait en effet comme juge et partie au différend. L'art. 67 § 2 de l'accord d'association avec la Grèce, qui prévoit la possibilité de déférer de tels litiges devant la Cour de justice des Communautés européennes, doit à cet égard être considéré comme une anomalie. M. PESCATORE le soutenait déjà il y a une bonne quinzaine d'années⁵.

3. Jusqu'ici c'est sans aucun doute le *Tribunal du Fonds*, dont la création est prévue à l'art. 42 du Statut annexé à l'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure⁶, qui constitue l'essai le plus intéressant de créer, dans le cadre d'un accord externe de la Communauté, une juridiction internationale indépendante qui serait en mesure, par diverses procédures, de sanctionner l'ensemble du contentieux relatif à l'accord. En vue d'assurer le respect du droit dans l'application et l'interprétation du Statut, le Tribunal du Fonds projeté, qui devrait être formé de sept juges à désigner l'un par la Suisse et les six autres par «l'ensemble des autres Parties contractantes», devrait disposer de compétences analogues à celles attribuées par le Traité CEE à la Cour de justice (contrôle de la légalité des actes des organes du Fonds; constatation de la censure du Conseil de surveillance; compétence de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'Accord et du Statut ainsi que sur la validité et l'interprétation des décisions des organes du Fonds; constatation du manquement par un Etat aux obligations découlant de l'Accord ou du Statut).

Dans son avis 1/76, tout en approuvant «dans son principe» l'établissement d'un système juridictionnel tel que celui prévu par le Statut, «qui dans son ensemble assure au justiciable une protection juridique efficace», la Cour de justice a formulé certaines réserves en ce qui concerne la compatibilité de la structure du Tribunal du Fonds avec le Traité CEE.

¹ D'après J.-R. DUPUY, dans «Judicial Settlement», 1974, à la p. 76 (*intervention*).

² GOLSONG, H., dans «Judicial Settlement», 1974, pp. 99-117, à la p. 107 (*rapport*).

³ STEINBERGER, H., dans «Judicial Settlement», 1974, pp. 193-233, à la p. 244 (*rapport*).

⁴ Concl. en l'aff. 21-24/72, Rec. 1972, à la p. 1235.

⁵ PESCATORE, P.: RCADI 1961, II, à la p. 235, note 32.

⁶ JOCE du 3.9.1976, n° C 208, pp. 2-22.

Elle est parvenue à la conclusion que ce dernier ne pouvait être mis sur pied, dans les termes envisagés par l'art. 42 du Statut, «qu'à la condition qu'il ne soit pas fait appel, pour sa formation, à des juges faisant partie de la Cour de justice»¹.

Le règlement judiciaire des différends relatifs aux accords externes de la Communauté constitue ainsi l'exception. Sans doute la création du Tribunal du Fonds paraît-elle assurée². Il serait toutefois hasardeux d'y voir l'expression d'un mouvement plus général en faveur du règlement judiciaire des différends relatifs aux accords externes de la Communauté.

2. Force obligatoire des accords externes dans l'ordre interne de la Communauté

A. BLECKMANN, *Die Position des Völkerrechts im inneren Rechtsraum der europäischen Gemeinschaften*, JIR 1975, pp. 300-319; A. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976; A. BLECKMANN, *Der gemischte Vertrag im Europarecht*, EuR 1976, pp. 301-312; R. HERMANN, *Das Abschlussverfahren völkerrechtlicher Verträge der EWG*, thèse, Berlin, 1973; K.M. MRESSEN, *The application of rules of public international law within Community law*, CMLRev 1976, pp. 485-501.

Dans l'ordre interne de la Communauté, le problème de la force obligatoire des accords internationaux conclus par elle se pose apparemment en termes simples.

L'art. 228 § 2 CEE dispose en effet que les accords conclus par la Communauté «lient les institutions de la Communauté et les Etats membres».

Cette formule lapidaire laisse cependant sans réponse plusieurs questions importantes. Certaines d'entre elles ont été tranchées par la Cour de justice, alors que d'autres font encore l'objet de controverses doctrinales. Voici quelques-unes de ces questions:

A partir de quel moment un accord externe de la Communauté fait-il partie intégrante de l'ordre juridique communautaire? Existe-t-il une entrée en vigueur «interne» de l'accord, distincte de l'entrée en vigueur de l'accord sur le plan international? La force obligatoire des accords externes à l'intérieur de la Communauté est-elle la même pour chacun d'eux? Varie-t-elle au contraire selon le type d'acte pris par le Conseil pour l'approbation de l'accord? Quelles conséquences découlent de la force obligatoire des accords externes de la Communauté pour chaque institution? Quelles conséquences juridiques découlent de cette force obligatoire pour les Etats membres? La force obligatoire d'un accord dans l'ordre interne de la Communauté varie-t-elle selon que l'accord est ou non conclu sous la forme «mixte»? Les accords externes de la Communauté lient-ils également les particuliers? Si oui, à quelles conditions?

¹ Points 21-22, Rec. 1977, p. 761.

² Voir à ce sujet la communication adressée par la Commission au Conseil: COM (77), 343 final, du 19 juil. 1977.

La simple énumération de ces questions montre bien que l'examen de la force obligatoire des accords externes de la Communauté à l'intérieur de celle-ci constitue le corollaire indispensable de l'étude de leur force obligatoire internationale même s'il s'agit, répétons-le, de deux aspects complémentaires d'un phénomène unique.

Sans prétendre pouvoir apporter des solutions définitives à toutes les questions qui viennent d'être énumérées, nous nous proposons de réunir quelques éléments de réponse sur la base du droit communautaire, apprécié à la lumière des exigences du droit international évoquées plus haut. Chaque fois que cela sera possible, nous appuierons nos développements sur la pratique jurisprudentielle communautaire et sur les enseignements apportés par la doctrine.

§ 1. *Moment de l'insertion des accords externes de la Communauté dans l'ordre juridique communautaire*

Ce premier point ne présente pas de difficulté. L'élément décisif qui détermine l'insertion d'un accord conclu par la Communauté dans son ordre juridique interne, c'est l'entrée en vigueur de cet accord sur le plan international.

La Cour de justice l'a expressément souligné dans son arrêt *Haegeman*, du 30 avril 1974, dans lequel elle a précisé que les dispositions de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce « forment partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de celui-ci, de l'ordre juridique communautaire ». Soit, en l'espèce, le 1^{er} novembre 1962¹.

§ 2. *Existe-t-il une entrée en vigueur «interne» de l'accord, distincte de l'entrée en vigueur de l'accord sur le plan international?*

Comme le souligne avec raison M. HERMANN dans sa thèse consacrée à la procédure de conclusion des traités internationaux de la CEE, l'entrée en vigueur sur le plan international d'un accord externe conclu par la Communauté va toujours de pair avec son entrée en vigueur sur le plan communautaire².

Ainsi, lorsque l'on parle dans le contexte communautaire de « l'entrée en vigueur » de la Convention de Lomé (nous avons vu que celle-ci avait eu lieu le 1^{er} avril 1976), on parle en même temps de l'entrée en vigueur sur le plan international et sur le plan communautaire. Les deux événements coïncident et sont déterminés par une même règle internationale, en l'espèce l'art. 87 de la Convention de Lomé.

¹ *Haegeman*, 30 avril 1974, aff. 181/73, Rec. 1974, à la p. 459, att. 5; JOCE du 18.12.1963, n° 26, p. 293.

² HERMANN, p. 139: « Völkerrechtliches und innergemeinschaftliches Inkrafttreten fallen... immer zusammen. »

Pour ces raisons, il ne nous paraît pas possible de suivre M. BLECKMANN qui semble admettre qu'à l'art. 228 § 1, phrase 4 CEE, les mots « entrer en vigueur » viseraient seulement l'aspect interne du phénomène¹. Puisque l'art. 228 CEE dans son ensemble envisage essentiellement l'engagement international de la Communauté, on peut penser qu'il n'y a pas de place pour de telles distinctions. Il convient également de souligner ici que l'entrée en vigueur de l'acte communautaire « portant conclusion » d'un accord externe de la Communauté n'a rien à voir avec l'entrée en vigueur proprement dite de l'accord².

Pour reprendre l'exemple de la Convention de Lomé, celle-ci n'est pas entrée en vigueur le 31 janvier 1976, date d'entrée en vigueur du règlement du Conseil du 30 janvier 1976 pris pour sa « conclusion »³, mais bien le 1^{er} avril 1976, comme indiqué précédemment.

§ 3. *Identité de force obligatoire interne pour tous les accords internationaux conclus par la Communauté ?*

Sur le plan international, nous avons vu plus haut que l'obligation des parties d'exécuter de bonne foi un traité international en vigueur était identique, dans son principe, quel que soit le contenu du traité.

Il ne nous paraît pas en aller différemment dans l'ordre interne de la Communauté. Cela ne veut pas dire, bien entendu, que tous les sujets de l'ordre juridique communautaire (institutions, Etats membres et leurs organes, particuliers) soient obligés de la même façon par chaque disposition de chaque accord conclu par la Communauté. Cela signifie simplement que dans son principe, la force obligatoire interne de tous les accords internationaux conclus par la Communauté est la même. Cette force obligatoire interne s'impose abstraitement à tous les sujets de l'ordre juridique communautaire qui sont en mesure d'y donner suite.

§ 4. *La force obligatoire interne des accords internationaux conclus par la Communauté est-elle liée à la forme de l'acte d'approbation du Conseil ?*

Avant même de discuter la nature juridique des actes du Conseil « portant conclusion » des accords externes de la Communauté⁴, il convient de souligner dès maintenant que la forme de ces actes d'approbation communautaire

¹ BLECKMANN, JIR 1975, à la p. 304: « Mit dem « Inkrafttreten » meint Art. 228, Abs. 1., Satz 4 also die innergemeinschaftliche Geltung der von der EWG abgeschlossenen Verträge. » Comp. les développements de cet auteur dans son ouvrage *Europarecht*, 1976, pp. 95-96.

² Sur ce point, voir plus loin, p. 106, § 9.

³ Voir l'art. 3 du règlement n° 199/76, JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 1.

⁴ Voir plus loin, pp. 99-107.

(règlements ou décisions *sui generis*) est sans effet déterminant sur la force obligatoire de ces accords à l'intérieur de la Communauté. En irait-il autrement que seuls les engagements internationaux effectivement approuvés par l'un ou l'autre de ces actes communautaires auraient force obligatoire dans la Communauté. Or nous verrons que la Communauté peut se trouver engagée, sans être elle-même partie contractante, par l'effet d'engagements internationaux incombant à l'ensemble de ses États membres¹. Ne fût-ce que pour cette raison, il faut penser que la force obligatoire interne des accords internationaux conclus par la Communauté en son nom propre ne dépend pas de la forme de l'acte d'approbation du Conseil pris en vue de leur conclusion.

§ 5. *Conséquences juridiques, pour les institutions, de la force obligatoire interne des accords conclus par la Communauté*

Dans une formule lapidaire, l'art. 228 § 2 CEE prévoit notamment que les accords conclus par la Communauté «*lient les institutions de la Communauté*». Quelles conséquences pratiques peut-on tirer de cette disposition? Il paraît nécessaire de distinguer ici entre l'Assemblée, le Conseil et la Commission d'une part, la Cour de justice d'autre part.

a) *Assemblée, Conseil, Commission*

L'obligation *internationale* qui incombe à la Communauté d'exécuter de bonne foi les accords qu'elle a conclus trouve son prolongement, sur le plan interne, dans l'obligation *communautaire* des institutions de conformer leur action à ces accords, d'assurer leur exécution à l'intérieur de la Communauté, et surtout de ne pas adopter d'actes communautaires qui leur seraient contraires.

Dans une réponse à une question écrite de M. PATIJN, le Conseil a reconnu l'existence de ces obligations en déclarant expressément: «*Les dispositions des règlements communautaires, tout comme celles du traité ou de tout autre acte communautaire doivent être appliquées dans le respect requis des engagements internationaux.*»²

Les obligations qui incombent ainsi aux institutions sont bien des obligations communautaires, parce que sanctionnées au premier chef par des voies et moyens de droit propres à l'ordre juridique communautaire: recours en annulation contre les actes des institutions qui violeraient un accord conclu par la Communauté (art. 173 CEE); action préjudicielle en

¹ Voir plus loin, pp. 121 ss.

² JOCE du 16.4.1976, n° C 89, pp. 6-7, point 2 de la réponse.

contrôle de validité de ces mêmes actes (art. 177b CEE); exception d'illégalité (art. 184 CEE); voire recours en carence contre l'abstention fautive des institutions (art. 175 CEE)¹.

b) *Cour de justice*

Une lecture superficielle de l'art. 228 § 2 CEE pourrait donner l'impression que la Cour de justice est «liée» par les accords conclus par la Communauté, et qu'elle devrait en conséquence s'abstenir de toute appréciation juridictionnelle de ces accords externes dès l'engagement international de la Communauté². Une telle impression ne résiste pas à l'analyse. Si tel était le cas, la Cour de justice serait en effet dans l'impossibilité de remplir pleinement la mission très large que lui définit l'art. 164 CEE d'assurer le respect *du droit* dans l'interprétation et l'application du Traité CEE; en particulier, la Cour de justice ne pourrait pas interpréter par la voie préjudicielle les accords externes de la Communauté.

A deux reprises déjà, la Cour de justice a montré qu'elle ne l'entendait pas de cette oreille.

On rappellera en effet que dans son arrêt du 30 avril 1974 rendu en l'affaire *Haegeman*, la Cour a clairement affirmé sa compétence pour statuer, dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, sur l'interprétation à titre préjudiciel d'un accord conclu par la Communauté avec un Etat tiers³; et que dans son *avis* 1/76, rendu le 26 avril 1977, la Cour de justice a laissé entendre que la création d'une instance juridictionnelle dans le cadre d'un accord conclu par la Communauté avec un Etat tiers ne saurait avoir pour effet de porter atteinte aux compétences que la Cour de justice tire elle-même du Traité CEE⁴.

Au demeurant, on ne saurait raisonnablement admettre que l'art. 228 CEE, qui est pour l'essentiel une disposition générale de procédure, pût en quoi que ce soit porter atteinte au caractère fondamental de l'art. 164 CEE. En conclusion, s'il est une indication dans le Traité CEE qui doit guider la Cour de justice dans le rôle qui est le sien d'assurer la force obligatoire interne des accords internationaux conclus par la Communauté, c'est bien plutôt la forte connotation moniste de l'art. 164 CEE.

¹ Sur la qualité du droit international public comme source de la «légalité communautaire», voir plus loin pp. 223-231.

² Comp. Part. 113 ch. 3 de la Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874. Sur le point de départ de l'engagement international de la Communauté, voir plus haut, p. 85, § 1.

³ *Haegeman*, 30 avril 1974, aff. 181/73, Rec. 1974, pp. 449 ss.

⁴ *Avis* 1/76, 26 avril 1977, points 17-22, Rec. 1977, pp. 760-761.

§ 6. *Conséquences juridiques pour les Etats membres de la force obligatoire interne des accords conclus par la Communauté*

Les accords conclus par la Communauté «*lient (...) les Etats membres*», poursuit le même art. 228 § 2 CEE.

A nouveau, il convient d'insister sur le fait que l'obligation qui incombe aux Etats membres de respecter et d'exécuter sur le plan interne les accords conclus par la Communauté est une obligation communautaire. Il en découle notamment trois conséquences importantes qui, sous les réserves formulées plus loin¹, nous semblent aussi valoir pour les accords mixtes:

1. Dans l'exécution interne des accords internationaux conclus par la Communauté, les Etats membres apparaissent moins comme sujets de droit international public que comme *organes de la Communauté*. Ils sont donc visés, pour reprendre dans ce contexte particulier le langage de l'arrêt *Defrenne*², dans l'exercice de toutes celles parmi leurs fonctions qui peuvent concourir à l'exécution de cette obligation, autrement dit aussi bien dans leurs fonctions législative et exécutive que judiciaire.

2. Si l'obligation qui incombe aux Etats membres de respecter et d'exécuter les accords internationaux conclus par la Communauté est une obligation communautaire, il en découle que les règles constitutionnelles des Etats membres relatives aux rapports entre le droit international public et les droits nationaux respectifs sont sans pertinence vis-à-vis des accords externes de la Communauté. L'obligation de fidélité communautaire (*Gemeinschaftstreue*) de l'art. 5 al. 2 CEE s'oppose d'ailleurs à l'invocation de ces règles constitutionnelles dans ce contexte.

3. La position particulière des Etats membres dans l'exécution interne des accords internationaux conclus par la Communauté produit également certaines conséquences sur le plan de la *responsabilité*. En effet, on peut penser qu'en cas de violation d'un accord communautaire par un Etat membre au préjudice d'un Etat tiers cocontractant, la Communauté apparaîtrait, dans un premier temps tout au moins, seule responsable sur le plan international. Telle nous paraît être en effet l'une des conséquences que l'on peut déduire du caractère exclusif des compétences de la Communauté sur le plan externe. Dans un deuxième temps — ou simultanément — une action en manquement (art. 169-171 CEE) intentée sur le plan communautaire contre l'Etat membre défaillant pourrait permettre une ventilation intracommunautaire des responsabilités. Si ce raisonnement est exact, la violation fautive de l'accord communautaire par un Etat membre au préjudice d'un Etat tiers cocontractant constituerait à la fois un acte international illicite imputable à la Communauté, et un «*manquement*» communautaire justiciable des art. 169-171 CEE, lus corrélativement avec les art. 228 § 2 CEE, 5 CEE, et, selon le cas, 113 ou 238 CEE.

¹ P. 98.

² *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, à la p. 476, att. 35.

§ 7. Force obligatoire des accords mixtes dans l'ordre interne de la Communauté

Ainsi que nous venons d'y faire allusion, les trois conséquences juridiques évoquées ci-dessus paraissent, pour l'essentiel, également applicables aux accords mixtes. Rappelons que les accords mixtes sont des accords internationaux qui, du côté « communautaire », voient apparaître comme parties contractantes non seulement la Communauté, mais les Etats membres ou certains d'entre eux.

Il n'est en effet pas concevable que la force obligatoire des accords mixtes à l'intérieur de la Communauté puisse varier selon que la disposition en cause est l'expression d'une compétence communautaire, ou au contraire l'expression d'une compétence retenue — réelle ou alléguée — des Etats membres¹.

Quoi qu'il en soit, la Cour de justice est désormais assurée d'être l'arbitre unique des éventuels litiges intracommunautaires auxquels pourrait donner lieu la question de la force obligatoire des accords mixtes à l'intérieur de la Communauté. En effet, les arrêts *Haegeman* et *Bresciani* sont là pour montrer que la forme mixte d'un accord externe de la Communauté ne saurait constituer un obstacle à l'interprétation préjudicielle de celui-ci au titre de l'art. 177 CEE.

D'autre part, dans son avis 1/76, du 26 avril 1977, la Cour de justice souligne qu'à l'égard des Etats membres, les effets juridiques de l'accord mixte examiné « résultent, conformément à l'art. 228 § 2 du traité, exclusivement de la conclusion de celui-ci par la Communauté »². Il faut voir dans cette affirmation le souci de la Cour de garantir de manière uniforme la force obligatoire des accords mixtes à l'intérieur de la Communauté.

§ 8. Les accords externes de la Communauté peuvent-ils lier les particuliers ?

Il n'est pas douteux que les accords externes de la Communauté peuvent engendrer des *droits* pour les justiciables, droits que les juges nationaux de la Communauté doivent sauvegarder. La Cour de justice l'a expressément admis dans son arrêt *Bresciani*, à propos de l'art. 2 § 1 de la Convention de Yaoundé I du 20 juillet 1963³.

La question qui se pose ici est celle de savoir si ces accords externes de la Communauté peuvent également créer des *obligations* à la charge de ces mêmes justiciables, en dépit du silence de l'art. 228 § 2 CEE.

¹ Comp. BLECKMANN: EuR 1976, pp. 302-303.

² Avis 1/76, 26 avril 1977, Rec. 1977, à la p. 756, point 7.

³ *Bresciani*, aff. 87/55, Rec. 1976, à la p. 144, point 3 du dispositif. Sur l'effet direct des accords externes de la Communauté, voir plus loin pp. 109-120.

On ne s'étonnera pas qu'à cette question, les auteurs qui se réclament du dualisme¹ n'éprouvent aucune difficulté particulière à répondre par l'affirmative², à tout le moins dans l'hypothèse où l'accord a été approuvé par voie de règlement: partant du principe qu'un tel acte «transforme» l'accord externe, ces auteurs peuvent admettre que celui-ci, à l'instar d'un règlement, est obligatoire dans tous ses éléments et «directement applicable» dans tout Etat membre.

Le rejet nécessaire de cette construction dualiste n'empêche pas d'admettre qu'un accord externe de la Communauté peut créer des obligations à la charge des particuliers si deux conditions sont remplies:

- la première va de soi: la règle en cause de l'accord externe doit avoir un caractère normatif, autrement dit être non seulement obligatoire, mais générale et abstraite³;
- la seconde condition s'impose sur le plan de la sécurité juridique et de la protection des droits fondamentaux du particulier: l'accord externe devra avoir été préalablement publié⁴. Cette exigence peut se déduire de l'art. 191 al. 1 CEE, dont il faut penser qu'il vise, au-delà des «règlements», l'ensemble des actes normatifs qui sont sources de l'ordre juridique communautaire⁵.

3. Nature juridique de l'acte communautaire «portant conclusion» des accords externes de la Communauté

Sur cette question, voir surtout: R. KOVAR, *Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire: à propos d'une jurisprudence de la Cour de justice*, RMC 1974, pp. 345-360.

¹ Voir notamment BLECKMANN, JIR 1975, spéc. pp. 305 et 311; voir aussi les développements de cet auteur dans son ouvrage *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 161-163 et p. 94: «das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Europäischen Gemeinschaftsrecht (muss) im Sinne des Dualismus gelöst werden»; comp. encore, du même auteur, *Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrecht für internationale Organisationen*, ZaöRV 1977, pp. 107-121, spéc. pp. 120-121.

² BLECKMANN: JIR 1975, p. 302.

³ La notion d'acte normatif est parfois entendue plus restrictivement, dans le sens de «règle de conduite obligatoire». Au surplus, elle semble avoir un caractère assez insolite pour le juriste anglo-saxon. Voir à ce sujet les remarques faites dans un autre contexte par LORD MACKENZIE STUART, *The «non-contractual» liability of the European Economic Community*, CMLRev 1975, pp. 493-512, à la p. 502: «(...) an obligatory rule of conduct — what is often described as a «normative act». I dislike this phrase and I am tolerably sure that it will not be found in any of the classic English writers but, through translation from French and German sources it has, I fear, inescapably built itself into the fabric of our vocabulary.»

⁴ Dans ce sens, HERMANN: thèse précitée, à la p. 139 et les auteurs cités.

⁵ Dans un sens voisin: LAUWAARS, R.-H., *Lawfulness and legal force of Community decisions*, 1973, pp. 167-168; PESCATORE, P., *L'ordre juridique des CE*, 1975, p. 158.

Voit également: G. BEBR, *Examen en validité au titre de l'article 177 du traité CEE et cohésion juridique de la Communauté*, CDE 1975, pp. 379-424; A. BLECKMANN, *Europa-recht*, Cologne, 1975; J. BOULOUIS et R.-M. CHEVALLIER, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tome I, Paris, 1974; VL. CONSTANTINESCO et D. SIMON, *Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes*, RTDE 1975, pp. 432-469; J. MEGRET, *Conclusion, formes et effets des accords internationaux passés par la CEE*, RMC 1965, pp. 19-27; P.-H. TEITGEN, *Cours de droit institutionnel communautaire*, Paris, 1974-1975; P. PESCATORE, *Les Communautés en tant que personne de droit international*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles», Bruxelles, 1969, pp. 107-120, n^{os} 326-361; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975; J. RAUX et CATH. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la CEE*, RTDE 1975, pp. 227-279; S.A. RIESENFELD, *The doctrine of self-executing treaties and Community law: a pioneer decision of the Court of justice of the European Community*, AJIL 1973, pp. 504-508; CH. ROUSSEAU, *Droit international public*, tome I (Introduction et sources), Paris, 1970.

En guise de conclusion des développements qui viennent d'être consacrés à la force obligatoire des accords internationaux conclus par la Communauté, il nous paraît utile de revenir avec quelques détails sur un point essentiel, qui semble avoir cristallisé une part importante des débats doctrinaux: la nature juridique de l'acte communautaire pris pour la « conclusion » des accords externes de la Communauté.

Nous nous proposons de réunir les remarques qui suivent en deux groupes:

- dans le premier, nous tenterons de définir cet acte communautaire de manière *positive* en disant ce qu'il est (§ 1 à 3);
- dans le second, nous évoquerons ce même acte de manière *négative* en soulignant certaines fonctions qu'il n'a pas (§ 4 à 11).

a) Définition positive

§ 1. L'acte communautaire « portant conclusion » des accords internationaux de la Communauté est essentiellement une approbation interne de ces accords

La fonction essentielle de l'acte communautaire portant « conclusion » d'un accord international de la Communauté est d'approuver cet accord sur le plan interne¹. Chronologiquement, cette approbation suit le moment de la signature de l'accord, mais précède celui de l'engagement international de la Communauté. Dans les accords en forme simplifiée, l'approbation précède la signature, qui vaut alors engagement international de la Communauté.

¹ Comp. ROUSSEAU, à la p. 66; KOVAR RMC 1974, à la p. 352; BEBR, CDE 1975, pp. 395-396; PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, 1975, à la p. 151; le même, dans: *Les Nouvelles*, Bruxelles, 1969, n^o 354, à la p. 117; SIMON, RTDE 1975, à la p. 441.

On remarquera que certains actes d'approbation s'intitulent, à juste titre, actes «portant approbation» de ces accords externes¹, et que depuis peu, l'expression d'actes «portant conclusion» est avantageusement remplacée par l'expression d'actes «concernant la conclusion» de ces accords².

On peut souhaiter que l'expression «portant approbation», qui semble encore réservée aujourd'hui à certains accords conclus en la forme simplifiée, se généralisera et deviendra la règle pour l'approbation de l'ensemble des accords externes de la Communauté.

§ 2. *L'acte communautaire «portant conclusion» est aussi un acte d'habilitation interne*

Cette deuxième fonction constitue le prolongement de la première. En effet, pour que l'approbation interne emporte des effets sur le plan international, il faut qu'elle soit portée à la connaissance de l'autre partie contractante, conformément aux règles générales sur la conclusion des traités. C'est la raison pour laquelle l'acte du Conseil porte toujours une habilitation en faveur du président du Conseil — ou d'une personne désignée par lui — destinée à permettre la conclusion de l'accord sur le plan international.

Ainsi, l'art. 2 du règlement du Conseil du 30 janvier 1976 portant «conclusion» de la Convention ACP-CEE de Lomé dispose-t-il: «Le Président du Conseil procède, en ce qui concerne la Communauté, au dépôt de la Convention, prévu à l'art. 87 de celle-ci.»³

Dans le cas des accords conclus en la forme simplifiée, l'habilitation précise que la signature a pour effet d'engager la Communauté. On citera à titre d'exemple l'art. 2 du règlement du Conseil du 22 juillet 1976 portant «approbation» de l'accord sous forme d'échange de lettres avec l'Autriche, qui dispose: «Le président du Conseil est autorisé à désigner la personne habilitée à signer l'accord à l'effet d'engager la Communauté.»⁴

§ 3. *L'acte communautaire «portant conclusion» est parfois un acte pris en vue de l'exécution interne de l'accord*

En plus de l'approbation interne et de l'habilitation qu'il contient toujours, l'acte communautaire discuté contient parfois une mesure d'exé-

¹ Exemples: les six règlements du Conseil du 22 juillet 1976 «portant approbation» d'accords sous forme d'échange de lettres modifiant l'annexe A du protocole n° 1 des accords conclus avec la CEE et l'Autriche, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et la Suisse (règlements n°s 2957/76 à 2962/76, JOCE du 7.12.1976, n° L 338, pp. 1-16.

² Exemple: règlement du Conseil, du 28 octobre 1977, «concernant la conclusion» de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la CEE et la République tunisienne (fixant le montant additionnel à déduire du prélèvement applicable à l'importation dans la Communauté d'huile d'olives non traitées originaire de Tunisie): règlement n° 23/77, JOCE du 29.10.1977, n° L 278, p. 1.

³ Règlement n° 199/76, JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 1.

⁴ Règlement n° 2957/76, JOCE du 7.12.1976, n° L 338, p. 1.

cution de l'accord, destinée par exemple à fixer les modalités de la représentation de la Communauté au sein des organes prévus par l'accord.

L'art. 3 du règlement du Conseil du 19 décembre 1972 portant « conclusion » de l'accord entre la CEE et la Suisse du 22 juillet 1972 dispose: « Au sein du comité mixte prévu à l'art. 29 de l'accord avec la Confédération suisse, la Communauté est représentée par la Commission, assistée par les représentants des Etats membres. »¹

b) Définition négative

§ 4. *L'acte communautaire « portant conclusion » d'un accord externe de la Communauté ne porte pas conclusion de cet accord*

Le fait que l'acte du Conseil portant « conclusion » d'un accord externe de la Communauté ne constitue pas la conclusion proprement dite de cet accord est assurément le trait le plus paradoxal de cet acte. Pourtant le fait est là: même si cet acte est tout entier orienté vers la création d'une règle internationale conventionnelle, il reste fondamentalement un acte communautaire, propre à l'ordre interne de la Communauté, étape parmi d'autres sur le chemin qui conduit à la création de cette règle internationale².

Comme nous l'avons vu plus haut, la conclusion proprement dite de l'accord externe a lieu sur le plan international: elle résulte de l'échange, du dépôt ou de la notification des instruments de ratification, qui scellent dans l'ordre international l'engagement définitif des parties contractantes.

Il existe cependant un lien évident entre l'acte du Conseil « portant conclusion » et la conclusion internationale de l'accord: l'acte communautaire — au même titre que les actes d'approbation internes des autres parties contractantes — vise à permettre la conclusion internationale de l'accord entre la Communauté et l'Etat ou les Etats tiers cocontractants.

On ne peut donc que regretter les ambiguïtés qui naissent de cette terminologie. A l'imprécision de l'intitulé de l'acte d'approbation s'ajoute parfois le caractère déroutant de formules de l'acte lui-même, aux termes desquelles l'accord, ses annexes et ses protocoles sont dits être « conclus, approuvés et confirmés » au nom de la Communauté. Dans ce contexte, le terme « conclus » est impropre ou en tout cas prématuré; le terme « approuvés » bien à sa place; le terme « confirmés » inutilement redondant. Pourquoi les institutions communautaires n'élaguent-elles pas cette terminologie? Il est vrai que ces actes du Conseil ne sont pas les seuls à avoir une terminologie ambiguë. On rappellera à ce propos que le récent « Acte portant élection

¹ Règlement n° 2840/72, JOCE du 31.12.1972, n° L 300, p. 188.

² Comp. LARDY: *thèse précitée*, pp. 192-197.

des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct», annexé à la fameuse décision *sui generis* du Conseil du 20 septembre 1976, ne porte manifestement aucune élection, contrairement à ce que l'intitulé français de l'Acte laisse entendre¹. Même si l'on admet avec la Commission que la forme de ces deux derniers actes traduit «différentes préoccupations politiques et juridiques»², on ne comprend pas très bien l'avantage qu'il y avait à dénommer cet acte de la sorte dans le contexte politique que l'on sait!

§ 5. *L'acte communautaire «portant conclusion» n'est pas un acte normatif*

L'acte du Conseil portant «conclusion» d'un accord externe de la Communauté est dépourvu de caractère normatif. Ce point a été bien montré par M. KOVAR³. La circonstance que cet acte prenne souvent la forme d'un règlement n'y change rien. On sait en effet que la Cour de justice, qui n'a jamais eu l'occasion de se prononcer explicitement sur la nature juridique de cet acte, a toujours mis l'accent sur l'importance du contenu d'un acte par opposition à sa forme pour déterminer sa nature juridique⁴. Dans sa jurisprudence relative à la recevabilité du recours en annulation intenté par les particuliers (art. 173 al. 2 CEE), la Cour de justice a admis qu'une disposition d'un règlement pouvait ne pas avoir de caractère normatif «même si elle fait partie d'un ensemble de dispositions à caractère normatif»⁵. Il nous paraît légitime de prolonger les enseignements de cette jurisprudence dans le contexte qui nous occupe et de dire que faute d'être applicables à des catégories de destinataires «envisagées abstraitement et dans leur ensemble»⁶, les actes d'approbation communautaires des accords internationaux conclus par la Communauté sont dépourvus de caractère normatif. Ils sont certes obligatoires, mais ne comportent pas d'effets juridiques «à l'égard de personnes envisagées de manière générale et abstraite»⁷.

¹ JOCE du 8.10.1976, n° L 278, pp. 1 et 5; entré en vigueur le 1^{er} juillet 1978 (JOCE du 29.6.1978, n° L 173, p. 30). Voir l'analyse de B. PAULIN et J. FORMAN, *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, CDE 1976, pp. 506-536.

² 10^e Rapport général des CE (1976), p. 320, n° 565. Comp. l'appréciation de PAULIN et FORMAN, cités à la note précédente, à la p. 513: «tout cela tend à donner l'impression que les auteurs de ces textes ont hésité entre la forme classique de l'acte communautaire et celle de l'acte international».

³ KOVAR: RMC 1974, à la p. 353; comp. SIMON, RTDE 1975, à la p. 442.

⁴ Comp. BEBR: CDE 1975, pp. 395-396.

⁵ *C.A.M. c. Commission*, 18 nov. 1975, aff. 100/74, Rec. 1975, pp. 1393 ss, à la p. 1403, att. 19. Voir à ce propos le substantiel commentaire de R. KOVAR et A. BARAV, *Variations nouvelles sur un thème ancien: les conditions de recours individuel en annulation dans la CEE. A propos du cas d'un acte pris sous l'apparence d'un règlement*, CDE 1975, pp. 68-109, spéc. pp. 73-109.

⁶ *Conf. nationale des producteurs de fruits et légumes c. Conseil*, 14 déc. 1962, aff. jointes 16-17/62, Rec. 1962, à la p. 901.

⁷ *Zuckerfabrik Watenstedt*, 11 juil. 1968, aff. 6/68, Rec. 1968, à la p. 596.

Pas plus que l'acte d'approbation parlementaire d'un traité international, l'acte d'approbation communautaire du Conseil n'a donc de contenu normatif.

C'est ce que la Cour de cassation belge a bien vu dans son arrêt *Etat belge c. S.A. «Fromagerie Franco-Suisse Le Ski»*, rendu le 27 mai 1971, en soulignant que «même lorsque l'assentiment à un traité, exigé par l'art. 68, al. 2, de la Constitution est donné dans la forme d'une loi, le pouvoir législatif, en accomplissant cet acte, n'exerce pas une fonction normative»¹.

§ 6. *La forme de l'acte d'approbation communautaire ne détermine pas la force obligatoire de l'accord international à l'intérieur de la Communauté*

La force obligatoire à l'intérieur de la Communauté d'un accord international conclu par elle découle de l'objet et des termes de l'accord, autrement dit de la règle internationale elle-même. La forme de l'acte d'approbation — règlement ou décision *sui generis* — ne détermine donc pas cette force obligatoire.

M. PESCATORE souligne que le choix de la forme du règlement ne peut «en rien modifier la nature intrinsèque des engagements internationaux dont il s'agit»².

M. BEBR note avec raison: «La nature juridique de l'accord reste intacte malgré le fait que l'accord a été approuvé par voie de règlement.»³ Plus nettement encore, M. KOVAR écrit: «la décision du Conseil n'est pas nécessaire pour conférer à l'accord force exécutoire interne»⁴.

§ 7. *L'acte d'approbation communautaire ne «transforme» pas l'accord international*

Pour divers auteurs (TEITGEN⁵, BOULOIS et CHEVALLIER⁶), les dispositions des accords annexés à l'acte d'approbation du Conseil deviendraient (selon les termes de M. TEITGEN) «dispositions du droit communautaire, directement applicables dans tous les Etats membres en application de l'art. 189 du Traité de Rome». Plus explicites encore, d'autres auteurs parlent de «transformation» des accords par l'acte du Conseil (BLECKMANN,

¹ Sur cet arrêt, voir notamment PESCATORE, P., *Note ad arrêt du 27 mai 1971*, CDE 1971, pp. 561-586.

² PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, 1975, p. 152.

³ BEBR: CDE 1975, p. 396.

⁴ KOVAR: RMC 1974, pp. 353-354.

⁵ TEITGEN, P.-H., *Cours précité*, Paris, 1974-1975, p. 214.

⁶ Comp. BOULOIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, tome I, Paris, 1974, à la p. 73: «Annexé au règlement pris pour sa conclusion, l'accord devient une norme de droit communautaire et acquiert du même coup l'applicabilité immédiate que l'article 189 CEE confère à cette catégorie d'actes.»

RAUX¹), quand ce n'est pas de «réglementarisation» de ces accords (RAUX²).

A l'opposé de ce premier courant doctrinal, on en trouve un second, auquel nous nous rallions, qui rejette dans son principe l'idée de toute «transformation» des accords (MEGRET, RIESENFELD, KOVAR, SIMON³). Les deux derniers auteurs cités ont particulièrement bien montré les écueils auxquels se heurte toute solution transformiste. M. KOVAR souligne avec raison: «Les normes conventionnelles s'insèrent en tant que telles dans l'ordre juridique des Communautés. Elles ne se trouvent pas incorporées au règlement et ne subissent aucune transformation»⁴. On peut d'ailleurs penser que l'argument décisif qui milite contre l'idée de la «transformation» des accords est le suivant: il n'est pas possible de «transformer» des règles internationales conventionnelles qui n'existent pas encore.

A ce stade de la discussion, un point mérite d'être débattu: doit-on, dans l'ordre juridique communautaire, considérer les accords externes de la Communauté comme des règles communautaires ou comme des règles internationales?

On conviendra que l'on pourrait s'attendre à voir les auteurs «transformistes» répondre à cette question par le premier terme de l'alternative, et leurs opposants par le second.

Cette logique ne semble pas toujours respectée. Un auteur moniste comme M. KOVAR, dont on vient de voir qu'il rejette le principe d'une transformation des accords externes, semble admettre que ceux-ci sont des règles communautaires⁵. En face de lui, M. BLECKMANN, qui se réclame avec force du dualisme⁶, semble douter que les accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers représentent du droit communautaire⁷. Le doute émis par ce dernier auteur nous paraît justifié. Les accords externes de la Communauté sont des règles internationales, et c'est en tant que règles internationales que ces accords font partie intégrante, dès leur entrée en vigueur, de

¹ BLECKMANN, dans son ouvrage *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 96-97; RAUX: RTDE 1975, à la p. 248.

² RAUX: RTDE 1975, à la p. 249; dans une chronique ultérieure, cet auteur a nuancé sa position: comp. RTDE 1976, pp. 312-313; BLECKMANN: p. 96.

³ MEGRET: RMC 1965, à la p. 26, point 20; RIESENFELD: AJIL 1973, à la p. 505: «No special Community act transforming it into Community law is necessary»; KOVAR: RMC 1974, pp. 352-353; SIMON, RTDE 1975, pp. 441-442.

⁴ KOVAR: RMC 1974, pp. 352-353.

⁵ KOVAR: RMC 1974, pp. 352-353; comp. les opinions voisines de MM. TEITGEN, BOULOUIS et CHEVALLIER, précités.

⁶ BLECKMANN: voir plus haut, p. 99, note 1.

⁷ BLECKMANN: EuR 1976, à la p. 310: «Im übrigen, könnte man zweifeln, ob die Verträge mit Drittstaaten Europäisches Gemeinschaftsrecht darstellen.»

l'ordre juridique communautaire. La nature internationale de ces règles n'exclut nullement que celles-ci bénéficient, en tant que sources internationales de l'ordre juridique communautaire, du traitement juridictionnel privilégié que requiert l'unité d'interprétation de l'ensemble des sources de la légalité communautaire.

§ 8. *L'acte d'approbation communautaire n'incorpore pas l'accord externe*

Ce point découle du précédent. C'est cependant sur le plan de la hiérarchie des règles qu'il convient de combattre l'idée d'incorporation d'un accord externe par l'acte d'approbation du Conseil. Car si l'acte du Conseil «incorporait» l'accord, ce dernier descendrait d'un rang dans la hiérarchie des règles au sein de l'ordre juridique communautaire. Or, de par sa nature, la règle internationale qui produit un effet direct prime la règle communautaire qui lui est contraire. Cette hiérarchie étant reconnue dans la Communauté (arrêt *International Fruit Co.*¹), toute idée d'«incorporation» de l'accord par l'acte d'approbation du Conseil est contraire à l'ordre juridique communautaire.

§ 9. *L'acte communautaire «portant conclusion» de l'accord ne détermine pas l'entrée en vigueur «interne» de cet accord*

On a vu plus haut que l'entrée en vigueur des accords externes de la Communauté est régie par l'accord lui-même, conformément au droit international général². Il n'y a donc pas d'entrée en vigueur «communautaire» de l'accord, qui coïnciderait avec l'entrée en vigueur de l'acte communautaire en portant «conclusion». Il n'y a pas non plus d'entrée en vigueur «communautaire», distincte de l'entrée en vigueur de l'accord sur le plan international. Il n'y a qu'une entrée en vigueur de l'accord international de la Communauté: celle que prévoit l'accord lui-même, conformément au droit international général.

§ 10. *L'acte communautaire «portant conclusion» est inapte à corriger les incompatibilités qui existeraient entre le projet d'accord et le Traité CEE*

Dans son avis 1/76 du 26 avril 1977, la Cour de justice a clairement souligné que certaines incompatibilités que le projet d'accord qui lui était soumis présentait avec le Traité CEE n'avaient pu valablement être corrigées par certains aménagements prévus dans le projet de règlement d'approbation du Conseil.

¹ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, att. 6-8.

² Voir plus haut, pp. 85-86 et 93-94.

La Cour déclare en effet: «La tentative d'introduire après coup par l'art. 5 du projet de règlement, dans le fonctionnement du Conseil de surveillance, des conceptions plus proches des exigences découlant du traité n'est pas un moyen adéquat pour corriger les défauts inhérents à la structure du Fonds, telle qu'elle apparaît dans le texte négocié par la Commission.»¹

§ II. *La forme de l'acte communautaire «portant conclusion» ne préjuge pas la question de l'effet direct de l'accord*

Enfin, la forme de l'acte d'approbation communautaire d'un accord externe ne préjuge nullement la question de la reconnaissance de l'effet direct de l'accord à l'intérieur de la Communauté. Comme le relève avec raison M. CHOFFAT à propos des règlements d'approbation du Conseil: «L'effet direct des normes conventionnelles découlera de leur nature intrinsèque et non du règlement du Conseil.»² Cette observation doit être généralisée. La forme de l'acte d'approbation communautaire, quelle qu'elle soit, n'est pas pertinente pour apprécier si l'accord conclu par la Communauté produit ou non un effet direct à l'intérieur de celle-ci.

Pourquoi ces différences de forme?

Les développements qui précèdent invitent à poser une dernière question dont la discussion nous servira de conclusion.

Pourquoi l'approbation communautaire des accords internationaux conclus par la Communauté prend-elle parfois la forme d'un règlement, parfois celle d'une décision *sui generis* (*Beschluss*)?

Certains auteurs se sont efforcés de dégager des critères pour tenter de cerner la pratique institutionnelle³. Sans nier le mérite de leurs explications, il est difficile de conférer à celles-ci une valeur autre qu'indicative, tant il est vrai qu'il existe manifestement un certain flottement de la pratique communautaire dans ce domaine.

D'autres auteurs ont préféré situer le débat à un niveau plus général. M. PESCATORE écrit que «la préférence marquée récemment pour la forme réglementaire semble indiquer que le Conseil se préoccupe d'assurer aux accords conclus avec les États tiers une efficacité optimale dans l'ordre interne communautaire»⁴. Pour sa part, M. EHLERMANN explique cette tendance récente par des «raisons de commodité»: la préférence générale des institutions communautaires, et, souvent, des États membres, pour la

¹ *AVIS* 1/76, 26 avril 1977, Rec. 1977, à la p. 758, point 13.

² CHOFFAT: *thèse précitée*, 1977; voir, dans le même sens, les observations de la Commission dans l'aff. 65/77 *Razanatsimba*, Rec. 1977, à la p. 2234.

³ RAUX: RTDE 1975, pp. 227-279.

⁴ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, 1975, p. 152.

forme du règlement¹. De son côté, M. BEBR suggère enfin de considérer que c'est « par mesure d'opportunité » que le Conseil opte pour un acte communautaire déterminé, et que si cet acte est un règlement, on peut le considérer comme un « acte politique sans lien réel avec un véritable règlement »².

L'opinion de ces trois éminents auteurs témoigne de la difficulté de cerner le débat en termes purement juridiques. Car sur le plan juridique, comment ne pas juger arbitraires ces différences de forme, dès l'instant où l'on admet que dès l'entrée en vigueur de l'accord externe de la Communauté, on applique celui-ci en tant que règle internationale, et non en tant que substance de l'acte d'approbation communautaire?

Et d'ailleurs qu'importe! Le Conseil renvoie dos à dos les monistes, qui ne sont pas privés de la satisfaction intellectuelle d'appliquer la règle internationale elle-même, et les dualistes, qui s'imaginent — avec une satisfaction intellectuelle sans doute comparable — appliquer un authentique règlement. Quelle que soit sa propre conviction, on ne peut s'empêcher de penser que ces querelles d'écoles importent peu. En effet, l'essentiel est que l'efficacité des accords conclus par la Communauté soit garantie de manière optimale dans l'ordre juridique communautaire, sous le contrôle d'interprétation uniforme de la Cour de justice.

4. *Résumé*

L'étude de la force obligatoire des accords internationaux conclus par la Communauté, même menée sous l'angle de l'ordre juridique communautaire, requiert la prise en considération corrélative du droit international général et du droit communautaire.

1. Le droit international général détermine le point de départ de l'engagement international de la Communauté; la date d'entrée en vigueur de l'accord externe; l'étendue de l'obligation internationale qui incombe à la Communauté; la nature des sanctions internationales attachées à la violation de l'accord par les parties contractantes; les modes de règlement des différends internationaux relatifs à ces accords.
2. Le droit communautaire rappelle d'abord l'engagement international de la Communauté en précisant, à l'art. 228 CEE, que les accords conclus par le Conseil « lient les institutions de la Communauté et les Etats membres ». Cette disposition ne résout cependant pas l'ensemble des questions liées à l'exécution interne des accords internationaux conclus par la Communauté, qui doivent être appréciées à la lumière de l'objet

¹ EHLERMANN: *loc. cit.* précité, 1975-1976, à la p. 69.

² BEBR: CDE 1975, pp. 395-396.

et des termes de ces accords. Parmi les voies de droit communautaire qui sont en mesure de garantir d'une manière ou d'une autre la force obligatoire de ces accords sur les institutions, les Etats membres, et les particuliers, on mentionnera notamment les art. 169-171, 173, 184, 175 et 177 CEE.

3. Le fameux acte du Conseil «portant conclusion» des accords internationaux de la Communauté ne détermine pas la force obligatoire de ceux-ci dans l'ordre interne de la Communauté. Cet acte communautaire est avant tout un acte d'approbation interne, doublé d'une habilitation interne en vue de la ratification de l'accord sur le plan international; il est parfois également un acte pris en vue de l'exécution interne de l'accord. Mais en dépit des apparences, cet acte ne porte pas conclusion de l'accord; il est dépourvu de caractère normatif; sa forme ne conditionne pas la force obligatoire de l'accord sur le plan interne, ni ne préjuge la question de son effet direct à l'intérieur de la Communauté; il n'opère ni transformation, ni incorporation; son entrée en vigueur n'a rien à voir avec l'entrée en vigueur de l'accord lui-même.
- Acte interne orienté tout entier vers la création d'une règle internationale conventionnelle, cet acte d'approbation communautaire ne constitue qu'une étape parmi d'autres sur le chemin qui conduit à la création de cette règle.

Section 3

Effet direct des accords externes à l'intérieur de la Communauté

Bibliographie

- a) Sur les aspects généraux du problème, voir en particulier les deux ouvrages suivants: A. BLECKMANN, *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge*, Berlin, 1970; A. KOLLER, *Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG-Vertrages im innerstaatlichen Bereich*, Bern, 1971.
- b) Sur la problématique «communautaire» de l'effet direct, voir en particulier les ouvrages et articles suivants: P.J. CHOFFAT, *L'applicabilité directe de l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse*, thèse, Lausanne, 1977; L. CITARELLA, *L'estensione del concetto di «norme di applicazione immediata» alle disposizioni convenzionali stipulate dalla Comunità*, *Rivista di diritto europeo* 1976, pp. 244-251; AL. HIRSCH, *L'accord entre la Suisse et la CEE confère-t-il des droits aux particuliers?* *CDE* 1974, pp. 194-200; N. MARCH-HUNNINGS, *Enforceability of the EEC-EFTA free trade agreements*, *ELR* 1977, pp. 163-189; S.A. RIESENFELD, *The doctrine of self-executing treaties and Community law: a pioneer decision of the Court of justice of the European Community*, *AJIL* 1973, pp. 504-508; M. WAELBROECK, *L'effet direct de l'accord relatif aux échanges commerciaux du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse*, *ASDI* 1973, pp. 113-132; M. WAELBROECK, *Enforceability of the EEC-EFTA free trade agreements: a reply*, *ELR* 1978, pp. 27-31.

Voyons maintenant si, en sus de leur force obligatoire interne, les accords internationaux conclus par la Communauté avec des Etats tiers ou des

organisations internationales peuvent produire un *effet direct*, en d'autres termes engendrer en faveur des justiciables des *droits* que les juridictions internes des Etats membres doivent sauvegarder.

La question ne sera examinée ici que dans une perspective communautaire¹.

Avant d'entrer dans le vif du sujet en discutant notamment la pratique communautaire à la lumière des arrêts *Bresciani* et *Razanatsimba*, il convient de faire une remarque préliminaire d'ordre terminologique.

Une terminologie flottante

G. BEBR, *Les dispositions de droit communautaire directement applicables, développement d'une notion communautaire*, CDE 1970, pp. 3-49; A. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 190-192; VL. CONSTANTINESCO et D. SIMON, *Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes*, RTDE 1973, pp. 432-469, spéc. pp. 461-462; A. DASHWOOD, *The principle of direct effect in European Community law*, Journal of Common Market Studies 1978, pp. 229-245; F. DUMON, *La notion de «disposition directement applicable» en droit européen*, CDE 1968, pp. 369-394; C.-D. EHLERMANN, *Institutions européennes et processus décisionnel*, Collège d'Europe, Bruges, 1975-1976 (cours photocopié), pp. 81-86; R. LECOURT, *L'Europe des juges*, Bruxelles, 1976, pp. 248-263; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975, pp. 200-214; CH. ROUSSEAU, *Droit international public*, tome I (Introduction et sources), Paris, 1970, p. 442, n° 356; P.-H. TEYGEN, *Cours de droit institutionnel communautaire*, Paris, 1974-1975; M. WAELBROECK, *L'imédiateté communautaire, caractéristique de la supranationalité: quelques conséquences pour la pratique*, dans: «Le droit international demain» (ouvr. coll.), Neuchâtel, 1974, pp. 85-90; J.A. WINTER, *Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law*, CMLRev 1972, pp. 425-438.

Il est incontestable qu'en droit international aussi bien qu'en droit interne, la terminologie qui sert à désigner le phénomène de l'*effet direct* des traités internationaux est encore très flottante aujourd'hui². Chaque juriste a son idée sur les distinctions qu'il convient de faire ou de ne pas faire parmi une impressionnante série d'expressions plus ou moins équivalentes: application directe, applicabilité directe, applicabilité immédiate, caractère directement applicable, effet direct, effet direct simple, effet direct positif, effet immédiat, immédiateté, caractère self-executing, caractère self-sufficient...

A défaut de qualités plus apparentes, cette liste a de quoi rassurer ceux qui se plaisent à voir dans le juriste un individu dépourvu de toute imagination. Pour le reste, il faut bien reconnaître qu'elle place l'observateur dans l'embarras. L'espoir que la pratique communautaire allait mettre de l'ordre dans cette logomachie a malheureusement été partiellement déçu.

¹ Pour le même problème dans la perspective d'un Etat tiers, voir WAELBROECK: ASDI 1973, spéc. pp. 124-129; HIRSCH: CDE 1974, pp. 194-199; CHOFFAT: thèse précitée, pp. 132-136 et 195-206.

² Même avis: MEESSEN, CMLRev 1976, à la p. 492; et MARCOFF, M.G., *Les règles d'application indirecte en droit international*, RGDIP 1976, pp. 385-424, à la p. 397.

La doctrine de droit communautaire, dans sa grande majorité, continue à opérer force distinctions. Plusieurs auteurs allemands, MM. WINTER et EHLERMANN notamment, font une distinction entre la notion d'effet direct et celle d'applicabilité directe¹. M. ROUSSEAU marque une opposition entre la notion d'applicabilité directe et celle d'applicabilité immédiate². M. TEITGEN fait des distinctions entre effet direct, applicabilité directe et effet immédiat³. M. SIMON, entre la notion de caractère self-executing et deux notions «communautaires» apparemment jugées équivalentes: celles d'applicabilité directe et d'effet direct⁴. M. WAELBROECK, enfin, distingue entre l'effet direct simple d'une part, l'immédiateté ou effet direct positif d'autre part⁵.

En définitive, le seul élément dans lequel chacun se retrouve est le caractère «directement applicable» du règlement (art. 189 al. 2 CEE) qui désigne à la fois les droits et les obligations qu'un règlement peut engendrer⁶. Dans le langage de la Cour de justice, la notion d'*effet direct* désigne généralement la faculté de la règle communautaire — de droit originaire ou de droit dérivé — d'engendrer, dans le chef des justiciables communautaires, des *droits* que les juridictions nationales doivent sauvegarder. Cette terminologie, il est vrai, souffre elle-même quelques exceptions⁷. Mais comme la Cour de justice l'a reprise récemment pour désigner les droits que les justiciables communautaires peuvent tirer des dispositions d'accords internationaux liant la Communauté, nous nous y tiendrons.

Effet direct: qu'est-ce à dire? Laissons à M. LECOURT, ancien président de la Cour de justice des Communautés européennes, le soin de répondre:

«C'est le droit pour toute personne de demander à son juge de lui appliquer traités, règlements, directives ou décisions communautaires. C'est l'obligation pour le juge de faire usage de ces textes quelle que soit la législation du pays dont il relève. C'est respecter ce droit et cette obligation non seulement dans les rapports des particuliers entre eux, mais aussi dans les relations entre les particuliers et l'Etat membre dont ils relèvent.»⁸

Quant aux discussions doctrinales évoquées plus haut, on est tenté — dans l'attente de distinctions qui puissent satisfaire chacun — de se ranger à l'avis de M. PESCATORE, qui estime que toutes les expressions utilisées sont «dans leur substance, équivalentes», et qu'il ne s'agit «pas d'autre chose que d'un flottement de terminologie»⁹.

¹ WINTER, CMLRev 1972, pp. 425-438; EHLERMANN, *cours précité*, 1975-1976, pp. 81-86.

² ROUSSEAU: tome 1, p. 442, n° 356.

³ TEITGEN: *cours précité*, Paris, 1974-1975, p. 169 et pp. 231-259.

⁴ SIMON: RTDE 1975, pp. 461-462.

⁵ WAELBROECK: pp. 85-90.

⁶ *Amsterdam Bulb*, 2 févr. 1977, aff. 50/76, Rec. 1977, à la p. 146, att. 4.

⁷ Exemples de telles exceptions:

— *Rewe*, 17 févr. 1976, aff. 49/75, Rec. 1976, à la p. 200 (point 1 du dispositif) où la Cour parle des «effets immédiats» de l'art. 95 § 1 CEE;

— *Tasca*, 26 févr. 1976, aff. 65/75, Rec. 1976, à la p. 310, art. 16, où la Cour déduit de l'art. 189 al. 2 CEE que le règlement produit des «effets immédiats».

⁸ LECOURT, R., *L'Europe des juges*, 1976, p. 248.

⁹ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, p. 200 (mise à jour).

1. *Légitimité et nécessité de la reconnaissance de l'effet direct des accords externes de la Communauté à l'intérieur de celle-ci*

La démonstration du rôle décisif qu'a joué la doctrine de l'effet direct dans la construction de l'ordre juridique communautaire — depuis le célèbre arrêt *van Gend en Loos*, du 5 février 1963, jusqu'à l'arrêt *Simmenthal*, du 9 mars 1978 — n'est plus à faire¹. Reconnaître au particulier le pouvoir de se prévaloir de droits tirés de la règle communautaire, c'était une manière habile de lui assurer une protection efficace à l'encontre d'autres particuliers, d'organismes collectifs ou professionnels, d'organismes publics, enfin de mesures prises par l'Etat membre dont il relève. La vigilance que le particulier est naturellement porté à attacher à la défense de ses droits et intérêts a ainsi joué le rôle d'un utile «aiguillon» (LÉCOURT) et permis à cette doctrine de favoriser l'exécution des règles communautaires. Elle a aussi permis, grâce à la force de rayonnement qui caractérise les arrêts rendus par la Cour de justice, de renforcer à tous les niveaux l'indispensable cohésion juridique sans laquelle il ne serait pas de Communauté.

Le bénéfice de la doctrine de l'effet direct pouvait-il être étendu aux dispositions des accords internationaux conclus par la Communauté? Sur le principe, cela ne fait pas de doute. L'exécution de règles internationales est, après tout, une tâche aussi noble que l'exécution de règles communautaires. Seuls les objectifs diffèrent: les accords commerciaux et les accords d'association ne visent pas à créer d'ordre juridique autonome, issu d'un transfert de compétences étatiques aux institutions d'une Communauté; ils visent, plus modestement, à promouvoir des échanges commerciaux, à instaurer une zone de libre-échange, à favoriser le développement d'Etats démunis, à préparer une adhésion. Au regard du droit international comme du droit communautaire, non seulement rien ne s'oppose, mais tout incite à admettre l'effet direct des dispositions des accords externes de la Communauté qui se prêtent à une telle reconnaissance. Car après tout pourquoi ce particulier, qui a fait ses preuves comme agent auxiliaire de la construction communautaire, ne serait-il pas apte à jouer, parallèlement, en marge des rapports externes de la Communauté, le rôle d'agent auxiliaire de l'ordre juridique international?

M. PÉSCATORE parvient à des conclusions voisines lorsque, prenant comme point de départ de son raisonnement la constatation qu'en ce qui concerne les rapports entre le droit communautaire et le droit international, la Cour de justice a fait prévaloir des conceptions «décidément

¹ *Van Gend en Loos*, 5 févr. 1963, aff. 26/62, Rec. 1963, pp. 3 ss; *Simmenthal*, 9 mars 1978, aff. 106/77, Rec. 1978, pp. 629 ss. Pour deux exposés particulièrement synthétiques de la notion d'effet direct, voir LÉCOURT: *L'Europe des juges*, 1976, pp. 248-263; et PÉSCATORE: *L'ordre juridique des CE*, 1975, pp. 200-214.

monistes», il poursuit, dans des propos souvent cités: «Il n'est pas possible de changer fondamentalement de conception lorsqu'il s'agit des rapports de la Communauté avec des Etats tiers. A ces rapports, il faut appliquer les mêmes conceptions monistes, et accepter donc que les engagements internationaux, eux aussi, peuvent, le cas échéant, se répercuter directement dans l'ordre interne de la Communauté»; et cet auteur d'ajouter plus loin: «On ne saurait en effet appliquer deux poids et mesures selon qu'il s'agit des relations internes à la Communauté et des relations extérieures. Tout dépendra ici d'une analyse des contenus des accords en cause et de la volonté des parties contractantes. Ainsi, il semble plausible d'attribuer un effet direct à des clauses de non-discrimination ou à des dispositions relatives à la suppression de certaines taxes figurant dans les accords d'association et les accords commerciaux conclus par la Communauté»¹.

Des vues comparables ont été soutenues plus récemment par M. MARCH HUNNINGS dans le contexte des accords de libre-échange². Et l'on retrouve également dans la thèse de M. CHOFFAT l'idée que «c'est à la substance même des accords externes qu'il faut faire appel pour juger de leurs effets vis-à-vis de la Communauté, de ses membres et des individus»³.

2. La pratique communautaire

C'est dans l'arrêt *Bresciani*, du 5 février 1976, que la Cour de justice a reconnu pour la première fois l'effet direct d'une disposition d'un accord externe de la Communauté.

Dans cet arrêt, la Cour de justice a en effet dit pour droit: «L'article 2, § 1, de la Convention signée à Yaoundé le 20 juillet 1963 engendre à partir du 1^{er} janvier 1970, dans le chef des justiciables, un droit au non-paiement d'une taxe d'effet équivalant à des droits de douane à un Etat membre, droit que les juges nationaux de la Communauté doivent sauvegarder.»⁴

Dans un arrêt plus récent, rendu le 24 novembre 1977 dans l'affaire *Razanatsimba*, la Cour a en revanche refusé de reconnaître l'effet direct d'une disposition d'un autre accord externe de la Communauté.

La Cour y a en effet dit pour droit: «L'article 62 de la convention ACP-CEE, signée le 28 février 1975, à Lomé, entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, la Communauté économique européenne, d'autre part, n'emporte pas le droit, pour un ressortissant d'un

¹ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, 1975, pp. 151 et 208.

² MARCH HUNNINGS: *ELR* 1977, à la p. 182.

³ CHOFFAT: *thèse précitée*, 1977, p. 53.

⁴ *Bresciani*, 5 fév. 1976, aff. 87/55, *Rec.* 1976, à la p. 144, point 3 du dispositif.

Etat ACP, de s'établir sur le territoire d'un Etat membre de la CEE, sans condition de nationalité, en ce qui concerne l'exercice de professions réservées par la législation de cet Etat à ses propres nationaux.»¹

En marge de ces décisions qui demeurent encore isolées, deux questions méritent notamment d'être discutées. La première est celle de savoir si l'effet direct d'un accord externe de la Communauté doit être apprécié selon des critères internationaux ou selon des critères communautaires. La seconde a trait au cercle des bénéficiaires de ces accords externes.

§ 1. Critères d'appréciation de l'effet direct : internationaux ou communautaires ?

Dans son ouvrage consacré à l'applicabilité directe des traités internationaux, M. KOLLER observe pertinemment que la question de savoir si un traité international produit un effet direct en droit interne est en définitive un *problème d'interprétation*². Or les accords externes de la Communauté sont des règles internationales³. Faut-il dès lors, sur le plan communautaire, apprécier l'effet direct de tels accords selon les règles d'interprétation du droit international public, ou selon les règles d'interprétation communautaires dégagées par la Cour de justice pour apprécier l'effet direct du droit communautaire, originaire ou dérivé ?

Les deux opinions ont été soutenues en doctrine.

M. MEESSEN s'est exprimé fermement en faveur des règles d'interprétation du droit international, en excluant a priori l'hypothèse de tout «mélange» entre règles d'interprétation internationales et communautaires⁴. M. CITARELLA semble au contraire admettre que la voie est désormais ouverte vers «l'extension» des concepts d'interprétation communautaire développés par la Cour de justice en matière d'effet direct aux dispositions des accords externes conclus par la Communauté⁵.

On peut se demander s'il est vraiment utile de figer le débat dans une alternative aussi tranchée. Sans doute n'y a-t-il pas de difficulté de principe à admettre, avec MM. KOLLER et BLECKMANN, que la question de l'effet direct d'un traité est avant tout une question de droit international public⁶.

¹ *Razanaisimba*, 24 nov. 1977, aff. 65/77, Rec. 1977, pp. 2240-2241 (dispositif).

² KOLLER: *thèse précitée*, Berne, 1971, p. 81, et les auteurs cités.

³ Ce point, à vrai dire controversé, a été discuté plus haut, pp. 105-106.

⁴ MEESSEN: CMLRev 1976, à la p. 494: «The question of direct applicability has to be examined according to the rules of interpretation of international law only. Any blend of international law and community law criteria would be at odds with Article 228 para. 2 which demands nothing less and nothing more than the complete performance of the international agreement.»

⁵ CITARELLA: *Rivista di diritto europeo* 1976, pp. 248-251.

⁶ KOLLER, p. 121: «Die unmittelbare Anwendbarkeit eines internationalen Vertrages ist daher primär und vorwiegend eine Frage des Völkerrechts» (italiques de M. Koller). Dans le même sens, BLECKMANN: JIR 1975, pp. 300-319, à la p. 314.

Mais reste la question, essentielle, de savoir s'il existe des règles internationales incontestées pour apprécier l'effet direct de ces traités.

Or, rien n'est moins sûr:

- a) Le célèbre avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale relatif à la compétence des tribunaux de Dantzig, rendu le 3 mars 1928¹, souvent cité dans ce contexte, n'apporte pas de solution décisive à notre problème. Preuve en est que cet avis est invoqué tantôt à l'appui de la présomption du droit international public selon laquelle, dans le doute, un traité international ne confère pas de droit direct aux individus²; tantôt pour mettre en évidence le rôle décisif que jouerait à cet égard, en droit international public, la question de l'intention des parties contractantes³.
- b) On pourrait s'attendre à trouver, dans l'art. 31 de la Convention de Vienne de 1969, règle générale d'interprétation en matière de droit des traités, des indications plus précises sur la façon d'apprécier l'effet direct des traités internationaux. Cette disposition, bien qu'adoptée à l'unanimité⁴, n'apporte cependant pas non plus de solution définitive. Car pour qu'une telle disposition fût la règle en matière d'appréciation de l'effet direct d'un traité, il faudrait encore qu'une autorité internationale bénéficiât de la compétence incontestée d'en donner une interprétation uniforme. Or une telle autorité n'existe pas encore aujourd'hui.
- c) D'autre part enfin, les *organes mixtes* institués par les accords externes de la Communauté n'ont pas la compétence de fixer une jurisprudence en matière d'effet direct qui s'imposerait aux juridictions internes des parties contractantes, y compris la Cour de justice des Communautés européennes⁵. La récente prise de position de la Cour de justice dans l'*avis 1/76* du 26 avril 1977 montre d'ailleurs que celle-ci n'est pas même disposée à admettre qu'une *juridiction internationale* instituée par un tel accord puisse se substituer à elle dans la compétence qui est la sienne d'interpréter les accords externes de la Communauté par la voie préjudicielle (art. 177b CEE et arrêt *Haegeman*)⁶.

Il apparaît donc vain de vouloir débattre dans l'abstrait de la question du critère — international ou communautaire — de l'appréciation de l'effet direct des accords externes de la Communauté. Il faut se résoudre à la constatation qu'en l'état actuel de la pratique internationale, il n'existe aucune règle d'interprétation qui fasse l'unanimité sur la question.

¹ CPJI, Rec., Série B, n° 15, p. 17.

² GROSSEN, J.-M., *Les présomptions en droit international public*, thèse, Neuchâtel, 1954, pp. 123-125.

³ SIMON: RTDE 1975, à la p. 462.

⁴ VISSCHER, CH. DE, *Théories et réalités en droit international public* (4^e éd.), Paris, 1970, p. 281.

⁵ Même avis: WAELBROECK, ASDI 1975, à la p. 132; également, mais plus nuancé: HIRSCH, CDE 1974, pp. 194-195.

⁶ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, points 17-22, Rec. 1977, pp. 760-761.

D'un point de vue pratique, la seule question qu'il importe de débattre est la suivante: sur le problème de la reconnaissance de l'effet direct des accords externes de la Communauté, la Cour de justice, en tant que juridiction interne agissant comme organe d'application du droit international, a-t-elle oui ou non exercé sa mission en conformité avec le droit international général en matière d'interprétation?

En dépit d'une jurisprudence encore mince, on peut certainement répondre affirmativement à cette question.

Que dit en effet la Cour de justice dans l'arrêt *Bressiani*?

Elle pose tout d'abord le principe que pour l'examen de l'effet direct d'une disposition d'un accord externe de la Communauté, il convient d'examiner «à la fois l'esprit, l'économie et les termes» de l'accord et de la disposition visée¹. Ce serait faire preuve d'un formalisme inutilement tatillon que de prétendre opposer cette formule à celle de l'art. 31 de la Convention de Vienne de 1969, qui requiert que l'interprétation d'un traité se fasse de bonne foi «suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but». Il faut au contraire saluer l'attachement de la Cour de justice à une formule traditionnelle qui, en réservant une place de choix à l'interprétation téléologique et systématique, montre bien que la Cour de justice n'entend pas s'engager sur la voie d'un formalisme dont on a dit justement qu'il empêche souvent «de voir ce qu'il y a de fondamental dans le droit»². Comme l'observait récemment M. GANSHOF VAN DER MEERSCH, le juge communautaire demeure dans le cadre de l'art. 31 de la Convention de Vienne lorsqu'il met l'accent sur l'un ou l'autre élément énuméré par cette disposition³. On remarquera d'ailleurs que l'attitude libérale de la Cour de justice en matière d'interprétation présente également des avantages du point de vue de l'ordre juridique international, puisqu'une reconnaissance généreuse de l'effet direct des accords externes de la Communauté contribue à renforcer le caractère obligatoire du droit international lui-même. L'obligation d'exécution d'un accord sur le plan international étant une obligation de résultat, on ne peut que saluer toute initiative prise au niveau interne tendant à favoriser ce résultat.

¹ Art. 16, Rec. 1976, à la p. 140.

² Selon l'expression de W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, citée par M. WAELBROECK, *Effets internes des obligations imposées à l'Etat*, dans: «Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch», Bruxelles, 1972, tome II, pp. 573-583, à la p. 582.

³ GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. (allocution donnée à l'occasion de la visite de la juridiction de Strasbourg à la CJCE, les 29-30 sept. 1977), «Informations sur la CJCE», Luxembourg, 1977, III, pp. 53-81, à la p. 63.

Dans le même ordre d'idées, parfaitement légitime apparaît la prise en considération par la Cour de justice de l'art. 13 CEE pour définir la portée de l'engagement international souscrit par la Communauté à l'art. 2 de la Convention de Yaoundé I.

La Cour de justice observe en effet que «la Communauté a, à l'art. 2, § 1, de la Convention, assumé la même obligation et de même portée vis-à-vis des Etats associés de supprimer les taxes d'effet équivalent que les Etats membres ont assumées entre eux dans le traité»¹.

En conclusion, il serait vain de vouloir exclure par principe toute osmose entre les règles d'interprétation du droit international public et celles du droit communautaire sur la question de l'appréciation par la Cour de justice de l'effet direct des accords externes de la Communauté. Cette osmose est même assez réjouissante, puisqu'elle paraît de nature à favoriser la reconnaissance libérale de l'effet direct de ces accords. Quoi qu'il en soit, il est manifeste qu'en cette matière, la Cour de justice n'a pas abusé de la marge d'appréciation dont jouit toute juridiction dans le choix des critères d'interprétation retenus par l'art. 31 de la Convention de Vienne de 1969.

§ 2. *Le cercle des bénéficiaires de l'effet direct des accords externes de la Communauté*

On aura remarqué que dans son arrêt *Bresciani*, la Cour de justice utilise le terme de *justiciables* pour désigner le cercle des bénéficiaires de l'effet direct, à l'intérieur de la Communauté, de l'art. 2 § 1 de la Convention de Yaoundé². La juridiction nationale de renvoi parlait, plus restrictivement, de «ressortissants» communautaires³.

Compte tenu du caractère objectif de la règle en cause (obligation incombant aux Etats membres de supprimer les taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation), on peut penser que la Cour de justice vise ici l'ensemble des opérateurs économiques qui exercent leur activité sur le territoire de la Communauté. Autrement dit non seulement les ressortissants des Etats membres et les personnes qui leur sont assimilables (réfugiés, apatrides), mais également les ressortissants d'Etats tiers qui exercent une telle activité dans la Communauté, qu'ils soient ou non ressortissants des Etats tiers parties à l'accord externe. Le célèbre arrêt *Pagani*, rendu par la Cour supérieure de justice du Luxembourg le 7 mars 1953, pourrait à cet égard servir de modèle pour le raisonnement à tenir si un ressortissant d'un Etat tiers invoquait, en tant que justiciable

¹ Att. 25, Rec. 1976, à la p. 142.

² Att. 26, Rec. 1976, à la p. 142.

³ Att. 15, Rec. 1976, à la p. 140.

de la Communauté, l'effet direct d'une règle à caractère objectif d'un accord externe conclu par la Communauté¹.

Par contraste, il est significatif que dans l'affaire *Razanatsimba*, où il est question de liberté d'établissement, la Cour de justice parle seulement de « ressortissants ».

3. Signification et portée de la reconnaissance par la Communauté de l'effet direct des accords externes

Après avoir discuté le fondement et la justification de la reconnaissance par la Communauté de l'effet direct des accords externes, il faut maintenant mettre en relief la portée et certaines conséquences d'une telle reconnaissance. Nous nous bornerons ici à trois observations.

§ 1. Le déséquilibre des obligations conventionnelles n'est pas un obstacle à la reconnaissance de l'effet direct par la Communauté

Comme la Cour a tenu à le souligner dans son arrêt *Bresciani*, « (le) déséquilibre dans les obligations assumées par la Communauté vis-à-vis des Etats associés, qui est dans la logique même du caractère spécifique de la Convention, n'est pas un obstacle à la reconnaissance par la Communauté de l'effet direct de certaines de ses dispositions »². On serait même tenté de formuler le principe de manière positive en disant qu'un tel déséquilibre constitue une raison, parmi d'autres, qui milite en faveur de la reconnaissance de l'effet direct de certaines dispositions de ce type d'accords externes (conventions de Yaoundé et de Lomé). M. ABATE, agent de la Commission dans l'affaire *Bresciani*, a soutenu lors de la procédure orale que « ce que la Communauté donne aux pays associés n'aurait pas de sens si le peu que l'on donne était subordonné au respect du critère de réciprocité »³. Cette réflexion générale vaut aussi, nous semble-t-il, s'agissant de la reconnaissance de l'effet direct de tels accords par la Communauté.

§ 2. Reconnaissance de l'effet direct des accords externes : risques de divergences d'interprétation entre la Cour de justice et les juridictions des Etats tiers cocontractants ?

Compte tenu du caractère unilatéral de la reconnaissance de l'effet direct d'une disposition d'un accord externe par une juridiction interne, on peut

¹ Sur l'arrêt *Pagani* et sur la question générale des frontières du champ d'application personnel des règles communautaires, voir les développements de PESCATORE, P., *L'ordre juridique des CE*, 1975, pp. 47-48; comp. ceux de BLECKMANN, A., *Considérations sur l'interprétation de l'article 7 du Traité CEE*, RTDE 1976, pp. 469-481, spéc. p. 474.

² *Bresciani*, 5 févr. 1976, aff. 87/75, Rec. 1976, à la p. 142, att. 23.

³ Rec. 1976, à la p. 136. Comp. le point de vue soutenu par la Commission dans l'affaire *Razanatsimba*, 24 nov. 1977, aff. 65/77, Rec. 1977, pp. 2229 ss, à la p. 2234.

certes imaginer qu'une même disposition produise un effet direct dans la Communauté et non dans l'Etat tiers cocontractant, ou l'inverse. De tels risques d'interprétations divergentes existent incontestablement: ils sont le lot d'une société internationale faiblement structurée, dépourvue d'organes communs chargés de l'application uniforme du droit international.

L'*avis* 1/76 du 26 avril 1977 offre d'ailleurs une illustration de ce phénomène. La Cour de justice a préféré garder son indépendance vis-à-vis du «Tribunal du Fonds» que le projet d'accord qui lui était soumis envisageait de créer. Plutôt que de risquer voir la compétence de cette juridiction se substituer à la sienne, la Cour de justice a préféré courir consciemment le risque de voir naître «des interprétations divergentes qui entraîneraient des répercussions sur la sécurité juridique»¹.

M. WAELBROECK, examinant la question de l'effet direct de l'accord commercial entre la CEE et la Suisse du 22 juillet 1972 à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice et de celle du Tribunal fédéral suisse, a estimé qu'il existait un risque «sérieux» de divergences de jurisprudence entre la Communauté et la Suisse sur cette question². M. HIRSCH, se livrant à propos du même accord à une analyse comparable, est parvenu à des conclusions opposées sur ce point particulier³. Dans la thèse récente qu'il consacre à l'applicabilité directe du même accord, M. CHOFFAT semble plutôt rejoindre l'opinion de ce dernier auteur⁴. De telles divergences doctrinales sont en elles-mêmes une illustration du risque qu'apparaissent des jurisprudences discordantes. On peut évidemment souhaiter que de telles divergences ne naissent pas. Mais un souhait ne suffit pas à éliminer le risque de les voir surgir un jour ou l'autre.

§ 3. Effet direct des accords externes de la Communauté et hiérarchie des règles

Enfin, la reconnaissance de l'effet direct des dispositions des accords externes de la Communauté suggère une observation à propos de la hiérarchie des règles au sein de l'ordre juridique communautaire.

On sait en effet que la règle communautaire prime la règle nationale qui lui est contraire⁵, y compris la règle nationale de rang constitutionnel⁶.

¹ *Avis* 1/76, point 20, Rec. 1977, p. 761.

² WAELBROECK: ASDI 1973, à la p. 132.

³ HIRSCH: CDE 1974, spéc. pp. 195 et 199.

⁴ CHOFFAT: thèse précitée, 1977, pp. 131-132 et 136. La jurisprudence *Bresciani* semble donner du poids à l'opinion de ces deux derniers auteurs.

⁵ *Costa ENEL*, 15 juil. 1964, aff. 6/64, Rec. 1964, pp. 1141 ss.

Walt Wilhelm, 13 févr. 1969, aff. 14/69, Rec. 1969, pp. 1 ss.

Simmenthal, 9 mars 1978, aff. 106/77, Rec. 1978, pp. 629 ss, pp. 643-644 (att. 17-18).

⁶ *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 déc. 1970, aff. 11/70, Rec. 1970, pp. 1125 ss; et *Simmenthal*, 9 mars 1978, aff. 106/77, pp. 629 ss, à la p. 644, att. 22.

D'autre part, la règle internationale qui produit un effet direct prime la règle communautaire qui lui est contraire¹. Il en résulte donc, en bonne logique, que la règle contenue dans un accord externe de la Communauté qui serait pourvue d'un effet direct primerait, en cas de conflit, la règle constitutionnelle contraire d'un Etat membre. Si l'hypothèse peut paraître à première vue assez théorique, elle n'en revêt pas moins une importance de principe incontestable.

En effet, elle ferait apparaître que par effet de ricochet, la définition du rapport entre le droit communautaire et le droit international est en mesure d'influencer la lecture des règles constitutionnelles qui régissent, dans les Etats membres, les rapports du droit international et du droit interne.

4. *Résumé*

La légitimité de la reconnaissance de l'effet direct de certaines dispositions des accords externes de la Communauté dans l'ordre interne de celle-ci repose sur deux ordres de considérations: renforcer l'exécution interne de ces accords en associant le justiciable à la réalisation de cette tâche; et assurer, dans une cohérence conceptuelle, la transparence du rapport entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique communautaire.

Problème d'interprétation, l'examen de l'effet direct d'un accord externe conclu par la Communauté doit se faire en conformité avec les règles générales du droit international public en matière d'interprétation. La jurisprudence de la Cour de justice remplit cette exigence.

Lorsque les dispositions des accords externes ont un caractère objectif, les bénéficiaires de l'effet direct de telles dispositions ne sont pas seulement les ressortissants des Etats membres, mais, plus généralement, les justiciables de la Communauté.

La reconnaissance de l'effet direct d'une disposition conventionnelle par la Cour de justice entraîne plusieurs conséquences. La plus importante pourrait être celle que l'on peut tirer sur le plan de la hiérarchie des règles.

¹ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, p. 1227, art. 6-8, et p. 1230, point 1 du dispositif.

Traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers considérés comme source de l'ordre juridique communautaire

Introduction

Les accords externes de la Communauté que nous venons d'évoquer constituent sans aucun doute la plus importante des sources conventionnelles dérivées des rapports externes de la Communauté. Mais elle n'est pas la seule. Comme nous allons le voir dans les développements qui suivent, certains traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers peuvent avoir, par ricochet, certains effets à l'intérieur de la Communauté. Le problème, toutefois, se pose en termes très différents selon que ces traités ont été conclus avant la création des Communautés (section 1) ou au contraire après celle-ci (section 2).

Section 1

Traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers avant la création des Communautés

Généralités

En créant entre eux une Communauté dotée d'une large autonomie sur les plans institutionnel et normatif, les Etats membres de celle-ci n'ont pas pu ni voulu révoquer les engagements antérieurs qui les liaient à d'autres Etats. Comme la Cour de justice l'a relevé dans un arrêt célèbre, «ils n'ont pu, par l'effet d'un acte passé entre eux, se dégager des obligations existant à l'égard des pays tiers»¹.

Cette obligation de *fidélité aux engagements contractés* est un principe bien établi du droit international général². Le droit communautaire le reprend à son compte à l'art. 234 al. 1 du Traité CEE. Cette disposition rappelle en effet que le Traité CEE ne porte pas atteinte aux droits antérieurs des

¹ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, à la p. 1227, att. 11.

² Comp. les art. 26, 30 et 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969.

Etats tiers et ne délie pas les Etats membres de leurs obligations à leur égard¹. Le rappel dans le Traité CEE de ce principe classique de droit international public — rappel dont l'avocat général LAGRANGE relève qu'il n'était peut-être pas inutile «d'un point de vue psychologique»² — est assorti de deux règles typiquement communautaires: l'obligation des Etats membres liés par de tels engagements de réaménager ces rapports conventionnels lorsqu'ils sont incompatibles avec le Traité CEE (art. 234 al. 2, première phrase CEE); et l'obligation d'assistance mutuelle des Etats membres lors de la renégociation des conventions constatées incompatibles³.

L'art. 234 du Traité CEE pose donc trois règles fondamentales: une règle internationale qui sauvegarde les droits antérieurs des Etats tiers (principe *pacta sunt servanda*, art. 26 de la Convention de Vienne de 1969); et deux règles communautaires dont la première s'adresse aux Etats membres directement impliqués (obligation de renégociation des conventions incompatibles avec le Traité CEE); la seconde aux autres Etats membres par le biais du principe de la solidarité communautaire (obligation d'assistance mutuelle dans ces éventuelles renégociations).

Mais l'art. 234 CEE n'est pas explicite sur le statut juridique de la Communauté vis-à-vis des traités multilatéraux auxquels les Etats membres avaient adhéré avant la création des Communautés, dans des domaines de coopération internationale qui relèvent aujourd'hui, totalement ou partiellement, des compétences communautaires. Pensons en particulier à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), aux conventions internationales conclues sous l'égide du Conseil de coopération douanière, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale du travail (OIT), et, bien entendu, de l'Organisation des Nations Unies.

Plusieurs questions se posent dans ce contexte. La Communauté est-elle liée par ces traités multilatéraux? Si oui, par quel processus juridique? A quelles conditions? Dans quelles limites? Quelle est la pratique communautaire en la matière? Peut-on dégager certains principes généraux de cette pratique?

Pour éviter toute équivoque, précisons une fois encore que ce qui nous intéresse ici au premier chef, ce sont les éventuelles *répercussions normatives* de ces engagements internationaux sur la Communauté, et qu'il sera donc en principe fait abstraction, dans les développements qui suivent, de

¹ *Commission c. Italie*, 27 févr. 1962, aff. 10/61, Rec. 1962, pp. 1 ss, à la p. 22.

² LAGRANGE, M.: concl. en l'aff. 10/61, Rec. 1962, à la p. 36.

³ D'après PESCATORE, P.: *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244, spéc. pp. 160-164.

l'aspect institutionnel des relations entre la Communauté et les organisations internationales dont émanent ces traités multilatéraux ¹.

1. Succession de la Communauté à ses Etats membres dans certains traités multilatéraux antérieurs à 1958

G. CAGGIANO, *The I.L.C. draft on the succession of States in respect of treaties. A critical appraisal*, *ItYIL* 1975, pp. 69-98; H. CHIU, *Succession in international organisations*, *ICLQ* 1965, pp. 83-120; V.J. GEERS, *Vereinigung von Staaten und völkerrechtliche Verträge. Neue Ansätze und Lösungen für die Lehren von der «Staatsukzession»*, Francfort, 1973; D.P. O'CONNEL, *State succession and the effect upon treaties of entry into a composite relationship*, *BYIL* 1963, pp. 54-132; D.P. O'CONNEL, *International law* (2^e éd.), Londres, 1970; H.G. SCHERMERS, *Succession of States in international organisations*, *NYIL* 1975, pp. 103-119.

§ 1. Une question classique dans un contexte nouveau

Les problèmes de succession sont fréquemment évoqués par les internationalistes. L'importance toujours croissante du rôle des organisations internationales sur la scène internationale a conduit divers auteurs à centrer leurs efforts sur les problèmes de succession en rapport avec ces organisations. L'exemple le plus connu est sans doute celui de la succession de l'ONU à la SDN, qui a trouvé certains échos dans la pratique de la Cour internationale de justice ². Mais jamais le problème de la succession ne s'est posé en des termes aussi nouveaux que dans le cadre des Communautés européennes ³. Pour cette raison, le problème de la succession de la Communauté à ses Etats membres sur la scène internationale doit être examiné selon ses mérites propres.

§ 2. Le principe

La succession de la Communauté à ses Etats membres dans certains traités multilatéraux auxquels les Etats membres avaient adhéré avant 1958 s'explique par le *transfert de compétences* réalisé au bénéfice de la Communauté lors de sa création: dans toute la mesure où les Etats membres ont attribué à la Communauté, sur le plan interne, des compétences qui leur appartenaient précédemment, ils ont cédé à celle-ci l'exercice des compétences externes correspondantes.

Voici en quels termes particulièrement évocateurs M. PESCATORE décrit le phénomène:

¹ Sur les aspects institutionnels de ces relations, voir les références bibliographiques données plus haut, p. 74, note 5.

² Voir en particulier l'avis consultatif du 21 juin 1971 rendu par la CIJ sur le problème de la Namibie, *CIJ, Rec.* 1971, pp. 16 ss, spéc. pp. 49-50, § 103.

³ Comp. W.J. GEERS; *Vereinigung von Staaten und völkerrechtliche Verträge. Neue Ansätze und Lösungen für die Lehren von der «Staatsukzession»*, Francfort, 1973.

«Au moment de créer les Communautés européennes, tous les Etats membres étaient parties à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT); à un grand nombre de conventions internationales du travail, élaborées sous l'égide de l'O.I.T.; à la Convention européenne des droits de l'homme (à une exception près); à la Convention européenne d'établissement, à la Charte sociale européenne, élaborées sous l'égide du Conseil de l'Europe, etc... Il faut penser que ces traités lient également les institutions de la Communauté, bien que celle-ci n'en soit pas formellement partie. Cet effet juridique s'explique par la notion des transferts de pouvoir. Lorsqu'ils ont créé la Communauté et confié à celle-ci l'exercice d'un ensemble de pouvoirs — de législation, de gouvernement et de juridiction — les Etats membres n'ont pas voulu et n'auraient d'ailleurs pas pu libérer l'exercice de ces pouvoirs des obligations qui en règlent l'usage, dans leur propre chef, en vertu d'obligations internationales existantes. (...) Ce qui s'est produit, en d'autres termes, au moment de la création des Communautés, est un effet de *substitution ou de succession* au sens du droit international: en assumant, en vertu des traités, certaines compétences et certains pouvoirs précédemment exercés par les Etats membres, la Communauté a dû reprendre, également, les obligations internationales qui réglaient l'exercice de ces compétences et pouvoirs.»¹

Examinons maintenant quelle est la pratique communautaire en la matière, et voyons quelles réflexions suggère le phénomène sur un plan plus général.

§ 3. La pratique communautaire

a) Le cas du GATT du 30 octobre 1947

J.H.J. BOURGEOIS, *Le GATT et le traité CEE* (traduction française du Service juridique de la Commission JUR/418/75-F (25 p.) d'un article paru en néerlandais dans la revue SEW 1974, pp. 408-425; F. CAPELLI, *Réglementation communautaire et réglementation du GATT (Réflexions sur les rapports entre le droit communautaire et le droit international)*, RMC 1977, pp. 27-43; P.J.G. KAPTEYN, *The domestic law effect of rules of international law within the European Community system of law and the question of self-executing character of GATT rules*, *The International Lawyer* 1974, pp. 74-82; S.A. RIESENFELD, *The doctrine of self-executing treaties and Community law: a pioneer decision of the Court of justice of the European Community*, *AJIL* 1973, pp. 504-508.

Le premier arrêt rendu par la Cour de justice sur le problème de la succession de la Communauté à ses Etats membres dans leurs obligations internationales dérivées d'un traité multilatéral est le célèbre arrêt *International Fruit Co.*, du 12 décembre 1972, rendu à propos du GATT.

On sait que le GATT, conclu en 1947, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1948 en vertu d'un protocole d'application provisoire. Tous les Etats membres de la Communauté en sont parties contractantes. La Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni en sont parties contractantes originaires; le Danemark y a adhéré le 28 mai 1950; l'Italie

¹ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1973, pp. 147-148.

le 30 mai 1950; l'Allemagne le 1^{er} octobre 1951; l'Irlande le 20 décembre 1967¹.

Voici par quel raisonnement la Cour de justice parvient à la conclusion que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce lie la Communauté:

« Attendu qu'il est constant qu'au moment de conclure le traité instituant la Communauté économique européenne, les Etats membres étaient liés par les engagements de l'Accord général; qu'ils n'ont pu, par l'effet d'un acte passé entre eux, se dégager des obligations existant à l'égard de pays tiers; qu'au contraire, leur volonté de respecter les engagements de l'Accord général résulte autant des dispositions mêmes du traité CEE que des déclarations faites par les Etats membres lors de la présentation du traité aux parties contractantes de l'Accord général conformément à l'obligation de l'art. XXIV de celui-ci; que cette intention a été manifestée notamment par l'art. 110 du traité CEE qui contient une adhésion de la Communauté aux objectifs poursuivis par l'Accord général ainsi que par l'art. 234, al. 1, qui dispose que les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du traité, et notamment de conventions multilatérales conclues avec la participation des Etats membres, ne sont pas affectés par les dispositions du traité; attendu que la Communauté a assumé — graduellement au cours de la période de transition et dans leur ensemble à l'expiration de celle-ci, en vertu des art. 111 et 113 du traité — les fonctions inhérentes à la politique tarifaire et commerciale; que les Etats membres, en conférant ces compétences à la Communauté, marquaient leur volonté de la lier par les obligations contractées en vertu de l'Accord général; (...) qu'il apparaît dès lors que, dans toute la mesure où, en vertu du traité CEE, la Communauté a assumé ces compétences précédemment exercées par les Etats membres dans le domaine d'application de l'Accord général, les dispositions de cet Accord ont pour effet de lier la Communauté. »²

On aura remarqué que dans cet arrêt, la Cour de justice ne parle pas encore expressément de « succession ». L'arrêt *Schlüter*, rendu le 24 octobre 1973 dans un contexte analogue, n'en fait pas non plus mention³. Cette précision sera fournie par la Cour de justice dans sa jurisprudence ultérieure, où elle a déclaré que la Communauté s'est « substituée aux Etats membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par le GATT »⁴.

b) *Le cas des Conventions douanières de Bruxelles, du 15 décembre 1950*

P. DAILLIER, *La jurisprudence douanière de la Cour de justice des Communautés européennes (1958-1975)*, RMC 1976, pp. 291-300; 346-357; 451-463; D. TOUREX, *Le tarif douanier commun de la CEE et les problèmes posés par son application*, CDE 1974, pp. 303-354; J.-M. VISÉE, *L'union douanière élargie et les Etats tiers*, CDE 1974, pp. 541-576.

¹ BOURGEOIS: SEW 1974, à la p. 410 (p. 4 de la traduction française).

² *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1227-1228, att. 10-15 et 18.

³ *Schlüter*, 24 oct. 1973, aff. 9/73, Rec. 1973, pp. 1135 ss.

⁴ *Nederlandse Spoorwegen*, 19 nov. 1975, aff. 38/75, Rec. 1975, à la p. 1450, att. 16.

Le second arrêt décisif rendu par la Cour de justice sur le problème de la succession de la Communauté à ses Etats membres dans leurs obligations internationales dérivées d'un traité multilatéral est l'arrêt *Nederlandse Spoorwegen*, rendu le 19 novembre 1975¹.

Les deux traités multilatéraux en cause, conclus avant la création des Communautés, étaient les suivants:

- la Convention de Bruxelles du 15 décembre 1950 portant création d'un Conseil de coopération douanière;
- la Convention de Bruxelles du 15 décembre 1950 sur la Nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers.

Le Conseil de coopération douanière, principale organisation internationale du secteur douanier, groupe une septantaine d'Etats tiers, au nombre desquels on compte les neuf Etats membres de la Communauté. L'objectif du Conseil de coopération douanière est d'assurer au régime douanier des Etats contractants le plus haut degré d'harmonisation et d'uniformité dans la législation et la technique douanière. Pour remplir cet objectif, une douzaine de conventions ont été conclues sous son égide.

S'appuyant sur sa jurisprudence antérieure, la Cour de justice déclare:

«Attendu que, tout comme pour les engagements dérivant du GATT, la Communauté est *substituée* aux Etats membres pour les engagements résultant de la Convention du 15 décembre 1950 sur la Nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers et de la Convention de la même date portant création d'un Conseil de coopération douanière et est liée par lesdits engagements».²

2. *Quelques remarques à propos de la succession de la Communauté à ses Etats membres*

Outre les articles déjà cités (p. 124) de J.H.J. BOURGEOIS, *SEW* 1974, pp. 408-425; F. CAPELLI, *RMC* 1977, pp. 27-43; P.J.G. KAPTEYN, *The International Lawyer* 1974, pp. 74-82, voir encore les articles suivants: VL. CONSTANTINESCO, *Les rapports entre le droit international et le droit communautaire*, *JDI* 1974, pp. 657-663; VL. CONSTANTINESCO et D. SIMON, *Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes*, *RTDE* 1975, pp. 432-469; P.J. KUYPER, *Sanctions against Rhodesia. The EEC and the implementation of general international legal rules*, *CMLRev* 1975, pp. 231-244; K.M. MEESSEN, *The application of rules of public international law within Community law*, *CMLRev* 1976, pp. 483-501; G. MEIER, *Gemeinschaftsrecht und gemeinschaftsverbindliches Völkerrecht*, *AWD* 1973, pp. 376-377; E. MILLARG, *Note sous aff. 21-24/72*, *EuR* 1973, p. 150; H.F. VAN PANHUYS, *Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law*, *CMLRev* 1965-1966, pp. 420-449; E.U. PETERSMANN, *Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, *ZaöRV* 1975, pp. 231-281 (cité: *Auswärtige Gewalt...*); J.-P. PIETRI, *La valeur juridique des accords liant la Communauté économique européenne*, *RTDE* 1976, pp. 51-75 et 194-214; J. RIDEAU, *Droit international et droit communautaire (observations sous aff. 21-24/72)*, *CDE* 1973, pp. 461-483; H.G. SCHERMERS, *Community law and international law*, *CMLRev* 1975, pp. 77-90.

¹ Aff. 38/75, Rec. 1975, pp. 1439 ss.

² Att. 21, Rec. 1975, à la p. 1451.

En marge de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de succession (arrêts *International Fruit Co.*, *Schlüter*, *Nederlandse Spoorwegen*), la doctrine s'est employée à apporter des éléments de réponse à plusieurs questions qui demeurent controversées.

Voici quelques-unes de ces questions, que nous nous proposons de discuter brièvement:

Quelle est la base juridique de la succession? A quelles conditions la Communauté peut-elle succéder à ses Etats membres? Peut-on distinguer entre l'aspect matériel et l'aspect institutionnel de la succession? Quelle est l'étendue et quelles sont les limites de la succession? Quelles conséquences juridiques entraîne, dans l'ordre juridique communautaire, la succession de la Communauté à ses Etats membres? Peut-on, au vu de la pratique communautaire existante, dégager certains principes généraux en la matière?

§ 1. Base juridique de la succession

Cette première question n'a à vrai dire qu'un intérêt assez théorique. Elle semble pourtant avoir aiguisé l'imagination des commentateurs. Il est vrai que rechercher la base juridique de la succession de la Communauté à ses Etats membres revient, dans une certaine mesure, à chercher quelle est l'origine de la force obligatoire, sur la Communauté, de certains traités multilatéraux conclus antérieurement par ses Etats membres. Aucune disposition du Traité CEE ne réglementant expressément le problème, plusieurs hypothèses ont été avancées.

- a) A propos du GATT, la Commission, suivie par l'avocat général MAYRAS, a soutenu que le GATT liait la Communauté au même titre que les accords conclus par cette dernière en vertu de l'art. 228 CEE¹. Cette première explication n'emporte pas l'adhésion: outre la circonstance que la Communauté n'a jamais adhéré formellement au GATT, on a vu que l'art. 228 CEE n'est pas, à lui seul, déterminant pour apprécier l'ensemble des effets des accords conclus par la Communauté à l'intérieur de celle-ci².
- b) D'autres auteurs ont raisonné sur la base de l'art. 234 CEE³. On hésite aussi à s'engager sur cette voie, car l'art. 234 CEE se borne à réserver les droits *des Etats tiers* à l'égard des Etats membres. Cette disposition

¹ Aff. 21-24/74/72, Rec. 1972, à la p. 1225 (Commission) et à la p. 1238 (concl. H. MAYRAS).

Comp. également SIMON: RTDE 1975, à la p. 451.

² Voir ci-dessus, pp. 108-109, point 2.

³ RIDEAU: CDE 1973, à la p. 476, n° 19.

n'a donc qu'une portée externe¹. Elle est en revanche muette sur l'origine de la force obligatoire, à l'intérieur de la Communauté, des traités multilatéraux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers avant 1958. En d'autres termes, comme le relève péttinement M. PETERSMANN, l'art. 234 CEE ne préjuge pas la question de la succession². Cette disposition n'est donc pas d'un meilleur secours.

c) Un troisième groupe d'auteurs s'est demandé si la force obligatoire du GATT à l'intérieur de la Communauté ne pouvait pas se déduire de la lecture combinée des art. 234 et 113 CEE³. Cette explication est plus séduisante que les précédentes. Son principal mérite est de mentionner l'art. 113 CEE, et de rechercher ainsi la solution dans l'existence des compétences communautaires. En revanche, compte tenu de ce qui a été dit plus haut de l'art. 234 CEE, on reste sceptique sur la pertinence d'une référence à cette dernière disposition.

d) Une quatrième explication paraît en définitive la plus satisfaisante. Plusieurs auteurs (PESCATORE, KOVAR, PIETRI) expliquent que c'est en raison même du *transfert de compétences* réalisé au bénéfice de la Communauté que les traités multilatéraux conclus antérieurement par les Etats membres avec des Etats tiers lient la Communauté. M. PIETRI, en particulier, résume bien le phénomène lorsque, après avoir écrit que c'est le transfert même de compétences au profit de la Communauté qui a pour conséquence d'introduire un accord conclu par les Etats membres dans la Communauté, il ajoute: « l'art. 113 du Traité CEE, par exemple, a eu cet effet pour l'Accord général. »⁴

Cette explication peut être généralisée. Sans préjudice de règles attributives de compétences plus spécifiques (art. 43, 100, 113, 235, etc.), on peut voir la *base juridique générale* de la succession de la Communauté à ses Etats membres dans leurs obligations dérivées de certains traités multilatéraux antérieurs à 1958 dans la lecture corrélatrice de l'art. 3 CEE (qui définit les *objectifs* de la Communauté) et de l'art. 4 CEE (qui charge les *institutions* communautaires d'assurer la réalisation des tâches confiées à la Communauté).

¹ Commission c. Italie, 27 févr. 1962, aff. 10/61, Rec. 1962, pp. 1 ss, à la p. 22. Voir à ce propos les remarques de PESCATORE dans: « Droit communautaire et droit national », Semaine de Bruges, 1965, à la p. 327.

² PETERSMANN: ZaöRV 1975, à la p. 259.

³ BOURGEOIS: SEW 1974, à la p. 413 (p. 8 de la traduction française), avec réf. à KARPEYN à la note 13.

⁴ PIETRI: RTDE 1976, p. 199.

2. Conditions de la succession

- a) Pour que la Communauté puisse succéder à ses Etats membres dans certaines de leurs obligations internationales dérivées de traités multilatéraux conclus avant la création des Communautés, il faut d'abord, bien entendu, une *connexité matérielle* entre l'objet du traité multilatéral et l'un ou l'autre des objectifs définis par les traités institutifs. Quand cette connexité matérielle est établie, la succession de la Communauté à ses Etats membres sur le plan international n'est pas seulement possible, elle est nécessaire. C'est ce qu'exprime M. MAES en écrivant qu'«il appartient à la Communauté de se substituer aux Etats membres chaque fois qu'un accord traite de questions de compétence communautaire»¹.
- b) Faut-il de surcroît une *reconnaissance par les Etats tiers* du transfert de compétences intervenu entre les Etats membres et la Communauté? S'appuyant sur un passage de l'arrêt rendu dans l'affaire du GATT², la majorité de la doctrine semble le penser (MILLARG, SCHERMERS, KUYPER, PIETRI³). Il semble nécessaire de préciser ici que la marge d'appréciation dont bénéficient à cet égard les Etats tiers parties contractantes à l'accord multilatéral n'est pas illimitée. Ils ne sauraient, pour des raisons purement politiques, s'opposer à la participation de la Communauté aux accords multilatéraux qui entrent dans le domaine de ses compétences. Une reconnaissance formelle du transfert de compétences n'est donc pas nécessaire. Une reconnaissance implicite, par actes concluants, suffit. Telle est d'ailleurs la conclusion que l'on peut tirer de la pratique du GATT, puisque les autres parties contractantes n'ont jamais reconnu formellement la compatibilité du Traité CEE avec le GATT⁴.
- c) Faut-il enfin considérer que pour que la Communauté puisse valablement succéder à ses Etats membres dans leurs obligations dérivées d'un traité multilatéral antérieur à 1958, *tous les Etats membres* doivent être parties au traité multilatéral? Certains auteurs semblent le penser⁵. D'autres,

¹ A. MAES, *La Communauté européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux*, RMC 1977, pp. 395-400, à la p. 399.

² *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, à la p. 1228, att. 16, où la Cour de justice souligne que le transfert de compétences intervenu dans les rapports entre les Etats membres et la Communauté a été «reconnu par les autres parties contractantes».

³ MILLARG: EuR 1973, à la p. 150; SCHERMERS, CMLRev 1975, à la p. 88; KUYPER, CMLRev 1975, à la p. 238; PIETRI, RTDE 1976, à la p. 69.

⁴ Dans ce sens: BOURGEOIS, SEW 1974, à la p. 411 (p. 6 de la trad.). Sur les premières discussions, voir G. DE LACHARRIÈRE, *L'examen par le GATT du Traité de Rome instituant la CEE*, AFDI 1958, pp. 621-644 (cf. RCADI 1973, II, à la p. 231).

⁵ PETERSMANN: ZaöRV 1975, à la p. 264 (à propos de l'Acte de Mannheim du 17 oct. 1868).

auxquels nous nous rallions, estiment que dans ce domaine, une souplesse est « à la fois inévitable et opportune si l'on veut éviter que les rapports internationaux ne restent figés »¹. On peut en effet parfaitement imaginer que dans certains domaines (pêche, protection de l'environnement, conservation des ressources biologiques de la mer notamment), la Communauté vienne à succéder à certains de ses Etats membres seulement (cf. arrêt *Kramer*).

Le procédé ne soulève pas d'objection sur le plan des rapports intra-communautaires, puisque, par définition, les Etats membres qui n'auraient pas encore exercé leur compétence internationale dans le domaine en cause ne subiraient aucun préjudice par le fait de la succession de la Communauté aux autres Etats membres.

Dans ce domaine, la Cour de justice semble d'ailleurs faite preuve de souplesse. Ainsi, dans l'affaire *Rutili*, elle s'est appuyée sur un protocole de la Convention européenne des droits de l'homme qui n'avait pas encore été ratifié par tous les Etats membres². Avec M. MEESSEN, il convient d'approuver cette jurisprudence libérale³.

§ 3. *Etendue et limites de la succession*

- a) La question de l'étendue de la succession de la Communauté à ses Etats membres n'a pas été définie en termes abstraits par la Cour de justice. La Cour a cependant clairement indiqué que le GATT lie la Communauté « dans toute la mesure où, en vertu du traité CEE, la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les Etats membres »⁴. L'interprétation de ce passage de l'arrêt n'est pas facile. Faut-il le rapprocher de la jurisprudence *AETR*, et penser que l'étendue de la succession de la Communauté à ses Etats membres dépend en quelque sorte de l'adoption préalable, par les institutions communautaires, de règles communes pour la réalisation d'une politique commune? On peut en douter. A la lumière de l'*avis* 1/76, on serait plutôt enclin à penser que la Communauté doit succéder à ses Etats membres chaque fois

¹ R. BERNHARDT, *Problèmes liés à l'établissement d'un catalogue des droits fondamentaux pour les Communautés européennes*, Bull. CE, suppl. 5/76, pp. 19-73, à la p. 53 *in fine*. Dans le même sens: MEESSEN, CMLRev 1975, pp. 491-492.

² *Rutili*, 28 oct. 1975, aff. 36/75, Rec. 1975, pp. 1219 ss, à la p. 1232, att. 32. Le protocole en question était le Protocole n° 4 (signé à Strasbourg le 16 sept. 1963, entré en vigueur le 2 mai 1968; STE n° 46), qui reconnaît certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel. A fin juin 1978, seuls six Etats membres l'avaient ratifié (Belgique, Danemark, France, RFA, Irlande, Luxembourg); les trois autres Etats membres (Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) l'avaient seulement signé.

³ MEESSEN: CMLRev 1975, à la p. 491.

⁴ *International Fruit Co.*, Rec. 1972, à la p. 1228, att. 18.

qu'elle estime nécessaire qu'elle participe, en tant que telle, à des accords internationaux pour la réalisation d'un des objectifs des traités communautaires. Comme le relevait récemment la Commission: «La Communauté doit être représentée par ses propres institutions chaque fois qu'elle est appelée, dans le domaine de ses compétences, à participer à des discussions ou négociations internationales (...) ou à participer, dans le cadre des organes de gestion de ses accords, à l'exercice des pouvoirs confiés à ces organes.»¹

b) Quelles sont maintenant les *limites* de la succession de la Communauté à ses Etats membres?

Ces limites sont d'abord d'*ordre matériel*, en ce sens que la succession de la Communauté est liée à l'étendue des compétences communautaires sur le plan interne. S'agissant de domaines tels que la politique commerciale commune, qui fait l'objet d'un transfert de principe depuis une date déterminée (1^{er} janvier 1970), on peut admettre que la succession de la Communauté à ses Etats membres sur le plan externe devrait être intégrale dès cette date. En matière douanière, la succession devrait être également intégrale depuis le 1^{er} juillet 1968, date à laquelle le tarif douanier commun a remplacé les quatre tarifs douaniers existants². Dans les domaines où les compétences communautaires sont plus limitées ou encore peu développées (politique sociale, transports), la succession de la Communauté à ses Etats membres sur le plan externe sera réduite d'autant.

La succession de la Communauté à ses Etats membres est également limitée *dans ses effets*. Elle n'a de sens, il faut le souligner, que dans le contexte des rapports externes de la Communauté. Ainsi le GATT lie-t-il la Communauté dans ses rapports avec les Etats tiers. Mais il ne se substitue pas pour autant au Traité CEE dans les rapports intracommunautaires. En d'autres termes, la succession de la Communauté à ses Etats membres ne préjuge nullement la liberté des institutions communautaires de définir de manière autonome le régime intracommunautaire correspondant. Pour reprendre l'exemple du GATT, il est évident que dans les rapports intracommunautaires c'est bien le Traité CEE qui, en tant qu'exception de plein droit au système du GATT (art. 24), se substitue à l'Accord général³. A un Etat membre qui l'avait oublié, la Cour de justice a rappelé que *dans les rapports intracommunau-*

¹ Commission: réponse à la Q.E. n° 547/77 de M. SEEFELD, JOCE du 20.2.1978, n° C 42, pp. 8-10, à la p. 10.

² Quatre, et non six, car le Benelux avait déjà son propre tarif douanier commun.

³ Comp. BOURGEOIS: SEW 1974, p. 410 (p. 4 de la trad.).

taires, et pour les matières qu'il règle, le Traité CEE «prime» le GATT¹. Une telle substitution est d'ailleurs conforme au droit général des traités (art. 41 de la Convention de Vienne de 1969).

§ 4. Conséquences de la succession pour les rapports intracommunautaires

Quelles sont les conséquences juridiques qui résultent, pour les rapports intracommunautaires, de la succession de la Communauté à ses Etats membres dans certains de leurs rapports externes?

Nous nous bornerons ici à deux observations.

La première est d'ordre général. On pourrait la résumer en disant que lorsque, sur le plan matériel, la Communauté est en situation de succéder à ses Etats membres, ceux-ci devraient, selon la formule de l'arrêt *Kramer*, déployer «tous les moyens juridiques et politiques dont ils disposent» pour assurer la participation de la Communauté aux traités multilatéraux en cause et la substitution de celle-ci aux Etats membres sur le plan externe. En d'autres termes, une succession matérielle de la Communauté à ses Etats membres devrait normalement entraîner des prolongements institutionnels sur le plan externe.

Outre cette conséquence générale, la succession de la Communauté à ses Etats membres engendre également des conséquences plus spécifiques. L'une d'entre elles, qui pourrait se révéler à l'avenir d'une importance pratique assez grande, a été mise en relief par la Cour de justice.

Dans l'affaire *Nederlandse Spoorwegen*, objet d'un arrêt du 19 novembre 1975, la Cour de justice a en effet déduit de la circonstance que la Communauté était «substituée» aux Etats membres en ce qui concerne l'exécution des engagements prévus par le GATT la conséquence importante que «l'effet juridique contraignant de ces engagements doit être apprécié par rapport aux dispositions afférentes dans l'ordre juridique communautaire et non par rapport à celles qui leur donnaient précédemment effet dans les ordres juridiques nationaux»².

Ce considérant de l'arrêt prend toute sa signification lorsqu'on le rapproche du passage correspondant des conclusions de l'avocat général G. REISCHL dans la même affaire: «Il paraît exclu que des conflits entre des obligations découlant du GATT et des actes communautaires puissent être examinés selon le droit constitutionnel national. Ils doivent indubitablement être résolus d'une manière uniforme pour l'ensemble de la Communauté.»³

L'enseignement est d'importance. On constate, une fois de plus, l'influence du droit de l'intégration sur le patrimoine juridique des Etats

¹ *Commission c. Italie*, 27 févr. 1962, aff. 10/61, Rec. 1962, pp. 1 ss, pp. 22-23.

² *Nederlandse Spoorwegen*, 19 nov. 1975, aff. 38/75, Rec. 1975, à la p. 1450, att. 16.

³ REISCHL, G.: Rec. 1975, à la p. 1457.

membres de la Communauté. Jouant le rôle d'un véritable *levier* dans les modes de raisonnements et dans l'utilisation des concepts juridiques nationaux, le droit communautaire influence indirectement les conceptions qui ordonnent, dans les Etats membres, les rapports du droit international public et du droit interne¹. Tout porte à croire qu'à l'avenir, ces rapports seront influencés de manière croissante par les principes qui régissent les rapports entre le droit communautaire et le droit international public. Un peu comme si la succession *matérielle et structurale* de la Communauté à ses Etats membres s'accompagnait d'une succession *conceptuelle*, charriant avec elle les méthodes et raisonnements juridiques conçus dans l'ordre juridique communautaire.

§ 5. Vers un principe général en matière de succession ?

L'examen de la jurisprudence de la Cour de justice relative au GATT et aux conventions douanières de Bruxelles du 15 décembre 1950 incite très naturellement l'observateur à se demander si cette jurisprudence est transposable à d'autres traités multilatéraux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers avant 1958, et si oui à quels traités.

La question est controversée en doctrine. Pour M. MEESSEN, par exemple, le raisonnement soutenu par la Cour dans les arrêts cités serait applicable à « divers autres traités »². M. PETERSMANN se montre plus réservé. Selon lui, la jurisprudence relative au GATT ne se laisserait pas transposer sans autre à des traités multilatéraux du type de l'Accord sur le Fonds monétaire international, du 22 juillet 1944, ou de la Convention européenne des droits de l'homme, du 4 novembre 1950³. Pour M. SIMON enfin, il serait au contraire « certain » que le raisonnement développé par la Cour de justice dans l'affaire *International Fruit Co.* à propos du GATT fût « transposable, mutatis mutandis, à la Convention européenne des droits de l'homme »,⁴ avis qui n'est pas partagé par M. PIETRI⁵, mais par M. PESCATORE⁶.

La diversité de ces opinions doctrinales ne doit pas surprendre. Certains auteurs envisagent plutôt l'aspect matériel de la succession, et estiment, à juste titre, que cette jurisprudence devrait pouvoir être étendue à d'autres cas. D'autres au contraire, prenant en considération à la fois les aspects

¹ Comp. plus haut, pp. 119-120, § 3 *in fine*.

² MEESSEN: CMLRev 1975, à la p. 490. Comp. PESCATORE, EuGRZ 1978, p. 443.

³ PETERSMANN: ZaöRV 1975, à la p. 261.

⁴ D. SIMON, *Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes. A propos de l'arrêt Rutili*, RMC 1976, pp. 201-223, à la p. 222.

⁵ PIETRI: RTDE 1976, à la p. 69. Comp. COHEN JONATHAN, RMC 1978, p. 96.

⁶ PESCATORE, dans: « Grundrechtsschutz in Europa » (ouvr. collect.), Berlin, 1977, pp. 70-72; voir également TEITGEN, cité dans RMC 1978, p. 96, ad note 146.

matériels et institutionnels de la succession de la Communauté à ses Etats membres, estiment, non sans raison, qu'une certaine prudence est de mise lorsqu'on envisage la transposition de la jurisprudence relative au GATT.

Les deux points de vue sont peut-être moins opposés qu'ils ne le laissent supposer au premier abord.

S'agissant de la *succession matérielle* de la Communauté à ses Etats membres sur le plan international, il semble possible d'admettre qu'une telle succession est en principe automatique chaque fois que, sur le plan interne, les institutions communautaires sont investies d'une compétence recouvrant tout ou partie du champ d'application matériel du traité multilatéral dont il s'agit. La Communauté serait ainsi liée, sur le plan externe, par tous les traités multilatéraux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers avant 1958 dans les domaines qui, aujourd'hui, relèvent totalement ou partiellement de la compétence de la Communauté.

Par opposition, la *succession institutionnelle* de la Communauté à ses Etats membres se prête difficilement à des généralisations. Pour des raisons d'opportunité politique ou juridique, la succession matérielle de la Communauté à ses Etats membres peut ne pas s'accompagner de développements institutionnels. L'exemple type nous paraît être, du moins actuellement, le cas de la Convention européenne des droits de l'homme sur lequel nous reviendrons plus loin¹.

§ 6. Résumé

La succession de la Communauté à ses Etats membres dans certaines de leurs obligations internationales dérivées de traités conclus avant la création des Communautés s'explique par le *transfert de compétences* qui est intervenu à ce moment entre les Etats membres et les institutions communautaires. C'est ce transfert de compétences qui est à l'origine de la force obligatoire de certains de ces traités multilatéraux sur la Communauté.

Jusqu'ici, la Cour de justice a reconnu que la Communauté était liée de cette façon par le GATT (arrêts *International Fruit Co.*, 1972; et *Schlüter*, 1973) et par deux conventions douanières signées à Bruxelles le 15 décembre 1950 (arrêt *Nederlandse Spoorwegen*, 1975). Il est vraisemblable qu'à l'avenir, cette jurisprudence appellera d'autres développements. Si les avis divergent toutefois sur ce point en doctrine, c'est peut-être parce que certains auteurs envisagent essentiellement l'aspect matériel de la succession, d'autres plutôt ses prolongements institutionnels.

La distinction entre l'aspect matériel et l'aspect institutionnel de la succession permet de dégager le principe suivant: la succession matérielle

¹ Pp. 140-144.

de la Communauté à ses Etats membres sur le plan international est en principe automatique chaque fois que, sur le plan interne, les institutions communautaires sont investies de compétences recouvrant tout ou partie du champ d'application matériel du traité multilatéral antérieurement conclu par des Etats membres avec des Etats tiers; en revanche, l'aspect institutionnel de la succession se pose davantage en termes d'opportunité juridique ou politique. Il doit faire l'objet d'un examen cas par cas, et se prête dès lors difficilement à des tentatives de généralisation.

3. *Effets juridiques particuliers de certains traités multilatéraux antérieurs à 1958*

Un traité multilatéral antérieur à 1958, conclu par l'ensemble des Etats membres avec des Etats tiers, peut-il produire certains effets juridiques dans la Communauté *nonobstant l'absence de succession de la Communauté à ses Etats membres?*

L'hypothèse, à première vue assez académique, a récemment donné lieu à un cas d'application jurisprudentiel qui mérite d'être brièvement évoqué.

§ 1. *Le cas de la Convention internationale de Rome pour la protection des végétaux, du 6 décembre 1951*¹

Lors d'une récente affaire, la Commission avait, en application de l'art. 169 CEE, introduit contre les Pays-Bas une action en manquement visant à faire constater qu'en percevant à l'exportation vers d'autres Etats membres des redevances au titre d'un contrôle phytosanitaire de végétaux et de certains produits d'origine végétale, cet Etat avait manqué aux obligations dérivées des art. 9, 12 et 16 CEE (interdiction des taxes d'effets équivalant à des droits de douane)².

La circonstance qu'en l'espèce, l'action en manquement intentée par la Commission fut rejetée importerait peu, dans la perspective de notre essai, si le gouvernement néerlandais n'avait, dans sa défense, invoqué avec succès la Convention internationale pour la protection des végétaux, signée à Rome le 6 décembre 1951, convention à laquelle tous les Etats membres sont parties.

Sensible aux arguments de l'Etat membre défendeur, qui faisait valoir que les redevances litigieuses étaient destinées à couvrir les frais de contrôles accomplis à l'occasion de la délivrance des certificats phytosanitaires prévus par ladite convention, la Cour de justice rejoignit son point de vue en relevant, dans son arrêt du 12 juillet 1977,

¹ RTNU 1952, n° 1963.

² *Commission c. Pays-Bas*, 12 juil. 1977, aff. 89/66, Rec. 1977, pp. 1355 ss.

« qu'au regard des échanges internationaux, la délivrance de ces certificats a pour but de favoriser la libre importation des végétaux dans le pays de destination, sur la base du contrôle effectué dans le pays de provenance des produits en cause; que cette convention remplit donc, dans son domaine, une fonction analogue aux dispositions de caractère sanitaire et phytosanitaire prises dans le cadre de la Communauté (...); qu'ainsi, l'application simultanée de la convention du 6 décembre 1951 par tous les Etats membres a permis le déplacement des contrôles phytosanitaires du pays d'importation vers le pays expéditeur et favorisé ainsi la substitution, aux mesures de protection à la frontière, d'un système de contrôles mutuellement reconnus par les Etats et matérialisé par la délivrance des certificats phytosanitaires, de façon à réduire les double emplois dans les contrôles frontaliers; qu'il apparaît donc qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, de mesures imposées unilatéralement par le royaume des Pays-Bas, dans un intérêt purement national, mais d'un contrôle organisé sur des bases identiques dans tous les Etats membres, en tant qu'ils sont parties à la convention du 6 décembre 1951; que ces contrôles apparaissent dès lors non comme des mesures unilatérales entravant les échanges, mais plutôt comme des opérations destinées à favoriser la libre circulation des marchandises, en vue de neutraliser les obstacles pouvant résulter, pour cette libre circulation, de contrôles à l'importation visés à l'art. 36 du traité. »¹

§ 2. *Appréciation*

L'arrêt *Commission c. Pays-Bas* du 12 juillet 1977, précité, ouvre-t-il de nouvelles perspectives dans les rapports entre le droit communautaire et le droit international public? Il serait sans doute prématuré de l'affirmer. Cet arrêt paraît toutefois présenter aujourd'hui déjà un intérêt à plus d'un titre. Il nous rappelle d'abord que l'invocation d'une règle internationale dans les rapports intracommunautaires n'équivaut pas systématiquement à une menace pour l'autorité de l'ordre juridique de la Communauté. Il montre en deuxième lieu, de façon réjouissante, que la règle internationale et la règle communautaire ne sont pas seulement en rapport de conflit, mais parfois, comme ici, dans un rapport de *complémentarité*. Enfin, cet arrêt apporte un troisième enseignement, qui n'est au fond qu'une observation générale déduite des deux premières remarques: cet arrêt est le signe tangible que la discussion des rapports entre le droit communautaire et le droit international, après diverses phases d'incompréhension, semble s'acheminer maintenant vers une phase de tolérance réciproque, qui ne signifie nullement une assimilation totale entre les deux types de règles, mais une meilleure compréhension de leur spécificité et, exceptionnellement, de leur complé-

¹ Att. 11-15, Rec. 1977, pp. 1364-1365.

mentarité. Sous l'angle du débat judiciaire, un monde sépare cette décision d'arrêts plus anciens¹.

4. Effet direct, dans la Communauté, des traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers avant la création des Communautés

Nous avons vu plus haut que la Cour de justice reconnaît qu'un accord conclu par la Communauté avec un Etat tiers peut être invoqué par les particuliers et produire, dans le chef de ceux-ci, des droits dont ils peuvent se prévaloir en justice (arrêt *Bresciani*²).

La question qui se pose ici est celle de savoir si les traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers avant la création de la Communauté peuvent également produire des effets directs à l'intérieur de celle-ci.

La réponse à cette question ne fait aucun doute. De tels traités peuvent produire un effet direct dans le chef des justiciables communautaires si, selon la formule consacrée³, «l'esprit, l'économie et les termes» de ces traités le permettent. La Cour de justice l'a d'ailleurs admis implicitement dans ses arrêts *International Fruit Co.*, du 12 décembre 1972⁴ et *Schlüter*, du 24 octobre 1973⁵, en examinant si l'art. XI du GATT, dans le premier cas, et l'art. II du GATT, dans le second, produisent un effet direct dans l'ordre juridique communautaire. Peu importe que, dans ces deux arrêts, la Cour de justice soit parvenue à la conclusion que ni l'art. XI, ni l'art. II du GATT ne produisent d'effet direct dans la Communauté. La Cour de justice devra, dans chaque cas d'espèce, procéder à une analyse de la disposition de l'accord multilatéral en question pour déterminer si cette disposition peut, dans l'ordre juridique communautaire, être invoquée en justice par les particuliers.

Section 2

Traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers après la création des Communautés

Position du problème

Nous venons de voir dans quelles circonstances certains traités multilatéraux conclus par des Etats membres avec des Etats tiers *avant* la création

¹ *Commission c. Italie*, 18 févr. 1970, aff. 38/69, Rec. 1970, pp. 47 ss, spéc. p. 57.
Commission CEE c. Luxembourg et Belgique, 13 nov. 1964, aff. 90 et 91/63, Rec. 1964, p. 1217 ss, spéc. p. 1232.

² *Bresciani*, 5 févr. 1976, aff. 87/75, Rec. 1976, pp. 129 ss, spéc. p. 144, point 3 du dispositif. Voir plus haut, p. 113.

³ *Exemples*: Rec. 1972, à la p. 1228, att. 20.

⁴ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss.

⁵ *Schlüter*, 24 oct. 1973, aff. 9/73, Rec. 1973, pp. 1133 ss.

des Communautés pouvaient être une source de l'ordre juridique communautaire.

Le problème que nous devons examiner maintenant est celui de savoir si l'hypothèse se vérifie également dans le cas de traités conclus par des Etats membres avec des Etats tiers après la création des Communautés.

Ce problème mérite examen d'un triple point de vue.

Il s'agit en premier lieu d'examiner les conditions auxquelles de tels traités peuvent être conclus par les Etats membres.

Il s'agit ensuite de déterminer les éventuels effets de tels traités dans l'ordre juridique communautaire.

Il s'agit enfin d'examiner quels sont les risques d'abus dans l'usage, par les Etats membres, de cette compétence internationale résiduelle.

1. Conditions auxquelles les Etats membres peuvent conclure des traités avec des Etats tiers après la création des Communautés

§ 1. Existence de compétences retenues des Etats membres

Pour que des traités conclus par les Etats membres avec des Etats tiers puissent être une source de l'ordre juridique communautaire, il faut d'abord, bien entendu, que ces traités aient été conclus dans des domaines qui relèvent encore, selon le droit communautaire, de la compétence internationale résiduelle des Etats membres. Comme l'observe M. PESCATORE: «La Communauté ne pourrait être considérée comme liée par des traités conclus par ses Etats dans un domaine qui a donné lieu à un transfert de compétence en faveur de la Communauté; les Etats membres, dans une telle hypothèse, auraient agi *ultra vires*, dans un domaine qui ne relève plus de leur compétence internationale et le résultat ne pourrait dès lors lier la Communauté». ¹

Pour définir, au regard du droit communautaire, la compétence internationale résiduelle des Etats membres, il est commode, dans un premier temps, de se reporter au Traité CEE et à la jurisprudence de la Cour relative à la compétence internationale de la Communauté ².

De manière schématique, on peut dire que les Etats membres de la Communauté disposent d'une compétence internationale résiduelle pour conclure des accords internationaux avec des Etats tiers chaque fois que la Communauté ne dispose pas elle-même d'une compétence exclusive. Or la Communauté dispose sur le plan externe de deux types de compétences exclusives: celles que lui attribuent expressément les traités institutifs sur

¹ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, p. 148.

² Pour une analyse plus détaillée des compétences de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux, voir ci-dessus pp. 66-83.

le plan externe (art. 113, 238, voire 235 CEE); et celles qui, implicitement, découlent sur le plan externe des compétences que les traités communautaires confèrent explicitement à la Communauté sur le plan interne pour la réalisation des objectifs de ces traités.

En conséquence, les Etats membres disposent sur le plan externe de trois types de compétences résiduelles:

- des compétences internationales *exclusives*, dans les domaines où les Etats membres ont retenu expressément leurs compétences (exemple: affaires militaires, art. 223 CEE);
- des compétences internationales *transitoires*, dans les domaines où la Communauté n'a pas pleinement exercé les compétences qui lui sont dévolues (exemple: conservation des ressources biologiques de la mer, art. 102 de l'Acte d'adhésion et arrêt *Kramer*¹);
- des compétences internationales *principales*, dans les domaines qui n'intéressent encore qu'indirectement la Communauté, c'est-à-dire dans les domaines où le processus d'intégration est encore assez faible (exemple: droit du travail, art. 118 CEE).

§ 2. Absence de mise en péril de l'effet utile du droit communautaire

Pour qu'un accord international conclu par des Etats membres avec des Etats tiers depuis la création des Communautés soit compatible avec le Traité CEE, il ne suffit pas que la compétence internationale résiduelle des Etats membres soit établie au titre de l'un des principes évoqués ci-dessus (compétences internationales exclusive, transitoire ou principale). Il faut encore que l'exercice d'une telle compétence ne représente pas une menace pour le développement ultérieur du droit communautaire dans son ensemble. Autant dire qu'au regard du droit communautaire, la légitimité de la conclusion d'accords internationaux entre des Etats membres et des Etats tiers après 1958 est subordonnée à une seconde condition: ces accords internationaux ne doivent pas mettre en péril «l'effet utile» du droit communautaire.

L'arrêt *Kramer*, du 14 juillet 1976, donne une illustration de cette deuxième condition. La Cour de justice estime que le devoir de solidarité communautaire de l'art. 5 CEE et l'obligation qui résulte pour les Etats membres de l'art. 116 CEE obligent ceux-ci à exercer leur compétence internationale transitoire en matière de conservation de ressources biologiques de la mer avec toute la retenue compatible avec l'effet utile de l'art. 102 de l'Acte d'adhésion (disposition qui prévoit, à terme, la prise en charge communautaire des compétences relatives à la pêche en vue d'assurer la

¹ *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. jointes 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 ss, spéc. pp. 1312-1313, att. 39-42 et 44-45.

conservation des ressources biologiques de la mer). La Cour de justice, qui reconnaît l'existence d'une telle compétence dans le chef des Etats membres, souligne que l'exercice de celle-ci ne dispense pas les Etats membres de soutenir les institutions communautaires dans la tâche qui est la leur d'adopter, dans le délai prescrit par l'art. 102 de l'Acte d'adhésion, des mesures tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer¹.

En conclusion, les accords conclus entre des Etats membres et des Etats tiers après 1958 ne doivent rien contenir de contraire au droit communautaire. Cela signifie non seulement qu'ils doivent respecter les compétences internationales expresses ou implicites de la Communauté, mais qu'ils doivent réserver les développements ultérieurs du droit communautaire, autrement dit l'effet utile de ce dernier².

2. Effets, à l'intérieur de la Communauté, de certains engagements internationaux souscrits par les Etats membres avec des Etats tiers depuis la création des Communautés

Les engagements internationaux souscrits par des Etats membres avec des Etats tiers depuis la création des Communautés peuvent produire deux types d'effets juridiques à l'intérieur de la Communauté:

- un effet incident, sans adhésion formelle de la Communauté;
- un effet plus complet, par adhésion formelle subséquente de la Communauté.

§ 1. Effets incidents sans adhésion formelle de la Communauté

La Convention européenne des droits de l'homme est certainement l'exemple type d'un engagement international conclu par les Etats membres avec des Etats tiers dans le domaine de leurs compétences retenues qui peut produire certains effets incidents dans la Communauté.

1) Le cas de la Convention européenne des droits de l'homme³

R. BERNHARDT, *Problèmes liés à l'établissement d'un catalogue des droits fondamentaux pour les Communautés européennes*, Bull. CE, suppl. 5/76, pp. 19-73; A. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 83-84; G. COHEN JONATHAN, *La Cour des Communautés européennes et les droits de l'homme*, RMC 1978, pp. 74-100; A.Z. DRZEMCZEWSKI, *Fundamental rights and European Communities: recent developments*, RDH 1977, pp. 69-86; W.R. EDESON et F. WOOLDRIDGE, *European Community law and fundamental human rights: some recent decisions of the European Court and national courts*, LIÉL 1976, pp. 1-54;

¹ Kramer, Rec. 1976, pp. 1312-1313, att. 41-45.

² Voir déjà LAUWAARS: *Lawfulness*, Leiden, 1973, pp. 217-218.

³ Sur les rapports de la CEDH avec le droit communautaire, voir également plus loin, pp. 204-208.

J. FORMAN, *The joint declaration on fundamental rights*, ELR 1977, pp. 210-215; H. GOLSONG, *Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Ist der Katalog der in der EMRK enthaltenen Grundrechte für die EG verwendbar?* EuGRZ 1978, pp. 346-352; R. J. LAUWAARS, *Lawfulness and legal force of Community decisions*, Leiden, 1973, p. 246; U. SCHEUNER, *Perspektiven einer Europäischen Union*, EuR 1976, pp. 193-212; U. SCHEUNER, *Fundamental rights in European Community law and in national constitutional law*, CMLRev 1975, pp. 171-193; SIEGLERSCHMIDT, *Rapport sur la protection des droits de l'homme en Europe*, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. de séance n° 3852, du 15 sept. 1976 (40 p.); D. SIMON, *Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes. A propos de l'arrêt Rutili*, RMC 1976, pp. 201-223; M. SØRENSEN, *Points de rencontre entre la Convention européenne des droits de l'homme et le droit des Communautés européennes*, dans: «Informations sur la CJCE» (Luxembourg) 1977, III, pp. 41-52; M. WAELBROECK, *La Convention européenne des droits de l'homme lie-t-elle les Communautés européennes?* dans: «Droit communautaire et droit national», Bruges, 1965, pp. 305-318.

Voit en outre deux importants ouvrages collectifs: *Grundrechtsschutz in Europa* (H. MOSLER, R. BERNHARDT et M. HILF, éd.), Berlin, Heidelberg, New York, 1977, avec des rapports présentés par H. GOLSONG (pp. 7-20); CHR. SASSE (pp. 51-63); P. PESCATORE (pp. 64-75); E. KLEIN (pp. 133-145 et 160-180); et T. STEIN, (pp. 147-159); et *Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1978, avec des contributions de H.H. RUFF (pp. 9-21); M. HILF (pp. 23-34); K.M. MEESSEN (pp. 35-46); J.A. FROWEIN (pp. 47-59); et M. ZULEEG (pp. 61-66).

Il n'est plus contesté aujourd'hui que le contenu de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en tant qu'expression de conceptions juridiques communes des Etats membres, lie la Communauté dans l'exercice de son action¹. Tous les Etats membres de la Communauté ont en effet ratifié la Convention du 4 novembre 1950, en dernier lieu la France en date du 3 mai 1974². De son côté, la pratique communautaire a démontré le souci des institutions de respecter la Convention. La Cour de justice, tout en se montrant soucieuse d'assurer la protection communautaire des droits fondamentaux «dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté», a rapidement fait de la Convention une des sources d'inspiration auxiliaires de cette protection³. Cet

¹ Voir en particulier WAELBROECK, M., *Rapport précité*, à la p. 317; dans le même sens, voir les opinions exprimées lors de la discussion de ce rapport par MM. VAN DER GOES VAN NATERS (p. 319), VASAK (p. 320), SCHERMERS (p. 324), PESCATORE (p. 326), GOLSONG (pp. 331-332); voir en outre LAUWAARS, *Lawfulness*, Leiden, 1973, p. 246; et SEIDL HOHENVELDERN, I., *Völkerrechtliche Grenzen bei der Anwendung des Kartellrechts*, AWD 1971, p. 58.

Opinion contraire: MM. PARTSCH (*intervention* lors de la discussion du rapport précité, p. 324) et OPHÜLS (p. 326).

² GOY, R., *La ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme*, NTIR 1975, pp. 31-50.

³ *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 déc. 1970, aff. 11/70, Rec. 1970, pp. 1125 ss, spéc. p. 1135, att. 4; *Nold c. Commission*, 14 mai 1974, aff. 4/73, Rec. 1974, pp. 491 ss, spéc. p. 108; *Rutili*, 28 oct. 1975, aff. 36/75, Rec. 1975, pp. 1219 ss, spéc. p. 1232, att. 32.

Sur cette jurisprudence, voir en particulier les articles précités de MM. W.R. EDELSON et F. WOOLDRIDGE, LIEB 1976, pp. 1-54; A.Z. DRZEMCZEWSKI, RDH 1977, pp. 69-86; et D. SIMON, RMC 1976, pp. 201-223; voir également l'arrêt *Prati*, 27 oct. 1976, aff. 130/75, Rec. 1976, pp. 1589 ss, spéc. p. 1598, att. 8 et 10, et les observations de I. PERNICE, Juristenzeitung 1977, pp. 777-781. Cf. G. COHEN JONATHAN, RMC 1978, pp. 90-94.

acquis jurisprudentiel a été entériné depuis par une déclaration solennelle du 5 avril 1977 dans laquelle l'Assemblée, le Conseil et la Commission soulignent l'importance primordiale qu'ils attachent au respect des droits fondamentaux tels qu'ils résultent notamment des constitutions des Etats membres «ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»¹.

La place de la Convention dans les sources internationales de l'ordre juridique communautaire se trouve ainsi éclaircie: ni la jurisprudence de la Cour de justice, ni la déclaration du 5 avril 1977 n'équivalent à une adhésion de la Communauté à la Convention, ni même à une incorporation de la Convention dans le droit communautaire.² Mais le *contenu* de la Convention lie les institutions de la Communauté par le truchement des principes généraux du droit communautaire³. La Convention représente ainsi un fond de droits fondamentaux reconnus par tous les Etats membres, une sorte de «norme minimale» commune que les Etats membres se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention⁴. Il en découle que la Communauté, sur le plan *structurel*, n'est pas liée par les décisions des organes de Strasbourg (Commission et Cour européennes des droits de l'homme, Comité des ministres). C'est à tort, pensons-nous, que certains auteurs ont cru pouvoir l'affirmer⁵. Pour qu'une telle obligation existât, il faudrait qu'un protocole additionnel spécial fût ratifié par l'ensemble des parties contractantes de la Convention et que la Communauté y adhérât en tant que telle. Il faudrait donc modifier l'art. 66 de la Convention, et régler par voie d'un «compromis spécial», au sens de l'art. 62 de la Convention, la ventilation des compétences juridictionnelles de la Cour de Luxembourg et de celle de Strasbourg dans le respect de l'art. 219 CEE. Jusqu'à récemment, une telle hypothèse paraissait assez irréaliste. Elle est aujourd'hui souvent évoquée. C'est ainsi que récemment M. GOLSONG s'est exprimé en faveur de l'adhésion de la Communauté en tant que telle à la Convention, par la voie d'un protocole additionnel.⁶ Actuellement, l'autonomie relative des deux systèmes engendre quelques risques de divergences d'interprétation de la Convention par la Cour de Strasbourg et celle de Luxem-

¹ JOCE du 27.4.1977, n° C 103, p. 1. Sur cette déclaration, voir l'article de J. FORMAN, précité, ELR 1977, pp. 210-215.

² Dans ce sens: SØRENSEN, «Inf. sur la CJCE» 1977, III, à la p. 42; et FAWCETT, *ibidem*, à la p. 82.

³ Comp. LAUWAARS: *Lawfulness*, Leiden, 1973, à la p. 246; et SØRENSEN, à la p. 43.

⁴ Dans ce sens: BERNHARDY, *rapport* précité, Bull.CE, suppl. 5/76, à la p. 48.

⁵ CAPELLI: RMC 1977, à la p. 36.

⁶ GOLSONG: EuGRZ 1978, pp. 346-352, spéc. pp. 350-352.

bourg. Ces risques ont été évoqués par de nombreux auteurs ¹. Pour éliminer ces risques de conflits, certains auteurs ont proposé l'instauration d'un système de consultations préjudicielles entre la Cour de justice des Communautés d'une part, la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme d'autre part ². Sans minimiser les avantages qu'un tel système comporterait du point de vue de l'interprétation uniforme de la Convention, on peut douter que ces avantages formeraient un contrepoids suffisant aux inconvénients probables qui en résulteraient, sur le plan notamment du ralentissement des procédures.

Il faut se résoudre à admettre une situation qui n'a rien de choquant : l'Europe des droits de l'homme est — pour l'instant — une Europe à deux vitesses. Dans cette matière, il serait vain de raccrocher le wagon communautaire au wagon de Strasbourg — ou l'inverse — sous le prétexte que les locomotives qui les tirent utilisent en partie la même source d'énergie (la Convention) ou pour le motif que la longueur du train ainsi formé flatterait l'orgueil de ses passagers. Il est plus utile de constater que les deux trains circulent dans la même direction, sur deux voies parallèles, selon une dynamique qui leur est propre. Ce qui compte finalement pour l'Europe, c'est que la protection des droits fondamentaux y soit optimale. Optimale dans le cadre et les contraintes de la coopération interétatique du Conseil de l'Europe, qui oblige la juridiction de Strasbourg à une certaine prudence dans l'adoption de ses avis et le prononcé de ses arrêts ³; optimale également dans le cadre du droit de l'intégration des Communautés européennes. Et si la jurisprudence de la Cour de Luxembourg devait à l'avenir se montrer plus « musclée » que celle de la juridiction européenne des droits de l'homme

¹ Voir en particulier H. GOLSONG, *EuGRZ*, 1975, p. 476; U. SCHEUNER, *EuR* 1976, spéc. pp. 206-207; A. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 83-84; T. STEIN, dans: *Grundrechtsschutz in Europa* (ouvr. coll.), Berlin, 1977, pp. 150-152 et 157-159; E. KLEIN, *ibidem*, p. 161.

² SIEGLERSCHMIDT: *rapport précité*, 1976, pp. 24-25 et 38.

³ Voir à ce propos la remarque de S. MARCUS-HELMONS, *Observations sous l'arrêt de la CEDH du 23 juin 1973 (aff. Ringelsen)*, rendu en interprétation de l'arrêt du 22 juin 1972, *CDE* 1974, pp. 379-393, spéc. p. 392: « Quand on examine la jurisprudence (de la Cour européenne des droits de l'homme) — et surtout de la Commission — on remarque trop souvent des prises de position nuancée dictées par la diplomatie et le souci de ne pas heurter trop ouvertement les Etats parties à la convention. Nous pouvons comprendre cette préoccupation qui se justifie par le désir d'en arriver lentement à une protection accrue des droits de l'homme — résultat qui aura pu être obtenu parce que l'on aura évité de brusquer les Etats, mais nous n'en déplorons pas moins le recours occasionnel à certaines formules ambiguës, surtout dans un domaine aussi important que le respect des droits fondamentaux. »

Le juge suisse de la Cour de Strasbourg, M^{me} D. BINDSCHIEDLER-ROBERT, qualifiait récemment cette jurisprudence de « modérément novatrice », cf. *L'Impartial*, quotidien neuchâtelois et jurassien paraissant à La Chaux-de-Fonds, 24 févr. 1978, pp. 1 et 18, à la p. 18.

de Strasbourg à propos des mêmes dispositions de la Convention, il aurait lieu de s'en féliciter non seulement dans les milieux communautaires, mais également dans l'enceinte plus vaste du Conseil de l'Europe: l'autorité de la Convention s'en trouverait renforcée au sein de neuf Etats en raison de la force juridique particulière dont bénéficient les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes. Il serait d'ailleurs déplacé de se livrer à des prédictions sur les développements jurisprudentiels futurs des deux juridictions. On ne peut toutefois rester insensible à l'avis d'un spécialiste aussi averti que M. BERNHARDT, qui n'exclut pas l'hypothèse que la protection des droits fondamentaux garantie par le biais du droit communautaire «dépasse» celle qui est assurée dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme¹.

Ces divers arguments plaident, pour l'instant du moins, en faveur du maintien d'une certaine *autonomie structurelle* de l'ordre juridique communautaire et de l'ordre juridique propre aux organes de Strasbourg². Autonomie structurelle qui n'exclut pas, actuellement déjà, une certaine osmose jurisprudentielle entre les juridictions de Strasbourg et du Luxembourg par voie de contacts personnels officieux ou de rencontres officielles du genre de celles qui furent organisées en 1971, 1973 et 1977. Autonomie structurelle qui peut aussi, dans un sens, favoriser une émulation bénéfique entre les deux hautes Cours. Autonomie structurelle qui permet aux deux ordres juridiques de se développer selon leurs exigences propres, dans le respect de leur propre téléonomie. Autonomie structurelle qui enfin n'exclut pas, à moyen terme, l'adhésion de la Communauté en tant que telle à la Convention, par la voie d'un protocole additionnel.

En conclusion, la Convention européenne des droits de l'homme n'a donc pour l'instant qu'un effet incident sur la Communauté. Son contenu lie celle-ci en tant que norme minimale commune de protection; mais ni sa lettre, ni son esprit n'excluent une garantie communautaire des droits fondamentaux qui la dépasserait (comp. l'art. 60 CEDH). Il faut d'ailleurs rappeler qu'au regard du droit interne (national ou communautaire), le mécanisme international de garantie collective qu'instaure le système de la Convention européenne des droits de l'homme revêt un caractère subsidiaire³.

¹ BERNHARDT: rapport précité, 1976, à la p. 53.

² Comp. la réponse du Conseil à la Q.E. n° 588/76 de M. DONDELINGER, JOCE du 31.1.1977, n° C 23, p. 21.

³ Aff. *Linguistique belge*, 23 juil. 1968, Série A, n° 6, pp. 34-35, § 10.
Aff. *Handyside*, 7 déc. 1976, Série A, n° 24, à la p. 22, § 48.

2) *Autres conventions ?*

Il est tentant de se demander quelles autres conventions conclues par les Etats membres avec des Etats tiers depuis la création des Communautés pourraient produire certains effets incidents dans l'ordre juridique communautaire, nonobstant l'absence d'adhésion formelle de la Communauté.

- a) Pour rester dans le domaine de la *protection des droits fondamentaux*, il est manifeste que d'autres instruments internationaux pourraient venir enrichir la substance des principes généraux du droit communautaire par le biais desquels la sauvegarde des droits fondamentaux est assurée dans la Communauté. Sans même parler de normes programmatiques, telles que la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, ou même l'Acte final d'Helsinki du 1^{er} août 1975 qui a été signé par la Communauté, on pense ici avant tout à la Charte sociale européenne, déjà ratifiée par la plupart des Etats membres, ainsi qu'à certains instruments internationaux conclus sous l'égide de l'OIT et de l'UNESCO. Dans une perspective plus vaste, on songe également aux deux Pactes des Nations Unies du 16 décembre 1966 ratifiés par certains Etats membres: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur le 3 janvier 1976; et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur le 23 mars 1976¹. La pertinence de ces instruments internationaux dans le cadre communautaire ressort implicitement d'une récente déclaration du président en exercice du Conseil, dans laquelle celui-ci soulignait que les pays de la Communauté «partagent le sentiment que les droits de l'homme, qui comprennent les droits économiques, sociaux et culturels aussi bien que les droits civils et politiques, sont interdépendants et inséparables»².
- b) Les conventions conclues sous l'égide de l'*Organisation internationale du travail* (OIT) forment une deuxième famille d'engagements internationaux qui pourraient produire des effets incidents dans l'ordre juridique communautaire.

La pratique jurisprudentielle est mince. L'arrêt *Defronne*, du 8 avril 1976, mérite toutefois d'être cité dans ce contexte. La Cour de justice se réfère

¹ Sur ces pactes, voir notamment: J. MOURGEON, *Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, AFDI 1967, p. 326; SALARI, *Rapport sur la ratification des Pactes des Nations Unies sur les droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. de séance n° 2962, du 24 mai 1971 (57 p.); E. SCHWELB, *Civil and political rights: the international measures of implementation*, AJIL 1968, pp. 827-868; E. SCHWELB, *Entry into force of the international Covenants on human rights and the optional protocol to the international Covenant on civil and political rights*, AJIL 1976, pp. 511-519.

² Décl. du 26 sept. 1977 devant l'Assemblée générale de l'ONU. Comp. Bull. CE 9-1977, point 3.2.10.

à la *Convention n° 100 de l'OIT* du 29 juin 1951, concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail «de valeur égale», pour justifier l'interprétation large des mots «même travail» dans l'art. 119 CEE¹. Si nous citons cette convention de 1951 dans le présent contexte, c'est que certains Etats membres de la CEE l'ont ratifiée après l'entrée en vigueur du Traité de Rome (les Pays-Bas en 1971, l'Irlande en 1974).

Il est toutefois difficile d'apporter une appréciation générale sur les répercussions éventuelles, dans l'ordre juridique communautaire, des conventions conclues sous l'égide de l'OIT. Il n'existe en effet pas encore, sur le plan communautaire, de politique commune de ratification des conventions internationales qui ont trait au domaine social. La «collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social» que la Commission a l'obligation de promouvoir en vertu de l'art. 118 CEE, a jusqu'ici surtout connu des prolongements internes: c'est ainsi qu'en 1974 le Conseil a défini un programme d'action sociale² et que la Commission a récemment présenté au Conseil un projet de résolution concernant un programme d'action des Communautés en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail³. Par contraste, on ne peut guère parler de coordination des politiques externes des Etats membres en matière sociale. Dans son 3^e rapport au Conseil «sur les possibilités et les difficultés de ratification par les Etats membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales», du 26 mars 1975, la Commission faisait un constat assez sombre: «Abstraction faite de certains efforts entrepris dans le cadre du Benelux, les Etats membres ne se sont pas engagés dans la voie active de coordination des conventions internationales du travail»⁴. L'examen de la Commission, qui reflète la situation des ratifications au 31 décembre 1974, portait notamment sur les instruments internationaux suivants, tous élaborés sous l'égide de l'OIT:

- la *Convention n° 111* concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession⁵;
- la *Convention n° 117* concernant les objectifs et les normes de base de la politique sociale⁶;

¹ *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, pp. 455 ss, à la p. 474, att. 20.

² JOCE du 12.2.1974, n° C 13, p. 1 (résolution du Conseil du 21 janv. 1974).

³ JOCE du 11.1.1978, n° C 9, pp. 2-14.

⁴ COM (75) 142 (59 p.), du 26.3.1975, à la p. 38.

⁵ Adoptée par la 42^e Conférence internationale du travail en 1958, cette convention est entrée en vigueur le 15.6.1960; à fin 1974, quatre Etats membres l'avaient ratifiée (Danemark, RFA, Italie, Pays-Bas).

⁶ Adoptée lors de la 46^e Conférence internationale du travail en 1962, cette convention est entrée en vigueur le 23 avril 1964; à fin 1974, l'Italie était le seul Etat membre à l'avoir ratifiée.

- la *Convention n° 118* concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale¹;
- la *Convention n° 119* concernant la protection des machines²;
- la *Convention n° 120* concernant l'hygiène dans le commerce et les bureaux³;
- la *Convention n° 121* concernant les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles⁴;
- la *Convention n° 122* concernant la politique de l'emploi⁵.

On comprend que pour pouvoir mener à bien sa mission de coordination, la Communauté doit disposer de tous les éléments d'information nécessaires de la part des Etats membres. Or, sur ce point, la Commission se plaint de ne disposer que d'informations laconiques de la part de certains Etats membres⁶. L'appréciation des éventuelles répercussions de ces conventions internationales à l'intérieur de la Communauté n'en est rendue que plus difficile. Un moyen de pallier cette difficulté serait de déduire de la lecture combinée de l'art. 5 al. 2 CEE et de l'art. 118 CEE l'obligation pour les Etats membres de fournir à la Commission toutes les informations nécessaires relatives à la ratification des conventions de l'OIT.

- c) Les conventions conclues sous l'égide du *Conseil de l'Europe* pourraient également produire des effets incidents dans l'ordre juridique communautaire⁷. L'étude systématique des rapports normatifs entre le droit communautaire et ce droit international conventionnel reste à faire.

¹ Adoptée par la 46^e Conférence internationale du travail en 1963, cette convention est entrée en vigueur le 25.4.1964; à fin 1974, elle avait été ratifiée par six Etats membres (Pays-Bas, Irlande, Italie, Danemark, RFA, France).

² Adoptée par la 47^e Conférence internationale du travail en 1963, cette convention est entrée en vigueur le 21.4.1965; à fin 1974, l'Italie était le seul Etat membre à l'avoir ratifiée. Voir à ce propos une récente initiative communautaire, sous forme d'un projet de résolution du Conseil du 12 déc. 1977 concernant un programme d'action des CE en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, JOCE du 11.1.1978, n° C 9, p. 2.

³ Adoptée lors de la 48^e Conférence internationale du travail en 1964, cette convention est entrée en vigueur le 29 mars 1966; à fin 1974, elle avait été ratifiée par cinq Etats membres (Royaume-Uni, Danemark, Italie, France, RFA).

⁴ Adoptée par la 48^e Conférence internationale du travail en 1964, cette convention est entrée en vigueur le 28.7.1967; à fin 1974, cinq Etats membres l'avaient ratifiée (Pays-Bas, Irlande, Belgique, RFA, Luxembourg).

⁵ Adoptée par la 48^e Conférence internationale du travail en 1964, cette convention est entrée en vigueur le 15.7.1966; à fin 1974, huit Etats membres l'avaient ratifiée (tous à l'exception du Luxembourg).

⁶ Rapport précité, à la p. 38.

⁷ Sur ces conventions, voir notamment les trois articles suivants: H. GOLSONG, *Quelques remarques à propos de l'élaboration et la nature juridique des traités conclus au sein du Conseil de l'Europe*, dans: «Mélanges Polys Modinos», Paris, 1968, pp. 51-60; H. GOLSONG, *Die Konventionen des Europarats. — Instrument europäischer Zusammenarbeit*, dans: «Das Europa der Siebzehn», Institut für Europäische Politik, Bonn, 1974, pp. 97-101; J. STIDDLE, *The role of the Council of Europe in the legal field*, ELR 1977, pp. 335-347.

Il n'est évidemment pas question de l'entreprendre dans une étude aussi générale que la nôtre. Il suffit pourtant de parcourir les trois volumes parus à ce jour dans la « Série des traités européens » (STE) publiés par la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe¹, pour se persuader que de nombreuses conventions conclues après 1958 ou ratifiées par les Etats membres de la Communauté après cette date pourraient, vu leur objet, produire des effets incidents dans la Communauté.

Un survol rapide des cent conventions et accords élaborés sous l'égide du Conseil de l'Europe à fin mars 1978 incite à penser qu'une quarantaine de ces engagements internationaux méritent de retenir l'attention du juriste communautaire. Il nous paraît opportun d'en dresser une liste indicative, en mentionnant ces accords et conventions dans l'ordre chronologique de leur ouverture à la signature auprès des Etats membres du Conseil de l'Europe² :

- N° 1 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (y compris le premier Protocole additionnel) (1950-1952). Voir également la déclaration relative à l'art. 25 de la Convention (droit de recours individuel) et la déclaration relative à l'art. 46 (jurisdiction de la Cour)³.
- N° 12 Accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatif à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, et Protocole additionnel (1953)⁴.
- N° 13 Accord intérimaire européen concernant la sécurité sociale à l'exclusion des régimes relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants et Protocole additionnel (1953)⁵.
- N° 14 Convention européenne d'assistance sociale et médicale, et Protocole additionnel (1953).
- N° 15 Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (1953).

¹ Vol. 1 (1971): 1949-1961.

Vol. 2 (1972): 1961-1970.

Vol. 3 (1975): 1971-1975.

Pour les conventions et accords plus récents et pour l'état des ratifications de l'ensemble des textes conventionnels élaborés sous l'égide du Conseil de l'Europe, on consultera la partie I du « Bulletin d'information sur les activités juridiques au sein du Conseil de l'Europe et dans les Etats membres », Strasbourg (n° 1: juin 1978; doit paraître environ 7 fois par an).

² Les numéros d'ordre correspondent aux numéros qui figurent dans les volumes cités à la note précédente.

³ Sur les rapports de la CEDH avec le droit communautaire, voir ci-dessus, pp. 140-144; voir également plus loin, pp. 204-208.

⁴ Sur le rapport de cet accord intérimaire avec le droit communautaire, voir la règle de conflit de l'art. 7 § 1^b du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971 (relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté), JOCE du 5.7.1971, n° L 149, pp. 2-35.

Voir également l'arrêt *Callemeyn v. Belgique*, 28 mai 1974, aff. 187/73, Rec. 1974, pp. 553 ss, spéc. pp. 562-563, att. 16-21; et p. 564, point 2 du dispositif.

⁵ Voir note précédente (ce qui a été dit de l'accord intérimaire n° 12 vaut également pour l'accord intérimaire n° 13).

- N^o 16 Convention européenne relative aux formalités prescrites pour les demandes de brevet (1953)¹.
- N^o 17 Convention européenne sur la classification internationale des brevets d'invention (y compris annexe amendée) (1953-1961)².
- N^o 19 Convention européenne d'établissement (1955).
- N^o 25 Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (1957).
- N^o 32 Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires (1959).
- N^o 35 Charte sociale européenne (1961)³.
- N^o 37 Accord européen sur la circulation de jeunes sous couvert du passeport collectif entre les pays membres du Conseil de l'Europe (1961).
- N^o 42 Arrangement relatif à l'application de la Convention européenne sur l'arbitrage commercial international (1962).
- N^o 44 Protocole n^o 2 à la Convention européenne des droits de l'homme (attribution à la Cour européenne des droits de l'homme de la compétence de donner des avis consultatifs) (1963).
- N^o 45 Protocole n^o 3 de la Convention européenne des droits de l'homme modifiant les art. 29, 30 et 34 de la Convention (1963).
- N^o 46 Protocole n^o 4 à la Convention européenne des droits de l'homme reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention (1963)⁴.
- N^o 47 Convention sur l'unification de certains éléments du droit des brevets d'invention (1963)⁵.
- N^o 48 Code européen de sécurité sociale et Protocole au Code européen de sécurité sociale (1964).
- N^o 49 Protocole additionnel à la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (1964).
- N^o 55 Protocole n^o 5 à la Convention européenne des droits de l'homme, modifiant les art. 22 et 40 de la Convention (1966).
- N^o 56 Convention européenne portant loi uniforme en matière d'arbitrage (1966).
- N^o 57 Convention européenne d'établissement des sociétés (1966).

¹ Sur le rapport de cette convention avec la Convention sur le brevet communautaire (JOCE du 26.1.1976, n^o L 17, p. 1), voir l'article de I. GIUFFRIDA REPACI, *Vers un droit européen des brevets, une deuxième et décisive étape: la Convention sur le brevet communautaire*, RMC 1976, pp. 86-93. La même remarque vaut pour les conventions n^{os} 17 et 47.

² Voir note précédente.

³ Sur le rapport de la Charte sociale européenne avec le droit communautaire, voir notamment l'article de O. KAHN-FREUND, *The European Social Charter*, dans: «European law and the individual» (F.G. JACOBS, éd.), Amsterdam, New York, Oxford, 1976, pp. 181-206, spéc. pp. 192-198, et les références bibliographiques données par l'auteur, à la p. 97, note 1. De son côté, M. BLECKMANN a soutenu l'opinion que, sous l'angle du droit communautaire, la Charte sociale européenne représente un minimum commun (*ein gemeinsames Minimum*) qui pourrait servir de fondement au développement de principes généraux de droit communautaire qui lieraient, comme tels, les Institutions et les États membres dans leur politique sociale, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 385-386.

⁴ L'arrêt *Rutili* contient une référence expresse à l'art. 2 de ce Protocole n^o 4 (Rec. 1975, à la p. 1232, att. 32). Cette référence est remarquable puisqu'à l'époque où elle fut faite, trois États membres de la Communauté n'avaient pas encore ratifié ledit Protocole (Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni).

⁵ Voir la note 1. Voir également A. McCLELLAN, CDE 1978, pp. 202-218.

- N° 62 Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger (1968).
- N° 65 Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (1968)¹.
- N° 66 Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (1969).
- N° 67 Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme (1969).
- N° 75 Convention européenne relative au lieu de paiement des obligations monétaires (1972).
- N° 76 Convention européenne sur la computation des délais (1972)².
- N° 78 Convention européenne de sécurité sociale et Accord complémentaire pour l'application de la Convention européenne de sécurité sociale (1972).
- N° 83 Convention relative à la protection sociale des agriculteurs (1974).
- N° 84 Accord européen sur l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires (1974)³.
- N° 87 Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages (1976)⁴.
- N° 89 Protocole additionnel à l'Accord européen sur l'échange des réactifs pour la détermination des groupes tissulaires (1976)⁵.
- N° 90 Convention européenne pour la répression du terrorisme (1977)⁶.
- N° 91 Convention européenne sur la responsabilité du fait des produits en cas de lésions corporelles ou de décès (1977)⁷.

¹ Sur la probable adhésion de la Communauté en tant que telle à cette convention par voie d'un protocole additionnel, voir plus loin, pp. 152-153, point 2.

² Sur le régime communautaire en la matière, voir le règlement n° 1182/77 du Conseil, du 3 juin 1973, « portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes », JOCE du 8.6.1973, n° L 124, p. 1. (Le texte de ce règlement est reproduit dans: J. RIDEAU (...), *Droit institutionnel des Communautés européennes (Recueil de textes)*, Paris, 1974, pp. 65-67.)

³ Cet accord (avec son protocole additionnel, STE n° 89) est le premier du genre auquel la Communauté a adhéré en tant que telle. Voir la décision du Conseil du 28 oct. 1977, JOCE du 18.11.1977, n° L 295, pp. 7-15. Voir également plus loin, p. 152, point 1.

⁴ La Commission a déjà proposé au Conseil que la Communauté adhère à cette convention. Voir à ce sujet G. DUNWOODY, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture du Parlement européen*, PE doc. 566/76.

⁵ Voir la note 3 plus haut.

⁶ Sur cette convention, voir en particulier H.-J. BARTSCH, *Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus*, NJW 1977, pp. 1985-1988; J.J.A. SALMON, *La Convention européenne pour la répression du terrorisme. Un vrai pas en arrière*, Journal des tribunaux (Bruxelles), n° 5007, du 24 sept. 1977, pp. 497-502.

⁷ Sur les initiatives communautaires en la matière, voir la proposition de directive présentée par la Commission au Conseil le 9 sept. 1976 (Bull.CE, suppl. 11/76, pp. 7 ss) ainsi que le projet préliminaire, JOCE du 25.4.1975, n° C 92, p. 1; voir également A. TUNG, *La directive des Communautés européennes en matière de responsabilité du fait des produits défectueux*, Journal des tribunaux (Bruxelles) 1977, n° 5013, pp. 617-620; sur les rapports entre le droit communautaire et le droit international (conventions du Conseil de l'Europe et de la Conférence de La Haye), voir B. NASCIBENE, *Projets et initiatives en vue d'une réglementation uniforme de la responsabilité du producteur*, CDE 1977, pp. 371-396; voir encore E. ROBERTS, *The European Community and the consumer*, New Europe (Londres), vol. 5, n° 4, automne 1977, pp. 40-44; et U. WASSERMANN, *Council of Europe: products liability convention*, Journal of World Trade Law 1977, pp. 192-196.

- N° 93 Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977)¹.
- N° 94 Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative (1977).
- N° 97 Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger (1978).
- N° 100 Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative (1978).

Il ne faut peut-être pas surestimer le profit des rapprochements qui peuvent être opérés entre le droit communautaire d'une part, le droit conventionnel issu du Conseil de l'Europe d'autre part. Sur le plan normatif comme sur le plan structurel, l'Europe des Neuf est largement autonome au sein de l'Europe des Vingt-et-un². Il n'empêche que la connaissance de ce droit conventionnel situé aux lisières du droit communautaire présente un intérêt pour le praticien, puisque certaines règles communautaires se réfèrent à ce droit conventionnel³, et que la Cour de justice des Communautés européennes s'y appuie occasionnellement pour interpréter une règle communautaire.⁴

§ 2. Effets complets par adhésion subséquente de la Communauté

Depuis une époque récente, il arrive que la Communauté adhère en tant que telle à des traités conclus entre Etats membres et Etats tiers après 1958. Ce faisant, la Communauté se substitue aux Etats membres qui sont déjà parties auxdits traités dans toute l'étendue du champ d'application matériel et personnel du droit communautaire.

La pratique communautaire, bien que modeste jusqu'ici, présente un intérêt de principe incontestable. Elle concerne principalement l'adhésion de la Communauté à des conventions du Conseil de l'Europe et à des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement.

¹ Le statut juridique du travailleur migrant *communautaire* est principalement défini par l'art. 48 CEE, par le règlement 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 (JOCE du 19.10.1968, n° L 257, p. 2), et par la directive 68/360 du Conseil, du 15 octobre 1968 (JOCE du 19.10.1968, n° L 257, p. 13).

² Depuis le 23 novembre 1978, date d'entrée du Liechtenstein, le Conseil de l'Europe compte 21 membres: Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, France, RFA, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni.

³ Exemple: art. 7 § 1b du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, JOCE du 5.7.1971, n° L 149, pp. 2 ss, à la p. 6.

⁴ Rutili, 28 oct. 1975, aff. 36/75, Rec. 1975, à la p. 1223, att. 32 (références aux art. 8, 9 10 et 11 de la CEDH et art. 2 du protocole n° 4 de ladite Convention).

1. *Adhésion de la Communauté à l'accord européen sur l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires, du 17 septembre 1974 (1977)*

Par décision du 28 octobre 1977¹, le Conseil a approuvé au nom de la Communauté la conclusion de l'accord européen sur l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires² ainsi que le protocole additionnel de cet accord³. Le préambule du protocole additionnel et les motifs de la décision du Conseil du 28 octobre 1977 indiquent clairement les raisons de la participation de la Communauté à ces deux textes conventionnels préparés sous l'égide du Conseil de l'Europe. Cette participation découle de ce que l'art. 5 § 1 de l'accord dispose: «Les parties contractantes prendront toutes mesures nécessaires en vue d'exempter de tous droits d'importation les réactifs pour la détermination des groupes tissulaires mis à leur disposition par les autres parties.» Or la Communauté étant fondée sur une union douanière (art. 9 § 1 CEE), toute dérogation au tarif douanier commun, qu'elle soit autonome ou conventionnelle, relève de la compétence exclusive de la Communauté⁴. Pour cette raison, et pour cette raison seulement, il était nécessaire que la Communauté devint partie contractante à l'accord et à son protocole additionnel. Cette adhésion ne signifie donc nullement que la Communauté et ses Etats membres jouissent de compétences concurrentes dans le champ d'application matériel de l'accord. La participation de la Communauté est au contraire l'expression d'un partage de compétences, la Communauté étant titulaire d'une compétence exclusive au titre de l'art. 5 § 1 de l'accord, ses Etats membres d'une compétence exclusive pour les autres dispositions de l'engagement international.

2. *Adhésion de la Communauté à la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, du 13 décembre 1968?*

Il se pourrait que la Communauté adhère bientôt, par voie d'un protocole additionnel également, à la *Convention européenne de 1968 sur la protection des animaux en transport international*⁵. C'est du moins ce que révèle la lecture des considérants d'une récente directive du Conseil, du

¹ JOCE du 18.11.1977, n° L 295, p. 7.

² STE n° 84; JOCE du 18.11.1977, n° L 295, pp. 8-9.

³ STE n° 89; JOCE du 18.11.1977, n° L 295, p. 15.

⁴ 2^e considérant de la décision précitée du Conseil, du 28 oct. 1977; voir également les art. 28 et 113 § 1 CEE.

⁵ STE n° 65.

18 juillet 1977, relative à la protection des animaux en transport international¹. L'adoption de cette directive place la Communauté dans l'hypothèse classique envisagée par la jurisprudence *AETR*, et rend indiscutable la compétence de la Communauté pour conclure l'accord.

D'un point de vue théorique, déjà, et bien davantage encore dans la perspective du développement de la pratique communautaire, il est intéressant de se demander si la Communauté eût pu conclure cette convention même en l'absence de l'adoption préalable d'une directive communautaire. A la lumière de l'*avis 1/76* de la Cour de justice, nous serions tenté de répondre affirmativement. Dès l'instant où la réalisation des objectifs fixés par l'art. 43 CEE (politique agricole commune) rendait nécessaire, aux yeux des institutions communautaires, la conclusion de la Convention européenne de Strasbourg sur la protection des animaux en transport international, la Communauté eût été investie de la compétence implicite de conclure cette convention². La circonstance que la directive du Conseil du 18 juillet 1977 soit fondée, elle, conjointement sur l'art. 43 CEE et sur l'art. 100 CEE ne devrait pas, à elle seule, ruiner cette construction. Car dans le cas de la directive, le recours à l'art. 100 CEE pouvait se justifier par le fait qu'il ne s'agissait pas seulement de régir les échanges intracommunautaires, mais également le franchissement des frontières externes de la Communauté. Or l'on pouvait admettre que le choix de parcours intracommunautaires pouvait, sinon entraîner des détournements de trafic, du moins avoir, au sens de l'art. 100 CEE, une « incidence directe sur... le fonctionnement du marché commun ». Tel n'était pas le cas de la Convention de Strasbourg, dont l'art. 1^{er} § 2 parle simplement du « franchissement d'une frontière ».

3. *Adhésion de la Communauté à d'autres conventions du Conseil de l'Europe?*

La Communauté adhérera-t-elle à l'avenir à d'autres conventions conclues sous l'égide du Conseil de l'Europe? Cela est fort probable.

On a évoqué plus haut l'éventualité — à moyen terme — de l'adhésion de la Communauté à la *Convention européenne des droits de l'homme*.

Récemment, la Commission a proposé au Conseil que la Communauté adhère en tant que telle à la *Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages*, ouverte en 1976 à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe³.

Sur un plan plus général, on observera qu'aussi bien du côté de la Communauté que du Conseil de l'Europe, on souhaite un renforcement de la coopération et une meilleure synchronisation des travaux dans le domaine juridique. La déclaration faite le 24 novembre 1977 à la réunion

¹ JOCE du 8.8.1977, n° L 200, pp. 10-16.

² *Avis 1/76*, point 3, Rec. 1977, à la p. 755.

³ STE n° 87. Voir le rapport précité de G. DUNWOODY, PE doc. 566/76 (rapport fait au nom de la commission de l'agriculture du Parlement européen).

du Comité des ministres du Conseil de l'Europe par M. JENKINS, président de la Commission, est à cet égard significative et encourageante¹.

b) *Environnement*

Généralités

Il n'est pas surprenant qu'il soit fréquemment question de l'adhésion de la Communauté à des conventions internationales conclues depuis 1958 par certains Etats membres avec des Etats tiers dans le domaine de l'environnement. Peu explicites dans le Traité CEE, les objectifs communautaires en matière de protection de l'environnement ont été définis dans plusieurs résolutions du Conseil et des représentants des Etats membres, dont la dernière en date, du 17 mai 1977, contient en annexe un « programme d'action » des Communautés européennes en matière d'environnement pour les années 1977 à 1981². Cette substitution progressive de la Communauté à ses Etats membres dans le domaine de la protection de l'environnement rend ainsi nécessaire la participation de la Communauté en tant que telle à certains engagements internationaux conclus précédemment par ses Etats membres avec des Etats tiers.

1. *Adhésion de la Communauté à certaines conventions internationales relatives à la protection de l'environnement*

A l'acquis de la pratique communautaire récente³, on citera à titre d'exemple l'adhésion de la Communauté en tant que telle à la *Convention de Paris, de 1974, pour la prévention de la pollution d'origine tellurique*. Cette convention a été approuvée par la Communauté par décision du Conseil du 3 mars 1975⁴. Elle couvre l'Atlantique du Nord-Est et la mer du Nord et vise, comme son nom l'indique, la pollution en provenance des rivages. Avant l'adhésion de la Communauté en tant que telle, huit Etats membres étaient déjà parties contractantes à cette convention, aux côtés de sept autres Etats. Par décision du 3 mars 1975, le Conseil a également approuvé la parti-

¹ Bull. CE 11/1977, point 2.2.52.

² JOCE du 13.6.1977, n° C 139, pp. 1-2 (résolution) et pp. 3-46 (programme d'action annexé).

³ Une bonne part de l'information contenue dans les pages suivantes (pp. 154-159) est tirée de diverses fiches aimablement mises à ma disposition par le Service de l'environnement et de la protection des consommateurs de la Commission des Communautés européennes.

⁴ JOCE du 25.7.1975, n° L 194, p. 5.

ciation de la Communauté à la Commission intérimaire instituée sur la base de la résolution n° III annexée à la convention précitée¹.

On rappellera en deuxième lieu que la Communauté a adhéré à la *Convention de Bonn, de 1976, relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique*, ainsi qu'à l'*Accord additionnel (de 1976 également) à l'accord signé à Berne le 29 avril 1963 concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution*. Approuvés par le Conseil par décision du 25 juillet 1977², ces deux engagements conventionnels ne sont pas encore entrés en vigueur³. Avant que la Communauté y adhère elle-même, ils liaient cinq Etats, dont quatre Etats membres (*RFA, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse*).

L'adhésion de la Communauté à ces conventions internationales ne se fait pas toujours sans heurts. On en prendra pour témoignage les discussions auxquelles donne lieu l'éventuelle adhésion de la Communauté à la *Convention d'Helsinki, de 1974, pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique*.

Ces discussions ont leur origine dans le fait que par leur qualité d'Etats riverains de la Baltique, deux Etats membres figurent au nombre des sept parties contractantes à cette convention (*Danemark, Finlande, RDA, RFA, Pologne, Suède, URSS*). Comme la convention vise l'ensemble des sources de pollution marine (pollution tellurique, immersion par navires, pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins), et qu'à ces divers titres elle intéresse la Communauté, il s'est rapidement posé la question de savoir si le Danemark et la République fédérale d'Allemagne pouvaient ratifier la convention avant que la Communauté ne l'ait approuvée elle-même. Cette première question appelle certainement une réponse négative, pour deux raisons au moins. La première est que les objectifs visés par la Convention d'Helsinki relèvent des *objectifs* que la Communauté a définis sur le plan interne par le «programme d'action communautaire en matière d'environnement» précité⁴. Il en découle que la Communauté est donc seule habilitée à exercer, sur le plan externe, les compétences nécessaires à l'accomplissement de ces objectifs (*avis 1/76*). Cette première conclusion s'impose d'autant plus qu'en l'espèce il existait une «règle commune» (*AETR*) ou, si l'on veut, une «mesure communautaire interne» (*avis 1/76*): la directive du 4 mai 1976 relative à la réduction de la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté⁵. La seconde raison tient au fait qu'en date du 10 mars 1977 la Commission a adressé au Conseil une recommandation concernant

¹ JOCE du 25.7.1975, n° L 194, p. 22.

² JOCE du 19.9.1977, n° L 240.

³ Voir la réponse de la Commission à la Q.E. n° 693/76 de M. JAIN, JOCE du 14.3.1977, n° C 64, pp. 13-14.

⁴ JOCE du 13.6.1977, n° C 139, pp. 3-46.

⁵ Directive n° 76/464, JOCE du 18.5.1976, n° L 129, p. 23.

L'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de la CEE à la convention d'Helsinki¹, à une époque où seules la Finlande, la Suède et la RDA l'avaient ratifiée. Or à la lumière de l'arrêt *Kramer*, on peut raisonnablement soutenir que cette ouverture de la procédure communautaire en vue de l'adhésion vaut *effet de blocage*, et prive définitivement le Danemark et la République fédérale du droit de ratifier la convention de manière autonome.

Un second point de controverse s'est noué sur la question de savoir si le Danemark et la République fédérale pouvaient ratifier la convention d'Helsinki « dans l'intérêt et pour le compte de la Communauté », selon la formule de l'arrêt *AETR*². Cette seconde question appelle elle aussi une réponse négative. D'une part, en effet, une action conjointe de deux Etats membres serait certainement contraire au devoir de l'ensemble des Etats membres de la Communauté « d'utiliser tous les moyens juridiques et politiques dont ils disposent pour assurer la participation de la Communauté » en tant que telle aux accords internationaux portant sur des matières relevant de la compétence de celle-ci (arrêt *Kramer*³). D'autre part et surtout, une telle action empêcherait la Communauté de respecter scrupuleusement, dans l'exercice de ses compétences externes, les règles fondamentales de sa constitution interne, situation qui aurait pour conséquence de provoquer une « altération » de la position réciproque des Etats membres dans le cadre communautaire en heurtant ainsi de front les exigences posées par la Cour de justice dans son avis 1/76⁴.

Compte tenu de cette situation juridique, il n'est pas exclu qu'une ratification autonome de la convention d'Helsinki par le Danemark et la République fédérale d'Allemagne serait constitutive de « manquements » communautaires justiciables des art. 169-171 CEE. Un contrôle juridictionnel serait également possible par la voie de l'art. 228 § 1, al. 2 CEE, nous semble-t-il, car l'on peut raisonnablement admettre qu'à tout le moins dès le 10 mars 1977, la convention d'Helsinki de 1974 représente, dans la perspective communautaire, un accord « envisagé » au sens de cette disposition du Traité CEE⁵.

Par contraste, l'adhésion de la Communauté à ces conventions internationales en matière d'environnement ne pose pas de difficulté lorsque la participation de la Communauté en tant que partie contractante est prévue d'emblée. Tel fut le cas de la *Convention de Barcelone, de 1976, pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution* et de son *Protocole relatif à la prévention de la pollution dans la Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par des navires et aéronefs*. Approuvée sur le plan communautaire par une décision du Conseil⁶, la convention de Barcelone est entrée en vigueur le

¹ COM (77) 48 final, du 10.3.1977 (63 p.); voir également Bull. CE 3/1977, point 2.1.57.

² AETR, att. 90, Rec. 1971, à la p. 283.

³ *Kramer*, att. 45, Rec. 1976, à la p. 1313.

⁴ *Avis 1/76*, point 12, Rec. 1977, à la p. 758.

⁵ Sur ce point, voir plus loin p. 236.

⁶ JOCE du 19.9.1977, n° L 240.

6 février 1978¹. L'adhésion de la Communauté en tant que telle à la convention fut facilitée par le fait que cette convention est ouverte non seulement à la signature des Etats côtiers de la Méditerranée² — au nombre desquels on compte deux Etats membres — mais également à la CEE et à tout groupement économique régional similaire, c'est-à-dire côtier de ladite mer et titulaire de compétences couvertes par la convention. Il est aujourd'hui question que la Communauté adhère à un projet de *Protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique*³, ainsi qu'à un *Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique*⁴.

2. *Autres perspectives d'adhésion ?*

Comme on le voit, l'action internationale de la Communauté en matière d'environnement en est à ses débuts. Compte tenu de la pratique communautaire récente, il est vraisemblable que la Communauté adhérera bientôt à d'autres conventions internationales conclues depuis 1958 par ses Etats membres. A la suite de l'adoption par le Conseil, le 26 juin 1978, d'une *résolution « instituant un programme d'action des Communautés européennes en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par les hydrocarbures en mer »*⁵, une dizaine de ces conventions pourraient ainsi, à plus ou moins brève échéance, entrer en considération.

1. *L'Accord de Bonn, de 1959, concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures* pourrait en être un premier exemple. En vigueur depuis le 9 août 1961, cet accord compte cinq Etats membres parmi ses sept parties contractantes (*Belgique, Danemark, France, R.F.A., Royaume-Uni, Norvège, Suède*)⁶.

2. *La Convention de Londres pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, de 1954, amendée en 1962, 1963, et 1971*, pourrait en être un deuxième. Entrée en vigueur le 25 mai 1958, cette convention s'adresse à tous les Etats membres de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI)⁷.

¹ Bull.CE 1/1978, point 2.1.31.

² Chypre, Egypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Malte, Maroc, Monaco, Libye, Syrie, Tunisie, Turquie, Yougoslavie.

³ Bull.CE 10/1977, point 2.1.44; et Bull.CE 1/1978, point 2.1.31.

⁴ Bull.CE 6/1978, point 2.1.64.

⁵ JOCE du 8.7.1978, n° C 162, pp. 1-4.

⁶ La question de l'adhésion de la Communauté à cet accord a été examinée par le Conseil lors de sa session des 26-27 juin 1978, Bull.CE 6/1978, point 2.1.64 (JOCE du 21.6.1978, n° C 146, p. 10).

⁷ Les amendements de 1962 sont en vigueur depuis le 26.6.1967; ceux de 1969 depuis le 20.1.1978; ceux de 1971 (qui réglementent la construction des navires pour limiter les déversements accidentels) ne sont pas encore en vigueur.

3. La question pourrait aussi se poser s'agissant de la *Convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accidents entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures*, en vigueur depuis le 6 mai 1975, qui concerne également tous les Etats membres de l'OMCI.

4. Même remarque s'agissant de la *Convention de Bruxelles de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, en vigueur depuis le 19 juin 1975, qui met en place un système d'indemnisation automatique limité et concerne également tous les Etats membres de l'OMCI.

5. La *Convention d'Oslo de 1972 pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion (dumping) effectuées par les navires et les aéronefs*, en vigueur depuis le 7 avril 1974, pourrait également entrer en considération. Cette convention compte sept Etats membres parmi ses treize parties contractantes (RFA, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède). Cette convention couvre l'Atlantique du Nord-Est.

6. La *Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion (dumping) de déchets*, en vigueur depuis le 30 août 1975, en est un autre exemple. Gérée par l'OMCI, cette convention a été signée par cinquante-six Etats et ratifiée jusqu'ici par une trentaine d'entre eux. Elle s'adresse à tous les Etats, vise en principe toutes les mers du globe, et reprend au plan universel les objectifs de la Convention d'Oslo précitée.

7. On citera également la *Convention de Londres de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (Marpol)*, et son *Protocole de 1978 sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par les substances autres que les hydrocarbures*. Ces deux textes, qui ne sont pas encore entrés en vigueur, concernent également tous les Etats membres de l'OMCI. Ils sont appelés à remplacer la Convention de 1954 et ses amendements, dans la mesure où celle-ci couvre les pollutions rejetées par les navires¹.

8. On mentionnera aussi la *Convention de Londres de 1976 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution résultant des forages en mer*, non encore entrée en vigueur. Cette importante convention prévoit un système d'indemnisation automatique pour les neuf Etats riverains de la mer du Nord au nombre desquels on compte six Etats membres (Belgique, Danemark, France, RFA, Royaume-Uni, Norvège, Suède, Finlande, Pays-Bas).

9. Enfin, il est également question que la Communauté adhère un jour à la *Convention européenne sur la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution*, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe².

En matière de *protection de la faune et de la flore*, la Communauté envisage aussi d'adhérer à diverses conventions internationales conclues depuis la création des Communautés par certains de ses Etats membres avec des Etats tiers. On citera à titre d'exemple la *Convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages de la flore et de la faune menacées d'extinction*, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975. Tous les Etats membres de la Communauté l'ont signée. Au 1^{er} février 1977, deux d'entre eux

¹ Le Conseil vient de recommander aux Etats membres de ratifier ces textes: JOCE du 19.7.1978, n° L 194, p. 17.

² JOCE du 13.6.1977, n° C 139, p. 12, point 47.

l'avaient ratifiée¹. On citera également la future *Convention européenne sur la vie sauvage et la conservation des biotopes*, actuellement discutée au sein du Conseil de l'Europe avec la participation de la Communauté².

On observera enfin que parfois, la Communauté n'envisage pas d'adhérer elle-même à certains instruments internationaux, mais se borne à encourager l'adhésion d'un aussi grand nombre d'Etats membres que possible. On citera à titre d'exemples la *Convention de Ramsar (Iran), de 1971, relative aux zones humides d'importance internationale, et en particulier aux zones servant d'habitat et de relais aux oiseaux migrateurs*³, ainsi que quatre instruments internationaux dont le Conseil a recommandé la ratification le 26 juin 1978⁴: la *Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Solas)*; le *Protocole de 1978 relatif à la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer*; la *Convention précitée de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (Marpol)*, telle qu'amendée par le protocole de 1978; et enfin la *Convention n° 147 de l'OIT concernant les normes minimales à observer sur les navires marchands*, adoptée par la Conférence internationale du travail en 1976.

Conclusion

Juridiquement, l'adhésion de la Communauté en tant que telle à des conventions internationales précédemment conclues par certains Etats membres avec des Etats tiers depuis 1958 a quelque chose d'assez surprenant. Car de deux choses l'une: ou bien la Communauté était compétente à raison de certaines matières couvertes par l'engagement international et elle devait y participer en tant que partie contractante originaire; ou bien l'engagement international échappe dans son ensemble à l'empire du droit communautaire et la participation de la Communauté ne se pose pas.

Une telle analyse méconnaîtrait trois circonstances au moins qui sinon justifient, du moins expliquent l'adhésion subséquente de la Communauté à certaines de ces conventions internationales.

La première réside dans le caractère profondément évolutif du droit communautaire. Cette circonstance explique en particulier l'adhésion récente de la Communauté à des conventions internationales conclues dans le domaine de la protection de l'environnement. En 1958, ce vaste domaine se situait en effet clairement dans la sphère des compétences retenues des Etats membres; il en va différemment aujourd'hui, depuis que des objectifs communautaires en la matière ont été définis dans deux «programmes d'action» de 1973 et de 1977.

¹ JOCE du 13.6.1977, n° C 139, pp. 26-27, point 142.

² JOCE du 13.6.1977, n° C 139, p. 26, point 138.

³ Voir à cet égard la recommandation de la Commission aux Etats membres du 20 déc. 1974, JOCE du 18.1.1975, n° L 21, p. 24; voir également: JOCE du 13.6.1977, n° C 139, p. 28, nos 156-157 et 161.

⁴ JOCE du 19.7.1978, n° L 194, pp. 17-18.

L'adhésion subséquente de la Communauté à certaines de ces conventions internationales s'explique aussi par les *difficultés d'ordre politique et juridique* qui rendent parfois délicate l'insertion de la Communauté dans l'ordre juridique international¹.

L'adhésion récente de la Communauté à certaines de ces conventions s'explique enfin, certainement, par la *remarquable unification jurisprudentielle du régime des compétences externes de la Communauté* accomplie par la Cour de justice ces dernières années (AETR, 1971; Kramer, 1976; avis 1/76, 1977).

On peut sans exagérer qualifier d'immense la tâche qui incombe aux institutions communautaires en vue de réaliser dans la pratique le principe du parallélisme absolu entre les compétences internes et externes de la Communauté. La réalisation de ce principe devrait conduire la Commission à faire dorénavant preuve d'une vigilance accrue en vue d'assurer l'exercice effectif et intégral des compétences externes de la Communauté.

§ 3. *Effet direct, dans la Communauté, des engagements internationaux souscrits par les Etats membres avec des Etats tiers après 1958*

On a vu que la Cour de justice a expressément reconnu qu'un accord conclu par la Communauté avec un Etat tiers peut produire des effets directs dans la Communauté (arrêt *Bresciani*²).

Même si la Cour de justice a refusé de l'admettre dans les cas d'espèce qui lui étaient soumis (art. XI et II du GATT), elle n'a pas exclu non plus qu'un traité international conclu par des Etats membres avec des Etats tiers avant la création des Communautés puisse, le cas échéant, produire un effet direct aux mêmes conditions (arrêts *International Fruit Co.* et *Schlüter*³).

Il n'y a donc pas de raison de penser qu'il puisse en aller différemment dans le cas, qui nous occupe ici, des engagements internationaux souscrits par des Etats membres avec des Etats tiers depuis la création des Communautés. Les dispositions de tels engagements pourraient produire un effet direct au bénéfice des justiciables communautaires aux mêmes conditions que les autres. A condition toutefois, bien entendu, que ces engagements internationaux aient été conclus par les Etats membres dans le respect de leurs engagements communautaires: car ces derniers ont été assumés *«inconditionnellement et irrévocablement»* par les Etats membres, comme la Cour de justice l'a souligné récemment dans son arrêt *Simmenthal*, du 9 mars 1978⁴.

¹ Comp. A. MAES, *La Communauté européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux*, RMC 1977, pp. 395-400, spéc. pp. 397-398, point III.

² Voir plus haut p. 113.

³ Voir plus haut p. 137.

⁴ *Simmenthal*, 9 mars 1978, aff. 106/77, Rec. 1978, pp. 629 ss, à la p. 644, att. 18.

3. *Les risques d'abus dans l'usage, par les Etats membres, de leur compétence internationale résiduelle*

Généralités

L'unité et l'autonomie d'action de la Communauté dans ses relations extérieures ne doivent pas souffrir de l'activité conventionnelle des Etats membres sur le plan externe.

Si l'affirmation du principe est simple, sa mise en pratique l'est moins.

Le principe tient dans l'affirmation que les Etats membres ne sont plus en droit de conclure des traités internationaux dans les domaines qui ont donné lieu à un transfert de compétences en faveur de la Communauté, étant entendu que l'existence de compétences concurrentes entre la Communauté et les Etats membres sur le plan externe est exclue, et qu'il y a parallélisme absolu entre les compétences internes et les compétences externes de la Communauté (arrêt *AETR*, avis 1/76).

La pratique, elle, est plus tortueuse. La difficulté de déterminer la frontière entre ce qui est communautaire et ce qui est du ressort des Etats membres d'une part, la difficulté pour les institutions communautaires de réaliser puis de maintenir un régime unitaire des relations extérieures de la Communauté d'autre part, sont à l'origine de deux types d'actes assez troublants du point de vue de l'unité de l'ordre juridique communautaire: les *accords mixtes* et les *accords bilatéraux de coopération*.

Il convient de nous arrêter brièvement à ces deux types d'accords, en nous demandant dans chaque cas si la participation des Etats membres à ces engagements internationaux est abusive ou ne l'est pas.

§ 1. *Les accords mixtes*

A. BLECKMANN, *Der gemischte Vertrag im Europarecht*, EuR 1976, pp. 301-312; R.-J. DUPUY, *Du caractère unitaire de la CEE dans ses relations extérieures*, AFDI 1963, pp. 779-825; R.-J. DUPUY, *La technique de l'accord mixte utilisée par les Communautés européennes*, Annuaire de l'Institut de droit international, 1973, pp. 259 ss; A.N. GEORGIADOU, *Quelques problèmes juridiques posés en droit international public et en droit communautaire et l'arrêt AETR de la CJCE*, thèse multigraphiée, Paris II, 1974, pp. 364 ss, 278 ss; CH.-ED. HELD, *Les accords internationaux conclus par la CEE*, thèse, Lausanne, 1977, pp. 142-145; R. KOVAR, *Intervention orale au 3^e colloque sur la fusion des Communautés européennes*, IEJE, Liège, 1969, pp. 140-143; P.M. LEOPOLD, *External relations power of EEC in theory and in practice*, ICLQ 1977, pp. 54-80; P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Leiden, Genève, 1972; J. RAUX et CATH. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la CEE*, RTDE 1975, pp. 227-279; D. SIMON et V. CONSTANTINESCO, *Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes*, RTDE 1975, pp. 452-469; G. TESTA, *L'intervention des Etats membres dans la procédure de conclusion des accords d'association de la CEE*, CDE 1966, pp. 492-513.

1. *Définition et raison d'être*. Aucun des trois traités institutifs des Communautés européennes ne prévoit la conclusion d'«accords mixtes». Aux

termes de l'art. 4 § 2 de l'Acte d'adhésion, qui entérine la pratique antérieure en la matière, les accords mixtes sont des «accords ou conventions conclus par les Etats membres... conjointement avec une des Communautés». C'est donc la participation conjointe de la Communauté et des Etats membres en face d'un ou de plusieurs Etats tiers cocontractants qui est à l'origine de l'appellation communautaire d'accords mixtes.

Pourquoi a-t-on parfois eu recours au procédé des accords mixtes?

M. PESCATORE nous l'explique en ces termes:

«Il s'agit d'accords signés et conclus conjointement par la Communauté et ses Etats membres. Loin de constituer une manifestation d'une compétence concurrente, cette pratique est l'indice de ce que certains accords concernent des matières qui relèvent partiellement de la compétence communautaire et, partiellement, de la compétence retenue des Etats membres. Il n'est pas toujours possible, en effet, de délimiter les accords conclus avec les tiers de telle manière que leur substance vienne à coïncider exactement avec le partage intracommunautaire des compétences. Dès lors, lorsqu'un tel accord est situé «à cheval» sur cette ligne de clivage, les parties intéressées, Communauté et Etats membres, interviennent chacune pour sa part de compétence. L'application du procédé est donc l'expression d'un partage de compétences et non pas de compétences concurrentes.»¹

2. *Inquiétudes soulevées par le procédé.* A juste titre, la pratique des accords mixtes a soulevé certaines inquiétudes en doctrine. La participation des Etats membres, toute nécessaire qu'elle soit dans certains cas exceptionnels, ne risquait-elle pas de devenir la règle, et de mettre ainsi en péril l'autonomie externe de la Communauté? La participation des Etats membres aux négociations avec les pays tiers n'allait-elle pas à l'encontre de l'art. 228 § 1 CEE, qui confie à la Commission la compétence exclusive de négocier les accords externes de la Communauté? Ne heurtait-elle pas les exigences impliquées par les notions mêmes de «Communauté» et de «politique commune»?² La pratique des accords mixtes n'allait-elle pas conduire à des révisions détournées des traités institutifs, en violation des règles relatives à la procédure de révision de ces traités (art. 238 al. 3 et 236 CEE), si la procédure facultative permettant le contrôle préventif de la compatibilité de ces accords avec le Traité CEE n'était pas engagée (art. 228 § 1, al. 2 CEE)³? En un mot, la pratique des accords mixtes ne constituait-elle pas un usage abusif de la compétence internationale résiduelle des Etats membres?

¹ PESCATORE: *Le droit de l'intégration*, Leiden, Genève, 1972, à la p. 47, avec références.

² Voir à ce propos les observations critiques de plusieurs auteurs. Sur un plan général: GEORGIADOU, thèse précitée, Paris, 1974, pp. 364 ss et 378 ss; dans des contextes plus spécifiques: MARENCO, CDE 1974, à la p. 642; RAUX et FLAESCH-MOUGEN, RTDE 1975, à la p. 236 (critique de la pratique récente).

³ Comp. SIMON: RTDE 1975, à la p. 454, ad note 99.

3. *Spéculations doctrinales.* Pendant bon nombre d'années, l'absence de toute prise de position explicite de la Cour de justice sur la compatibilité de la pratique des accords mixtes avec le Traité CEE a laissé libre cours aux spéculations de la doctrine. A côté des auteurs que la pratique des accords mixtes semblait séduire «par son empirisme et sa souplesse» (DUPUY¹), on en trouvait d'autres que le procédé laissait en proie à une certaine «amertume» (KOVAR²), ou qui estimaient le procédé «juridiquement peu recommandable» (SCHUMACHER³). Entre ces deux tendances, on rencontrait encore le groupe des auteurs qui semblaient se résigner, à l'instar des institutions communautaires peut-être, à accepter les accords mixtes comme des «formules juridiquement discutables mais politiquement efficaces» (SIMON⁴), ou comme des réactions «justifiées» à des situations «changeantes» (LEOPOLD⁵). Enfin, certains auteurs n'hésitaient pas à affirmer qu'en dépit de son caractère contraignant, l'art. 236 CEE n'excluait pas certaines révisions («Vertragsänderungen») ou violations («Vertragsdurchbrechungen») de nature «ponctuelle» du Traité CEE par le biais des accords mixtes (BLECKMANN⁶), conclusion qui nous paraît très contestable.

4. *Prise de position de la Cour de justice.* Le 26 avril 1977, dans son avis 1/76, la Cour de justice eut une première occasion de s'exprimer sur le régime des accords mixtes. Remettant l'église au milieu du village, la Cour de justice, qui avait à examiner la compatibilité avec le Traité CEE d'un projet d'accord mixte (l'Accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure), a estimé qu'en l'espèce la participation de certains Etats membres aux côtés de la Communauté ne rendait pas en elle-même l'accord projeté incompatible avec le Traité CEE. La participation de six Etats membres aux côtés de la Communauté, explique la Cour, se justifiait en l'espèce par l'engagement qu'ils devaient prendre, au regard de l'art. 234 al. 2 CEE, d'apporter à deux instruments internationaux d'ancienne date les modifications rendues nécessaires par la mise en œuvre du Statut annexé au projet d'accord (il s'agissait en l'espèce de la Convention de Mannheim révisée pour la navigation du Rhin, du

¹ DUPUY: AFDI 1963, à la p. 808.

² KOVAR: intervention orale précitée, spéc. pp. 141 et 143.

³ SCHUMACHER: EuR 1977, pp. 39 et 42, point 4.

⁴ SIMON: RTDE 1975, à la p. 450.

⁵ LEOPOLD: ICLQ 1977, p. 63 et p. 69. Comp. sur ce point SIMON: RTDE 1975, p. 454, note 99.

⁶ BLECKMANN: EuR 1976, à la p. 308: «Die Mitgliedstaaten sind also für die Vertragsänderung und das Verfahren des Art. 236 EWG gebunden. Trotzdem können sie in den gemischten Verträgen den EWG Vertrag ad hoc punktuell ändern oder durchbrechen...»

17 octobre 1868, et de la Convention de Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle, du 27 octobre 1956).

Dans une prise de position très ferme, la Cour de justice déclare dans l'*avis 1/76*: «La participation de ces Etats membres à l'Accord doit être considérée comme ayant ce seul but et comme n'étant pas nécessaire à la réalisation des autres aspects du régime.»¹ La Cour souligne en outre: «La participation de ces Etats membres aux négociations, bien que justifiée dans le but indiqué ci-dessus, a cependant eu des effets allant au-delà de cet objet et peu conformes aux exigences impliquées par les notions mêmes de communauté et de politique commune.»²

5. *Enseignements à tirer de l'avis 1/76*. Quels enseignements peut-on tirer de l'*avis 1/76* sur la question des accords mixtes?

Si l'on raisonne sur la base de l'*avis* pris comme un tout, ces enseignements nous paraissent être les suivants: le procédé des accords mixtes n'est pas a priori incompatible avec le Traité CEE; la compatibilité des accords mixtes avec le Traité CEE doit être examinée cas par cas; la participation des Etats membres doit apparaître comme absolument indispensable à la réalisation des objectifs de l'accord mixte; cette participation est subordonnée à plusieurs conditions cumulatives: elle ne doit entraver en aucune manière l'exercice normal des compétences exclusives de la Communauté sur le plan externe; elle ne doit pas être incompatible avec les exigences impliquées par les notions clés de «Communauté» et de «politique commune»; elle ne doit pas conduire à un abandon de l'autonomie d'action de la Communauté dans ses rapports extérieurs; ni aboutir à la modification de la constitution interne de la Communauté par l'altération d'éléments essentiels de la structure communautaire.

Sur un plan plus général, on peut déduire de l'*avis 1/76* que la pratique des accords mixtes doit demeurer exceptionnelle. L'analyse de la Cour invite à un réexamen critique des accords mixtes existants. Elle suggère aussi une réduction de la pratique future de ce type d'accords. Dorénavant, la Commission devra reconduire seule les accords externes dont la forme mixte serait injustifiée; elle devra aussi, lorsque la participation conjointe des Etats membres se justifie, veiller à circonscrire avec précision l'étendue de leur participation. En cours de négociation, la sanction du partage intracommunautaire des compétences pourrait être assurée par le biais de l'action en manquement (art. 169-171 CEE) ou du contrôle préventif de la compatibilité des accords mixtes «envisagés» avec le Traité CEE (art. 228 § 1, al. 2 CEE).

¹ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss, à la p. 756, point 7.

² Point 8, Rec. 1977, à la p. 756.

6. *Conclusion.* En conclusion, et sous réserve d'un examen plus approfondi, il faut bien admettre que si la pratique des accords mixtes se justifie dans certains cas exceptionnels, elle n'en constitue pas moins à plus d'un titre une menace sérieuse pour l'autonomie d'action de la Communauté dans ses rapports externes. Lorsqu'elle n'est pas justifiée par des raisons objectives précises, cette pratique représente donc bel et bien une forme d'abus dans l'usage, par les Etats membres, de leur compétence internationale résiduelle.

§ 2. *Les accords bilatéraux de coopération*

VL. CONSTANTINESCO, *Accords de coopération et politique commerciale commune*, RTDE 1976, pp. 463-469; D.E.L.M. JOLIVET, *Les accords de coopération des Etats membres de la CEE*, RMC 1977, pp. 361-367; G. LEONARD et D. SIMON, *La mise en œuvre de la politique commerciale commune : passage de la période de transition à la période définitive*, RTDE 1971, pp. 107-158; P.M. LEONARD, *External relations power of EEC in theory and in practice*, ICLQ 1977, pp. 54-80; E.U. PETERSMANN, *Auswärtige Gewalt* (article pré-cité), ZaöRV 1975, pp. 213-281, spéc. pp. 266-267 et 280; C. SASSE, *Kooperationsabkommen und EG-Handelspolitik. — Parallelität oder Konflikt?* KSE 1975, pp. 29-45; SCHUMACHER, H.H., *Kooperationsverträge und RWG. Sackgasse für die gemeinsame Handelspolitik?* EuR 1977, pp. 26-42; voir également les réponses de la Commission et du Conseil aux questions écrites n° 731/77 (Commission) et 732/77 (Conseil) de M. G. PETERSEN, JOCE du 11.4.1978, n° C 88, pp. 2-3 et 3-4.

1. *Généralités.* Qu'en est-il des accords bilatéraux de coopération, conclus par les Etats membres avec des Etats tiers depuis le 1^{er} janvier 1970, date à laquelle la compétence en matière de politique commerciale a été transférée dans son ensemble à la Communauté par l'effet de l'art. 113 § 1 CEE? Ces accords de coopération représentent-ils aussi, comme certains accords mixtes, une forme d'abus dans l'usage de la compétence internationale résiduelle des Etats membres après 1958? Représentent-ils une entrave pour la politique commerciale commune définie à l'art. 113 CEE? Peut-on considérer comme compatible avec le Traité CEE la décision du Conseil du 16 décembre 1969 «concernant l'uniformisation progressive des accords relatifs aux relations commerciales des Etats membres avec les pays tiers et la négociation des accords communautaires»¹?

Qu'en est-il de la décision du Conseil du 22 juillet 1974 «instaurant une politique de consultation pour les accords de coopération des Etats membres avec des Etats tiers»²? Qu'en est-il enfin des nombreuses décisions «autorisant la prorogation ou la tacite reconduction de certains accords commerciaux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers»³?

Sur ces points également, la doctrine n'est pas non plus unanime et il vaut la peine d'illustrer la diversité des opinions exprimées avant de tenter

¹ JOCE du 29.12.1969, n° L 326, p. 39.

² JOCE du 30.7.1974, n° L 208, p. 23.

³ *Exemples*: décision du Conseil du 30 janv. 1978, JOCE du 15.2.1978, n° L 44, pp. 26-28 (avec une quinzaine de références à des décisions antérieures de même nature); décision du Conseil du 25 avril 1978, JOCE du 11.5.1978, n° L 123, pp. 23-25.

d'apprécier brièvement, à notre tour, la pratique de ces accords bilatéraux de coopération.

2. *Aperçu des controverses doctrinales.* Un premier groupe d'auteurs semble adopter une attitude plutôt tolérante face à la pratique des accords bilatéraux de coopération. Pour M. SCHNEIDER, la décision du Conseil du 16 décembre 1969 répondrait dans une certaine mesure « au souci de rechercher des solutions pratiques et souples plutôt que d'imposer des décisions de principe qui seraient restées inapplicables »¹. La même attitude tolérante se retrouve dans les propos récemment tenus par M^{me} LEOPOLD, qui estime que la décision de 1969 et celles qui lui ont succédé seraient l'expression de réponses communautaires « réalistes » à une situation « difficile »².

En contraste avec ce courant doctrinal, un autre groupe d'auteurs juge plus sévèrement la pratique des accords de coopération. M. CONSTANTINESCO juge la généralisation de cette pratique « contestable »³; M. SCHUMACHER s'inquiète de voir le débat communautaire qui est essentiellement noué autour de l'art. 113 CEE déboucher sur une « impasse »⁴; M. PETERSMANN estime que le volet commercial de ces accords empiète sur la compétence exclusive dont bénéficie la Communauté au titre de l'art. 113 CEE⁵; M. SASSE, enfin, déplore que certaines clauses de ces accords violent aussi bien l'art. 113 CEE que la décision du 16 décembre 1969⁶.

3. *Le problème de la compétence.* L'appréciation de la compatibilité avec le Traité CEE des accords bilatéraux de coopération pose d'abord un problème de *compétence*: qui, de la Communauté ou des Etats membres, a la compétence exclusive de conclure ce type d'accords? La réponse à cette question dépend de la nature des clauses de ces accords.

a) *Clauses à caractère commercial*

S'agissant des clauses à caractère commercial, la réponse est claire. La compétence en matière de politique commerciale ayant été transférée *dans son ensemble* à la Communauté le 1^{er} janvier 1970, les Etats membres ne disposent plus de la moindre parcelle de compétence internationale résiduelle dans ce domaine⁷.

¹ SCHNEIDER: RMC 1970, à la p. 20.

² LEOPOLD: ICLQ 1977, à la p. 68.

³ CONSTANTINESCO: RTDE 1975, à la p. 463.

⁴ SCHUMACHER: EuR 1977, à la p. 32 (*sine Sackgasse*).

⁵ PETERSMANN: ZaöRV 1975, à la p. 280, point 7 du résumé en anglais.

⁶ SASSE: KSE 1975, à la p. 40.

⁷ *Avis 1/75*, 11 nov. 1975, Rec. 1975, pp. 1355-1365.

b) *Clauses relatives à la coopération technique et scientifique, à la coopération industrielle, et à la politique en matière d'énergie*

Dans ces domaines, la réponse est moins évidente, car la Communauté ne dispose pas de compétence exclusive, ni même principale. Faut-il en conclure que les Etats membres jouissent dans ces domaines d'une compétence retenue intégrale, qui les légitimerait à agir individuellement sur le plan international? Assurément non. Car dans chacun de ces domaines, la Communauté a défini certains *objectifs*. Tel est le cas du secteur de la science et de la technologie¹; tel est le cas également, dans une certaine mesure, de la politique industrielle²; tel est enfin le cas du secteur de l'énergie, dont les objectifs à atteindre pour 1985 ont été définis dès 1974³. Dans le prolongement de la philosophie de l'*avis 1/76*, on peut donc sans doute admettre que chaque fois que les institutions communautaires estiment que la conclusion d'accords bilatéraux de coopération est nécessaire à la réalisation d'objectifs définis, comme ici, *dans le cadre communautaire*, la Communauté est en principe investie des compétences internationales correspondantes, même en l'absence de dispositions expresses du *Traité CEE*⁴.

4. *Le problème de l'exercice de la compétence.* Pour diverses raisons, il peut arriver que la Communauté diffère temporairement l'exercice d'une compétence dont elle est titulaire. Faut-il dès lors admettre que, tant que la Communauté ne juge pas opportun d'exercer les compétences qui sont les siennes sur le plan externe, les Etats membres peuvent librement agir sur le plan externe «au nom et pour le compte de la Communauté»? D'autre part, les difficultés rencontrées jusqu'ici par la Communauté dans ses relations avec les pays à commerce d'Etat pouvaient-elles justifier que les Etats membres exerçassent provisoirement eux-mêmes les compétences externes dont la Communauté était, juridiquement, titulaire? On peut en douter.

¹ Bull.CE, suppl. 3/77: «La politique commune dans le secteur de la science et de la technologie» (64 p.).

² Voir le *Mémorandum* de 1970 établi par la Commission: «La politique industrielle de la Communauté», Bruxelles, 1970 (Off. des publ. offic. des CE, Luxembourg, 385 p.). Plus récemment, le Conseil a défini certains objectifs communautaires en matière de politique industrielle dans le *secteur aéronautique* (décl. du 14 mars 1977, JOCE du 19.3.1977, n° C 69, p. 6); voir également la «communication» de la Commission au Conseil concernant divers programmes d'action de politique industrielle dans le *secteur de l'électronique et de l'information* (COM (76) 724 final); voir également la «communication» de la Commission relative à l'assainissement du *secteur de la construction navale dans la Communauté*, Bull.CE, suppl. 7/77 (21 p.).

³ Bull.CE, suppl. 4/74; pour un tableau général du droit communautaire dérivé en matière d'énergie (charbon, pétrole, gaz, électricité, énergie nucléaire), voir le recueil «*Politique communautaire de l'énergie. Textes réglementaires*», Bruxelles, Luxembourg, 1977 (257 p.), paru dans les six langues officielles de la Communauté.

⁴ Comp. *avis 1/76*, point 3, Rec. 1977, à la p. 755.

S'il est une conséquence juridique qu'il faut déduire de «l'état d'inachèvement de la politique commerciale communautaire» au 1^{er} janvier 1970¹, c'est bien que les Etats membres, conformément à l'obligation qui leur incombe en vertu de l'art. 5 CEE, doivent faciliter la tâche des institutions communautaires dans la mise en œuvre intégrale de cette politique sur le plan externe. Selon la formule souvent citée de l'arrêt *Kramer*², ils doivent donc utiliser *ensemble* «tous les moyens juridiques et politiques dont ils disposent pour assurer la participation de la Communauté» en tant que telle aux accords de coopération précédemment conclus par eux. De toute manière exceptionnelle, une action individuelle des Etats membres ne serait possible que dans le respect absolu d'une double condition déjà soulignée par la Cour de justice dans le contexte des rapports intracommunautaires de la politique commerciale³: l'action des Etats membres devrait être menée «en conformité avec le traité» CEE, et «en vertu d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté».

5. *Compatibilité avec le Traité CEE des décisions du Conseil du 16 décembre 1969 et du 22 juillet 1974?*

Les régimes de «contrôle» des accords bilatéraux de coopération institués par ces deux décisions répondent-ils aux exigences posées ci-dessus? On peut sérieusement en douter.

a) *La décision du 16 décembre 1969* a été, à juste titre, souvent critiquée. Il n'est pas question d'en entreprendre ici l'exégèse, mais de souligner simplement que les diverses mesures d'information et de consultation entre la Commission et les Etats membres que cette décision prévoit ne constituent pas un contrôle communautaire digne de ce nom. Il suffira de rappeler que l'art. 4 de cette décision ne réserve pas expressément à la Commission la compétence exclusive de constater si oui ou non la reconduction d'un accord bilatéral constitue une entrave à la politique commerciale commune⁴, et que la seule sanction communautaire de la constatation d'une telle entrave consiste dans la soumission symbolique d'un «rapport détaillé» de la Commission au Conseil.

b) *La décision du 22 juillet 1974*, «instaurant une procédure de consultation pour les accords de coopération des Etats membres avec des Etats tiers»⁵, ne mérite guère plus de mansuétude. Si son objet n'est pas absolument

¹ *Donckerwolcke*, 15 déc. 1976, aff. 41/76, Rec. 1976, pp. 1921 ss, à la p. 1937, att. 27.

² *Kramer*, 13 juil. 1976, aff. 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 ss, à la p. 1313, att. 45.

³ *Donckerwolcke*, att. 32, Rec. 1976, à la p. 1937.

⁴ JOCE du 29.12.1969, n° L 326, p. 39.

⁵ JOCE du 30.7.1974, n° L 203, pp. 23-34.

identique à celui de la décision du 16 décembre 1969, elle n'en marque pas moins, dans son esprit, un recul par rapport à cette dernière. La doctrine s'est inquiétée à juste titre de «l'insuffisance» de la décision du 22 juillet 1974, qui se borne à soumettre la *négociation* et l'*exécution* des accords bilatéraux de coopération à une simple «procédure de consultation préalable», qui s'effectue «au sein d'un comité restreint composé de représentants de chaque Etat membre et de la Commission» (art. 4). Les garanties insuffisantes de l'indépendance des institutions communautaires dans cette procédure expliquent que l'on ait qualifié la décision du 22 juillet 1974 de «nouvel avatar de la remise en cause de la politique commerciale commune»¹.

c) Les nombreuses décisions du Conseil «autorisant la prorogation et la tacite reconduction de certains accords commerciaux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers», généralement fondées sur l'art. 113 CEE et sur l'art. 3 de la décision du Conseil du 16 décembre 1969, méritent en revanche un jugement moins sévère. Elles comportent en effet dans chaque cas une «habilitation spécifique de la part de la Communauté», qui n'est valable que pour des accords déterminés et pour une durée n'excédant en général pas un an. Les autorisations données aux Etats membres de proroger ou de reconduire ces accords bilatéraux ne sont données que «jusqu'à substitution de celles-ci par des accords communautaires à négocier». On précise en outre dans ces décisions d'habilitation que l'autorisation donnée «ne saurait modifier l'obligation pour les Etats membres d'éviter, et, le cas échéant, d'éliminer, toute incompatibilité entre ces accords et les dispositions du droit communautaire»².

6. *Effets internes des accords de coopération.* Pour être opposables à l'intérieur de la Communauté, les accords bilatéraux de coopération doivent évidemment être compatibles avec le droit communautaire.

Par contraste, dans toute la mesure où ces accords auraient été conclus *ultra vires* par les Etats membres, ils y seraient inopposables. Telle semble être l'opinion de la doctrine en la matière (PESCATORE³, PETERSMANN⁴, SIMON⁵). Ces auteurs se bornent toutefois à des considérations générales, sans toujours mentionner le cas particulier des accords bilatéraux de coopération. L'inopposabilité à l'intérieur de la Communauté des accords bilatéraux de coopération conclus en violation du droit communautaire ressort

¹ CONSTANTINESCO: RTDE 1975, à la p. 465.

² *Exemples*: décisions du Conseil du 25 avril 1977, JOCE du 13.5.1977, n° L 120, p. 17; du 18 oct. 1977, JOCE du 22.10.1977, n° L 270; du 30 janv. 1978, JOCE du 15.2.1978, n° L 44, p. 26.

³ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, p. 148.

⁴ PETERSMANN: ZaöRV 1975, à la p. 266.

⁵ SIMON: RTDE 1975, à la p. 450.

d'ailleurs expressément de l'art. 6 de la décision précitée du Conseil du 22 juillet 1974: cette disposition prévoit en effet que les Etats membres doivent s'assurer «de façon appropriée que les accords de coopération qu'ils envisagent de conclure ou de reconduire avec des tiers ne pourront en aucun cas être invoqués ou interprétés comme affectant les obligations découlant pour eux des traités instituant les Communautés européennes»¹. Comme le remarque toutefois avec raison M. PETERSMANN, les accords bilatéraux de coopération contraires au droit communautaire resteraient valides sur le plan international. Ils lieraient les Etats membres contractants aux Etats tiers de bonne foi². Pour qu'un tel accord de coopération fût nul sur le plan du droit international public, il faudrait que la violation des règles du Traité CEE relatives à la capacité internationale de la Communauté fût «manifeste» au sens de l'art. 46 de la Convention de Vienne de 1969. Se fondant sur le caractère opposable de la Communauté aux Etats tiers, un auteur comme M. JACQUÉ ne semble pas exclure une telle conclusion³. Pour notre part, nous doutons qu'une telle hypothèse puisse se réaliser en pratique. En effet, la publication du Traité CEE au Recueil des traités des Nations Unies (RTNU) — publication qui n'a pas de valeur constitutive⁴ — ne rend pas opposables à un Etat tiers de bonne foi toutes les subtilités du partage des compétences externes entre la Communauté et ses Etats membres, car ces subtilités sont elles-mêmes sujettes à maintes controverses dans les rapports intracommunautaires⁵.

7. *Conclusion.* Même si l'on admet que l'état d'inachèvement de la politique commerciale commune à l'expiration de la période de transition a pu, dans une certaine mesure, justifier exceptionnellement le maintien temporaire de certains engagements conventionnels des Etats membres avec des

¹ JOCE du 30.7.1974, n° L 203, pp. 23-34.

² PETERSMANN: ZaöRV 1975, à la p. 266: «Im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht abgeschlossene «post-konstitutionnelle» Völkerrechtsabkommen der EG-Staaten können zwar bei Gutgläubigkeit des internationalen Vertragspartners völkerrechtlich wirksam sein, sind jedoch für die Gemeinschaft rechtlich unverbindlich und innergemeinschaftlich unvollziehbar.»

³ Comp. J.-P. JACQUÉ, *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Paris, 1972, à la p. 78: «Juridiquement, l'existence des Communautés s'impose à tous les Etats et un traité conclu par un Etat (*lire*: Etat membre) avec un Etat tiers dans un domaine où la compétence est attribuée à la Communauté serait nul.»

⁴ Comme l'observe M. PESCATORE, cette publication n'a pas pour effet de rendre les traités opposables aux tiers (cet auteur cite Kelsen, avec réf.), «mais elle n'en a pas moins une valeur d'information qui pourrait fournir un argument, dans le cas de litige, pour établir la collusion ou la mauvaïse foi d'un Etat tiers». P. PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244, à la p. 165, note 6.

⁵ Comp. BLECKMANN: *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 226-227; voir également, du même auteur: JIR 1975, à la p. 304: «... Kompliziertheit der EWG Materie, die Drittstaaten nicht zu beherrschen brauchen.»

Etats tiers, il est manifeste qu'à maints égards les régimes communautaires institués par les décisions du 16 décembre 1969 et du 22 juillet 1974 constituent des entraves à l'achèvement du volet externe de la politique commerciale commune dont la compétence est transférée dans son ensemble à la Communauté depuis le 1^{er} janvier 1970. Parmi les dangers que recèlent les régimes de 1969 et de 1974, il faut noter le risque que les Etats membres se livrent entre eux à une surenchère dans ces rapports bilatéraux, en particulier à l'égard des Etats membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), surenchère qui constituerait une grave menace pour l'unité des relations extérieures de la Communauté. A bien des égards, les décisions précitées du Conseil n'encadrent pas suffisamment les actions individuelles des Etats membres, et compromettent ainsi la substitution d'accords communautaires aux accords bilatéraux conclus entre Etats membres et Etats tiers. Ni l'une ni l'autre de ces décisions n'offre toutes les garanties communautaires nécessaires à la réalisation effective de la politique commerciale commune. Il n'y a en effet ni institution généralisée d'un régime d'habilitation stricte de la part de la Communauté, ni garantie de compatibilité de ces habilitations avec le Traité CEE. Par les abus qu'elle engendre, la pratique des accords bilatéraux de coopération se heurte non seulement aux exigences d'unité et de solidarité communautaires, mais rend difficile la réalisation de l'autonomie d'action de la Communauté sur le plan externe.

LES ACTES INTERNATIONAUX UNILATÉRAUX

Après les règles conventionnelles, qui forment incontestablement la source internationale la plus importante de l'ordre juridique communautaire, nous envisagerons maintenant dans la perspective externe un ensemble assez hétéroclite d'actes que nous nous proposons de ranger sous la dénomination générique d'«actes internationaux unilatéraux».

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est indispensable de faire quelques remarques préliminaires sur la terminologie employée, sur la méthode suivie, sur le point de départ de notre réflexion et sur les limites de notre examen.

Généralités

J. DEHAUSSY, *Les actes unilatéraux en droit international public. A propos d'une théorie restrictive*, JDI 1965, pp. 41-66; J.-P. JACQUÉ, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Paris, 1972, spéc. pp. 321-417; D. RUIZÉ, *Droit international public*, Paris, 1975, pp. 41-43; E. SUX, *Les actes unilatéraux en droit international public*, Paris, 1966.

1. *Terminologie.* Jusqu'à une époque récente, la notion d'«actes internationaux unilatéraux» ne servait à désigner que les actes unilatéraux d'origine étatique. L'important ouvrage que M. SUX consacre aux actes unilatéraux en droit international public est à cet égard significatif: cet auteur y traite seulement de la protestation, de la notification, de la promesse, de la renonciation et de la reconnaissance¹.

Trop restrictive, cette conception de la notion d'acte unilatéral en droit international public a été justement critiquée². Le principal grief que l'on peut lui adresser est d'exclure de la notion d'acte international unilatéral la catégorie d'actes qui est en passe de devenir l'une des plus importantes sources du droit international public: les actes unilatéraux issus des organisations internationales. Aussi faut-il approuver M. RUIZÉ qui écrit qu'il existe *diverses catégories d'actes internationaux unilatéraux*: les actes judiciaires, les actes d'organisations internationales, les actes unilatéraux

¹ SUX, E.: *Les actes unilatéraux en droit international public*, Paris, 1966, pp. 47 ss, 81 ss, 109 ss, 153 ss, et 189 ss.

² DEHAUSSY, J.: *Les actes unilatéraux en droit international public. A propos d'une théorie restrictive*, JDI 1965, pp. 41-66.

étatiques¹. Classification similaire dans l'imposant ouvrage que M. JACQUÉ consacre à l'acte juridique en droit international public: cet auteur oppose en effet les actes unilatéraux propres aux «relations de coordination»² (au nombre desquels on trouve les actes unilatéraux étatiques³) aux «actes unilatéraux autoritaires»⁴, catégorie dans laquelle cet auteur distingue les actes juridictionnels et les actes unilatéraux des organisations internationales⁵.

En se fondant sur cette doctrine récente, il paraît donc légitime de considérer la notion d'acte international unilatéral dans un *sens large* et d'y voir, avec M. RUZIÉ un «acte par lequel une seule partie pose des normes génératrices de droits et d'obligations dans les rapports juridiques intéressant d'autres sujets de droit international»⁶.

Aux fins des développements qui suivent, nous adopterons toutefois une terminologie plus «fonctionnelle»: comme il s'agit pour nous de tenter de mesurer l'impact du droit international sur l'ordre juridique communautaire, nous considérerons comme «actes internationaux unilatéraux» tous actes unilatéraux pris par un organe international non communautaire qui pourraient, par hypothèse, produire des effets juridiques à l'intérieur de la Communauté.

2. *Méthode suivie*. Dans un domaine aussi inexploré que celui que nous abordons, il nous paraît prudent de procéder à partir de ce qui est certain vers ce qui l'est moins, en construisant notre réflexion à partir des rares arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes dans lesquels certains effets juridiques ont été déduits d'actes unilatéraux d'origine non communautaire. Ce choix délibéré en faveur d'une approche «inductive» nous dispensera d'entrer dans le vaste débat théorique consacré, depuis plusieurs décennies, à la place des actes unilatéraux dans les sources du droit international public.

3. *Point de départ de notre réflexion*. Dans les développements qui suivent, nous partirons aussi de l'idée que les actes unilatéraux forment une source du droit international public d'importance toujours grandissante; que lorsque ces actes unilatéraux n'ont pas une vocation purement interne mais sont, selon l'expression de M. WAELBROECK, «tournés vers l'extérieur»⁷,

¹ RUZIÉ, D.: *Droit international public*, Paris, 1975, à la p. 41.

² JACQUÉ, J.-P.: *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Paris, 1972, pp. 329 ss.

³ JACQUÉ: pp. 335 ss.

⁴ JACQUÉ: pp. 345 ss.

⁵ JACQUÉ: pp. 345-360; et 361-417.

⁶ RUZIÉ: p. 41.

⁷ WAELBROECK, M.: *Nature juridique des actes des organisations et des juridictions internationales et leurs effets en droit interne*, dans: «Rapports belges au 8^e Congrès international de droit comparé», 1970, pp. 503-520, à la p. 503, point 1.

ils peuvent engendrer des effets juridiques sur d'autres sujets de droit international que celui qui les émet; et que c'est dès lors à un combat d'arrière-garde que se livrent ceux qui contestent ou minimisent encore l'importance des actes unilatéraux au sein des sources du droit international en invoquant la formule, à cet égard désuète, de l'art. 38 du Statut de la Cour internationale de justice.

4. *Limites de notre examen.* Le caractère général de notre étude nous incite à centrer notre attention sur trois catégories d'«actes internationaux unilatéraux»:

- les actes unilatéraux posés par les organes de certains accords externes de la Communauté;
- les actes unilatéraux posés par d'autres organisations internationales que les Communautés européennes;
- les décisions prises par certaines juridictions internationales.

L'accent, comme d'habitude, sera mis sur la question des éventuels *effets* de ces actes internationaux unilatéraux à l'intérieur de la Communauté.

Les actes unilatéraux posés par les organes de certains accords externes de la Communauté

1. Position du problème

Il arrive fréquemment que des accords ou conventions conclus par la Communauté avec des Etats tiers instituent des organes mixtes, composés de représentants des parties contractantes, chargés en particulier de veiller au bon fonctionnement de l'accord. Ces organes (conseil d'association, comité mixte, comité des ministres) adoptent des actes qui s'intitulent selon le cas: décision, résolution, recommandation, avis.

Quels sont les effets de ces actes à l'intérieur de la Communauté? Y ont-ils ou non force obligatoire? Y sont-ils ou non directement applicables? Y engendrent-ils, enfin, des effets directs en faveur des particuliers?

2. Rareté de la jurisprudence

A notre connaissance, les seuls arrêts où la Cour de justice a déduit des effets juridiques d'actes unilatéraux pris par les organes d'un accord externe de la Communauté sont les arrêts *Charmasson*, du 10 décembre 1974¹, et *Bresciani*, du 5 février 1976².

Dans ces deux espèces, la Cour de justice a jugé qu'une décision d'un Conseil d'association — prise au titre des art. 44 et 47 de la Convention de Yaoundé I du 20 juillet 1963 — avait valablement pu maintenir en vigueur la Convention de Yaoundé I entre les dates du 30 mai 1969, date prévue de son expiration, et du 1^{er} janvier 1971, date d'entrée en vigueur de la Convention de Yaoundé II. En d'autres termes, la Cour de justice a reconnu qu'un acte unilatéral posé par un organe d'association avait eu pour effet obligatoire, dans l'ordre juridique communautaire, de combler le vide juridique séparant l'expiration de la première convention et l'entrée en vigueur de la seconde.

L'arrêt *Bresciani*, du 5 février 1976, est particulièrement explicite. La Cour de justice y souligne que «la première Convention d'association ayant expiré le 30 mai 1969 sans que la nouvelle Convention ait été

¹ *Charmasson*, 10 déc. 1974, aff. 48/74, Rec. 1974, pp. 1383 ss.

² *Bresciani*, 5 févr. 1976, aff. 87/75, Rec. 1976, pp. 129 ss.

adoptée, le Conseil d'association l'a prorogée à deux reprises de façon à éviter toute discontinuité; que ces décisions ayant été adoptées par le Conseil d'association en vertu de pouvoirs attribués à celui-ci par la Convention, il faut conclure que les obligations imposées aux Etats membres par la première Convention ont continué sans interruption jusqu'à l'entrée en vigueur de la deuxième Convention»¹.

Dans l'optique de notre étude, l'enseignement principal de cet arrêt est de montrer clairement le caractère obligatoire que peut avoir, comme tel, dans l'ordre juridique communautaire, un acte posé par l'organe d'un accord externe de la Communauté.

Cet arrêt invite à élargir les termes de la discussion et à tenter de classer sommairement les actes internationaux unilatéraux émis par de tels organes.

3. *Classification sommaire*

La façon la plus simple de classer les actes posés par les organes de certains accords externes de la Communauté est d'opposer ceux qui ont un caractère obligatoire à ceux qui n'en ont pas.

§ 1. *Actes obligatoires*

Il suffit de parcourir les accords externes de la Communauté pour se persuader que certains des actes unilatéraux que peuvent poser leurs organes ont un caractère obligatoire.

En voici trois illustrations:

1. L'art. 65 § 1 de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, du 9 juillet 1961, dispose: «Pour la réalisation des objectifs fixés par le présent Accord, et dans les cas prévus par celui-ci, le Conseil d'association dispose du pouvoir de décision. Chacune des deux parties est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises.»²
2. L'art. 29 § 1 de l'accord commercial entre la CEE et la Suisse, du 22 juillet 1972, prévoit notamment que le Comité mixte, chargé de veiller à la gestion et à la bonne exécution de l'accord, «prend des décisions dans les cas prévus à l'Accord. L'exécution de ces décisions est effectuée par les parties contractantes selon leurs règles propres.»³
3. Enfin, dans des termes voisins, l'art. 74 § 3 de la Convention de Lomé du 28 février 1975 prévoit que le Conseil des Ministres «dispose du pouvoir de décision; ses décisions sont obligatoires pour les parties contractantes, qui sont tenues de prendre les mesures que comporte leur exécution»⁴.

¹ Att. 27-29, et point 4 du dispositif, Rec. 1976, pp. 142-144.

² JOCE du 18.2.1963, p. 293.

³ JOCE du 31.12.1972, n° L 300, p. 189.

⁴ JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 27.

Les trois dispositions citées créent donc, à charge de chacune des parties contractantes, des *obligations internationales de résultat*. La Communauté et les Etats tiers sont liés sur le plan international dès l'adoption de ces actes. La circonstance que l'exécution de ces décisions requiert normalement l'édictation d'actes législatifs ou exécutifs de droit interne (de droit communautaire pour la Communauté, de droit national pour les Etats tiers cocontractants) n'altère en rien la force obligatoire *intrinsèque* de ces actes internationaux unilatéraux. Ces derniers sont obligatoires pour les parties contractantes, en principe dès leur adoption, mais parfois passé un certain délai¹.

La violation de ces actes unilatéraux peut engendrer des *sanctions* internationales ou communautaires.

a) *Sur le plan international* d'abord, l'inexécution par les institutions communautaires d'une obligation dérivée d'un tel acte engagerait la responsabilité internationale de la Communauté vis-à-vis de l'Etat tiers ou des Etats tiers cocontractants. Dans le cas d'un accord mixte, il y aurait sans doute lieu de présumer dans un premier temps une responsabilité internationale principale de la Communauté, étant entendu que dans un second temps il pourrait être procédé à une ventilation intracommunautaire des responsabilités, sous le contrôle exclusif de la Cour de justice (art. 219 CEE).

b) *Sur le plan communautaire* ensuite, l'inexécution d'un tel acte unilatéral pourrait justifier l'ouverture d'une action en carence contre l'institution communautaire défaillante (art. 175-176 CEE); voire l'ouverture d'une action en manquement (art. 169-171 CEE) dirigée contre un ou plusieurs Etats membres par le biais de l'art. 5 CEE.

§ 2. *Actes non obligatoires*

Par définition, les actes unilatéraux non obligatoires émanant des organes des accords externes de la Communauté n'emportent aucun effet contraignant dans l'ordre juridique communautaire. Tel est le cas des résolutions, recommandations et autres avis adoptés par ces organes.

Comme illustration de tels actes, on citera la *recommandation* adoptée le 18 mai 1977 par la Commission parlementaire mixte CEE-Grèce à Mytilène (Lesbos). Cette recommandation, transmise aux institutions communautaires, fait notamment état du souhait de cet organe que la Grèce devienne membre de la Communauté « dans le plus bref délai possible » afin de participer à « l'élargissement ultérieur de la Communauté » (point 7)². Le défaut de caractère obligatoire de la recommandation

¹ Voir le cas des « recommandations » de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est évoqué plus loin, p. 185.

² PE Doc. n° 117/77, du 6 juin 1977.

dans l'ordre interne de la Communauté ressort clairement du libellé de l'acte. En l'espèce, il est clair que ce plaidoyer à peine voilé en faveur du traitement privilégié de la Grèce par rapport aux deux autres candidats à l'adhésion (Espagne et Portugal) ne porte pas atteinte à la liberté de manœuvre dont les institutions communautaires et les Etats membres disposent sur les questions d'adhésion en vertu de l'art. 237 CEE.

On observera qu'il faut toujours prendre soin de restituer la réalité juridique derrière l'intitulé de ces actes unilatéraux. Ainsi, le jour où la Communauté fera en tant que telle partie de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est instituée par la Convention de Londres du 24 janvier 1959, elle sera, passé un certain délai, *liée* par les « recommandations » adoptées par cet organe international, car dans le système de cette Convention le terme de recommandation recouvre un acte unilatéral déployant sous certaines conditions des effets juridiques obligatoires¹.

4. Application à l'intérieur de la Communauté

M. G. MARCOFF, *Les règles d'application indirecte en droit international*, RGDIP 1976, pp. 385-424.

§ 1. Principe : application indirecte

Les actes unilatéraux obligatoires pris par les organes des accords externes de la Communauté sont un cas typique de *règles d'application indirecte*, c'est-à-dire de règles qui requièrent normalement l'édition d'actes législatifs ou exécutifs de droit interne afin d'être appliquées². L'éventuelle intervention des institutions communautaires n'équivaut pas à une « transformation » de l'acte international unilatéral émis par l'organe de l'accord externe³; elle représente plutôt une modalité d'exécution interne d'une obligation internationale qui est parfaite dès l'édition de l'acte international par l'organe de l'accord externe.

§ 2. Vers une exception ?

Il n'est pas exclu que le principe de l'application indirecte des actes unilatéraux pris par les organes des accords externes de la Communauté connaisse bientôt une exception. Certains de ces actes pourraient en effet être directement applicables dans l'ordre juridique de la Communauté, comme ils le seraient d'ailleurs dans l'ordre juridique de l'Etat tiers cocontractant.

¹ Kramer, 14 juil. 1976, aff. 3, 4 et 6/76, att. 4-7, Rec. 1976, pp. 1306-1307; voir également plus loin, p. 185.

² Comp. MARCOFF: RGDIP 1976, spéc. p. 408.

³ Opinion contraire: BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, à la p. 217.

On en voudra pour témoignage que l'art. 39 du Statut annexé au projet d'accord entre la CEE et la Suisse relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure prévoit: «Les dispositions de portée générale arrêtées par les organes du Fonds sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les États membres de la CEE et la Suisse.»¹

Le caractère révolutionnaire de cette disposition saute aux yeux. Son adoption consacrerait pour la première fois le caractère supranational d'un accord externe de la Communauté.

Mais une telle disposition est-elle compatible avec le Traité CEE?

Dans son *avis 1/76*, du 26 avril 1977, la Cour de justice a réservé sa décision de principe, en n'estimant pas nécessaire de trancher *dans l'abstrait* le problème de la compatibilité avec le Traité CEE de l'attribution à un établissement public international, par les institutions communautaires, de la compétence d'arrêter des actes unilatéraux de portée générale, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les États membres de la Communauté et dans l'État tiers cocontractant. La Cour de justice n'a toutefois pas émis d'objection fondamentale à la création d'un tel régime *dans le cas d'espèce*, en soulignant en particulier que «les dispositions du Statut définissent et circonscrivent les pouvoirs que celui-ci reconnaît aux organes du Fonds de façon à ce point nette et précise qu'il ne s'agit en l'occurrence que de pouvoirs d'exécution»².

Compte tenu de cette prise de position de la Cour, il est vraisemblable que le projet d'accord remanié reprendra l'idée du caractère directement applicable des actes obligatoires de portée générale arrêtés par les organes du Fonds. C'est du moins l'impression que l'on retire de la lecture de la communication présentée par la Commission au Conseil en date du 19 juillet 1977³.

5. Effet direct dans la Communauté?

§ 1. Principe: absence d'effet direct

On a vu que, dans la règle, les actes unilatéraux obligatoires qu'édictent les organes d'accords externes de la Communauté n'atteignent les particuliers que par l'effet des actes que les institutions communautaires prennent pour leur exécution interne. Pour se prévaloir d'un tel acte, le justiciable communautaire se bornera donc à invoquer l'effet direct de l'acte d'exécution communautaire.

¹ JOCE du 3.9.1976, n° C 208, pp. 4-22.

² *Avis 1/76*, points 15-16, Rec. 1977, à la p. 759.

³ COM (77) 343 final, du 19.7.1977.

Quelle serait la situation en cas d'absence d'un tel acte d'exécution communautaire? La Cour de justice pourrait-elle reconnaître l'effet direct d'un acte unilatéral posé par l'organe d'un accord externe de la Communauté? Tout en concédant volontiers le caractère assez académique d'une telle question (vu leur objet, ces actes unilatéraux sont en général dépourvus de portée normative), nous serions enclin à penser que rien ne s'opposerait, sur le principe, à la reconnaissance d'un tel effet direct selon les critères habituellement utilisés dans l'ordre juridique communautaire (prise en considération conjointe de «l'esprit, l'économie et les termes» de l'acte¹).

§ 2. *Vers une exception?*

Si l'art. 39 précité du projet de Statut du Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure voit le jour, la reconnaissance de l'effet direct *de droit* de certaines décisions de portée générale arrêtées par les organes du Fonds pourrait devenir réalité. Dans cette éventualité, les justiciables communautaires pourraient se prévaloir, devant les juridictions de la Communauté (juridictions nationales et Cour de justice de Luxembourg), d'actes internationaux unilatéraux d'origine non communautaire.

¹ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, à la p. 1228, att. 20.

Les actes unilatéraux posés par d'autres organisations internationales que les Communautés européennes

M. WAELBROECK, *Nature juridique des actes des organisations et des juridictions internationales et leurs effets en droit interne*, dans: «Rapports belges au 8^e Congrès international de droit comparé», 1970, pp. 503-520.

Généralités

En principe, chaque fois qu'une organisation internationale autre que les Communautés européennes pose un acte unilatéral « tourné vers l'extérieur »¹, l'objet de cet acte peut interférer avec le champ d'application matériel des traités institutifs, ou, si l'on veut, avec la « mission » ou « l'action » de la Communauté (art. 2 et 3 CEE). Si tel est le cas, la question se pose de savoir si l'acte unilatéral dont il s'agit peut produire certains effets dans l'ordre juridique communautaire. Si, d'un point de vue théorique, l'étude de ces interférences offre un champ d'investigation pratiquement illimité, force est bien de reconnaître qu'en pratique ces interférences sont assez rares.

Section 1

Intérêt de la jurisprudence communautaire

Jusqu'ici, c'est incontestablement le droit douanier qui a donné lieu à la jurisprudence la plus intéressante sur le problème des répercussions sur la Communauté d'actes unilatéraux posés par d'autres organisations internationales: cette jurisprudence, qui a trait aux « notes explicatives » et « avis de classement » du Conseil de coopération douanière, sera donc évoquée en priorité. Dans la même perspective, nous ditons ensuite quelques mots de la jurisprudence de la Cour relative aux « recommandations » de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est; puis de celle où la Cour se réfère aux « prescriptions » de la FAO et de l'OMS. Nous mettrons un terme à cette section par quelques considérations générales sur la portée de cette jurisprudence.

¹ Selon l'expression précitée de WAELBROECK: à la p. 503, point 1.

1. «Notes explicatives» et «avis de classement» du Conseil de coopération douanière

P. DAILLIER, *La jurisprudence douanière dans la Cour de justice des Communautés européennes (1958-1975)*, RMC 1976, pp. 291-300; 346-357; 451-463; P. DAILLIER, *Le Conseil de coopération douanière*, AFDI 1976, pp. 474-498; C. JACQUEMART, *L'union douanière européenne en 1974*, CDE 1974, pp. 355-378; D. TOURET, *Le tarif douanier commun de la CEE et les problèmes posés par son application*, CDE 1974, pp. 303-354; J.-M. VISÉE, *L'union douanière élargie et les Etats tiers*, CDE 1974, pp. 541-576.

Créé par la Convention de Bruxelles du 15 décembre 1950, le Conseil de coopération douanière est une organisation internationale qui a notamment pour tâche de gérer une douzaine de conventions internationales relatives au droit douanier international. L'une des plus célèbres est la Convention de Bruxelles de la même date sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, communément appelée «Nomenclature de Bruxelles», entrée en vigueur le 11 septembre 1959. Au sein de cette organisation internationale, aux travaux de laquelle la Communauté participe en qualité d'observateur¹, un Comité de nomenclature rédige, sous l'autorité du Conseil de coopération douanière, des *notes explicatives* et des *avis de classement*. Ces actes internationaux unilatéraux d'origine non communautaire ne doivent pas être confondus avec trois catégories voisines d'actes communautaires dont il est parfois question dans la jurisprudence de la Cour relative au tarif douanier commun (TDC): les *notes complémentaires du TDC* et les *notes explicatives du TDC* d'une part²; les *avis du Comité de nomenclature du TDC* d'autre part³.

Cette précision faite, voyons maintenant dans quelles circonstances la Cour de justice a déduit des effets juridiques des notes explicatives et avis de classement du Conseil de coopération douanière.

La décision pilote en la matière est l'arrêt *Bakels*, du 8 décembre 1970. La Cour de justice, après avoir souligné la parenté de la nomenclature douanière communautaire avec la nomenclature de Bruxelles précitée, a dit pour droit: «En l'absence de dispositions communautaires en la

¹ Comp. G. REISCHL, concl. en l'aff. 38/75, Rec. 1975, à la p. 1458.

² Les *notes complémentaires du TDC* sont prises par voie de règlements du Conseil; de portée exclusivement communautaire, ces notes sont obligatoires, au même titre que la nomenclature du TDC.

Les *notes explicatives du TDC* — dont la rédaction a duré 9 ans — ont pour but d'interpréter les notes et sous-positions introduites par la CEE dans la Nomenclature de Bruxelles pour constituer le TDC. En principe non obligatoires, ces notes explicatives ont également une portée exclusivement communautaire.

³ Les *avis du Comité de nomenclature du TDC* constituent des moyens importants pour assurer une application uniforme du TDC par les autorités douanières des Etats membres. Moyens valables pour l'interprétation du tarif, ces avis n'ont cependant pas de force obligatoire en droit. Comp. l'arrêt *Dittmeyer*, 15 fév. 1977, aff. 69-70/76, Rec. 1977, pp. 231 ss.

matière, les notes explicatives et les avis de classement, prévus par la Convention sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, font autorité en tant que moyens valables pour l'interprétation des positions du tarif douanier commun.»¹

L'intérêt de l'arrêt cité ne se limite pas à cette affirmation de principe, reprise dans de nombreux arrêts ultérieurs². Dans l'arrêt *Bakels*, comme dans l'arrêt plus récent *Nederlandse Spoorwegen*, la Cour de justice a pris soin de justifier les raisons de cet emprunt au droit international.

Il vaut la peine de citer ces raisons, car, dans une certaine mesure, elles ont valeur de principe pour l'appréciation des effets, dans l'ordre juridique communautaire, de ce type d'actes internationaux unilatéraux d'origine non communautaire.

Dans l'arrêt *Bakels* précité, la Cour relève en particulier:

- «que ces notes et avis constituent un *moyen d'interprétation* indiquant la signification et la portée tant initiales qu'actuelles des différentes positions tarifaires»;
- que «leur autorité quant à l'interprétation de la nomenclature ne saurait donc être méconnue par les institutions appelées à appliquer les dispositions communautaires qui ont repris la nomenclature de Bruxelles»;
- que «l'observation desdites notes et avis constitue un *moyen utile en vue d'assurer que le tarif extérieur commun soit interprété et appliqué de manière uniforme* à toutes les frontières du Marché commun»³.

Puis elle observe encore, dans l'arrêt *Nederlandse Spoorwegen*:

- «que, sans doute, ces avis de classement ne lient pas les parties contractantes, mais (...) constituent des *éléments d'interprétation d'autant plus déterminants qu'ils émanent d'une autorité chargée par les parties contractantes d'assurer l'uniformité dans l'interprétation et l'application de la Nomenclature*»⁴.

On peut donc résumer cette jurisprudence en disant que les *notes explicatives et avis de classement* du Conseil de coopération douanière, actes internationaux unilatéraux non obligatoires, d'origine non communautaire, produisent certains effets juridiques à l'intérieur de la Communauté: ils font autorité dans l'interprétation du tarif douanier commun en cas de lacune du droit communautaire. Leur autorité en droit communautaire se justifie notamment au regard des compétences attribuées au Conseil de coopération douanière dans l'uniformisation de l'interprétation et de l'application du droit international douanier.

¹ *Bakels*, 8 déc. 1970, aff. 14/70, Rec. 1970, pp. 1001 ss, à la p. 1011.

² *Baupla*, 29 mai 1975, aff. 28/75, Rec. 1975, pp. 989 ss, et les arrêts cités.

³ *Bakels*, att. 9-10, Rec. 1970, à la p. 1010.

⁴ *Nederlandse Spoorwegen*, 19 nov. 1975, aff. 38/75, Rec. 1975, à la p. 1451, att. 24.

2. «Recommandations» de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est

Dans son arrêt *Kramer* du 14 juillet 1976¹, la Cour de justice a été amenée à se prononcer incidemment sur la nature juridique des recommandations de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est. La compétence des Etats membres en matière de détermination des conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer n'ayant qu'un caractère transitoire (art. 102 de l'Acte d'adhésion et arrêt *Kramer*², il vaut la peine de s'attarder quelques instants sur certains des développements de la Cour de justice. En effet, il est prévisible que dans un avenir rapproché la Communauté devra non seulement participer en tant que telle aux travaux de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est et à d'autres organismes internationaux du même type, mais donner suite aux actes unilatéraux que ces organismes édicteront.

Les indications de l'arrêt *Kramer* peuvent se résumer comme suit³:

La Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est est un organisme international créé par les quatorze Etats contractants de la Convention de Londres du 24 janvier 1959 sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est. Les recommandations que formule la Commission des pêcheries servent aux Etats contractants à déterminer, pour n'importe quelle période, la quantité totale de captures et le volume de l'effort de pêche d'une part, la répartition de cette quantité et de ce volume entre eux d'autre part. En vertu de l'art. 8 de la Convention, les recommandations de cet organisme international ont un caractère obligatoire dès leur adoption à la majorité des deux tiers au moins des délégations présentes et prenant part au vote, sous réserve cependant de la faculté que conserve tout Etat contractant de se dégager en faisant opposition dans un délai de nonante jours⁴. Sous cette dernière réserve, ces recommandations sont donc des actes internationaux unilatéraux d'origine non communautaire qui ont force obligatoire dans l'ordre interne des Etats contractants.

Lorsque la Communauté en tant que telle participera à part entière aux travaux de la Convention, ces recommandations auront force obligatoire dans l'ordre interne de la Communauté. On peut supposer qu'elles seront exécutées par voie de règlements, à l'instar de ce qui se passe pour les actes obligatoires posés par les organes de certains accords externes de la Communauté.

¹ *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. jointes 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1279 ss.

² *Kramer*, att. 39-41, Rec. 1976, à la p. 1312. Voir plus haut, pp. 80-81, b.

³ *Kramer*, att. 3-7, et 13-15, Rec. 1976, pp. 1306-1307 et 1308.

⁴ *Kramer*, att. 6, Rec. 1976, à la p. 1307; comp. également les concl. de l'avocat général A. TRABUCCHI, Rec. 1976, à la p. 1324.

3. « Prescriptions » de la FAO et de l'OMS

Moins spectaculaires, plus techniques, partant moins connues, les références de la Cour de justice aux réglementations internationales en matière sanitaire et phytosanitaire méritent néanmoins quelque attention dans les présents développements, car ces réglementations constituent également des actes internationaux unilatéraux — généralement non obligatoires — qui peuvent, dans certaines circonstances, produire certains effets juridiques à l'intérieur de la Communauté.

A titre d'illustration, on citera l'arrêt *van den Bergh*, du 15 mai 1975, où la Cour de justice, attachée à interpréter la notion de teneur en matières grasses figurant dans un règlement communautaire, a jugé bon de donner sa préférence à une méthode d'analyse dite « Röse-Gottlieb », au motif que cette méthode était la plus répandue sur le plan tant communautaire que mondial, et, de surcroît, « conforme aux prescriptions de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies et de l'Organisation mondiale de la santé »¹.

Si l'importance d'une telle référence à la réglementation internationale de la FAO et de l'OMS est assurément limitée, elle n'en est pas moins significative.

Quelle est en effet la préoccupation majeure de la Cour de justice dans le contexte qui nous occupe? Face à une lacune du droit communautaire (absence de règle communautaire prescrivant le recours à une seule méthode d'analyse), et face à des pratiques divergentes de deux Etats membres (l'Irlande et le Danemark), la Cour de justice est mue dans cet arrêt par le souci de favoriser, selon ses propres termes, « la praticabilité d'une interprétation pour les autorités nationales dans l'exécution de leurs devoirs de contrôle »². Pour discrète qu'elle soit, cette référence de la Cour de justice aux prescriptions de la FAO et de l'OMS montre que même un secteur du droit communautaire aussi étroitement lié au fonctionnement interne de la Communauté que la politique agricole commune peut, en cas de lacune du droit communautaire, admettre une influence incidente du droit international public.

4. Appréciation

Ce bref survol de la jurisprudence de la Cour de justice montre d'abord que jusqu'ici la prise en considération par la Communauté d'effets juridiques d'actes internationaux unilatéraux posés par des organisations internationales autres que les Communautés européennes constitue de toute évidence un *phénomène marginal*.

¹ *Van den Bergh*, 15 mai 1975, aff. 92/74, Rec. 1975, pp. 599 ss, à la p. 603, att. 2.

² *Van den Bergh*, att. 6, Rec. 1975, à la p. 603.

Il fait apparaître aussi que jusqu'ici la prise en considération par la Cour de tels actes unilatéraux semble surtout se cantonner à des *domaines techniques*: réglementation douanière ou sanitaire.

Sur le plan plus général des rapports entre le droit communautaire et le droit international public, cette jurisprudence apporte toutefois un enseignement important. En puisant dans ce référentiel commun à tous les Etats membres qu'est le droit douanier international (arrêt *Bakels*) ou la réglementation de la FAO et de l'OMS (arrêt *van den Bergh*), la Cour de justice ne se borne pas à combler une lacune du droit communautaire, mais évite en même temps que la cohésion de la Communauté ne s'effrite par suite de l'apparition, dans chaque Etat membre, d'interprétations divergentes sur la façon de combler cette lacune. Dans les arrêts cités, le droit international public situé à la périphérie du droit communautaire fait en quelque sorte office de droit communautaire supplétif. Loin de constituer une menace pour l'unité de l'ordre juridique communautaire, les actes internationaux unilatéraux auxquels la Cour de justice fait référence contribuent au contraire à renforcer cette unité.

Section 2

Actes unilatéraux posés par l'Organisation des Nations Unies

P.J. KUYPER, *Sanctions against Rhodesia. The EEC and the implementation of general international legal rules*, CMLRev 1975, pp. 231-244.

Assez curieusement, la question de la répercussion éventuelle des actes unilatéraux issus de l'Organisation des Nations Unies sur l'ordre juridique des Communautés européennes ne semble avoir fait jusqu'ici l'objet d'aucune étude systématique. A notre connaissance, l'article précité de M. KUYPER constitue à l'heure actuelle l'étude la plus pénétrante des conflits pouvant survenir entre le droit communautaire et le droit issu de l'Organisation des Nations Unies. Deux catégories d'actes retiendront ici plus particulièrement notre attention: les résolutions obligatoires prises par le Conseil de sécurité en application du Chapitre VII de la Charte d'une part, certaines résolutions prises par l'Assemblée générale d'autre part.

1. Résolutions obligatoires du Conseil de sécurité

a) Généralités

En vertu de l'art. 25 de la Charte de l'ONU, les « décisions » du Conseil de sécurité sont obligatoires pour tous les Etats membres de l'Organisation.

Cette disposition s'applique-t-elle également aux «résolutions» prises par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte? La Cour internationale de justice a récemment mis un terme aux controverses doctrinales nouées sur cette question en affirmant que de telles résolutions peuvent avoir un caractère obligatoire par le biais de l'art. 25 de la Charte, si l'analyse des termes de la résolution conduit à une telle conclusion.

C'est dans son avis consultatif du 21 juin 1971 relatif à la *Namibie* que la Cour internationale de justice a solennellement posé ce principe¹. Rejetant la thèse de l'Afrique du Sud, qui prétendait que les résolutions 264 (1969), 269 (1969) et 276 (1970) du Conseil de sécurité n'étaient que de simples exhortations et qu'en conséquence elles ne pouvaient ni imposer des obligations juridiques à un Etat, ni toucher à l'un quelconque de ses droits, la Cour de La Haye déclare: «Il faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire. Etant donné le caractère des pouvoirs découlant de l'art. 25, il convient de déterminer dans chaque cas si ces pouvoirs ont été en fait exercés, compte tenu des termes de la résolution à interpréter, des débats qui ont précédé son adoption, des dispositions de la Charte invoquées et en général de tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution du Conseil de sécurité.»²

Appliquant ces critères au cas d'espèce, la Cour de La Haye parvient à la conclusion que *les résolutions précitées du Conseil de sécurité, «adoptées conformément aux buts et principes de la Charte et à ses art. 24 et 25 (...) sont par conséquent obligatoires pour tous les Etats Membres des Nations Unies, qui sont ainsi tenus de les accepter et de les appliquer»*³.

La Cour internationale de justice déclare en outre: «Ce serait une interprétation insoutenable d'affirmer que, lorsque le Conseil de sécurité fait une telle déclaration en vertu de l'art. 24 de la Charte au nom de tous les Etats Membres, ceux-ci sont libres de ne faire aucun cas de l'illégalité ni même des violations du droit qui en résulte. En présence d'une situation internationalement illicite de cette nature, on doit pouvoir compter sur les Membres des Nations Unies pour tirer les conséquences de la déclaration faite en leur nom.»⁴

Tous les Etats membres de la Communauté faisant partie de l'ONU, il n'est pas douteux qu'ils doivent appliquer de telles résolutions à titre individuel.

Deux questions restent pourtant controversées: la première est de savoir si les Etats membres de la Communauté doivent agir par la voie d'une action commune lorsque les résolutions obligatoires du Conseil de sécurité

¹ CIJ, Rec. 1971, pp. 16 ss.

² CIJ, Rec. 1971, à la p. 53, § 114.

³ CIJ, Rec. 1971, à la p. 53, § 115.

⁴ CIJ, Rec. 1971, à la p. 52, § 112.

sont en interférence avec le droit communautaire; la seconde est de savoir si la Communauté, en tant que telle, agissant par ses propres institutions, est également tenue d'exécuter de telles résolutions.

Ces deux questions nous semblent appeler des réponses positives. Avant de tenter de justifier cette affirmation, il nous paraît opportun de donner un bref aperçu de l'attitude actuelle des institutions communautaires face aux résolutions obligatoires du Conseil de sécurité.

b) *La pratique communautaire*

Dans la pratique, les institutions communautaires tiennent-elles compte des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité?

C'est un euphémisme de dire qu'il existe un certain fossé entre les déclarations d'intention et les faits.

Les prises de position rassurantes ne manquent pas. Ainsi, à propos de la Namibie, le président en exercice du Conseil déclarait le 26 septembre 1977 devant l'Assemblée générale des Nations Unies: «Tout règlement du problème namibien devrait être basé sur la résolution 385 du Conseil de sécurité.»¹ A propos du problème de la Rhodésie (Zimbabwe), M. SIMONET précisait encore: «Nous approuvons les efforts actuellement déployés pour arriver à un règlement rapide sur ces bases, tout en continuant à observer strictement les obligations qui découlent de la Charte en matière de sanctions.»²

Face à ces déclarations généreuses, la pratique quotidienne des institutions communautaires est franchement décevante. Dans une démonstration juridique impressionnante, M. KUYPER montre que plusieurs résolutions obligatoires prises dès la fin de l'année 1966 par le Conseil de sécurité³ sont demeurées lettre morte dans la Communauté, aussi bien pour les Etats membres que pour les institutions communautaires. Ces résolutions instituaient diverses sanctions économiques à caractère spécifique, telles certaines interdictions d'importation de produits en provenance de Rhodésie (sucre, tabac, cuivre, peaux, cuir), et certaines interdictions d'exportation à destination de ce même Etat (équipements militaires, avions, véhicules à moteur). Dans un stade ultérieur, ces résolutions ont imposé un embargo général sur le commerce et les transferts de capitaux.

Or malgré l'entrée en vigueur du régime de la politique commerciale commune à partir du 1^{er} janvier 1970 (art. 113 CEE), la Commission et le Conseil ont:

¹ Bull. CE 9 - 1977, point 3.2.5.

² Bull. CE 9 - 1977, point 3.2.6.

³ Résolutions 232 (1966); 253 (1968); 277 (1970); 333 (1973).

- arrêté divers règlements manifestement contraires aux résolutions précitées du Conseil de sécurité¹;
- omis d'arrêter les dispositions nécessaires au titre de l'art. 116 al. 1, deuxième phrase CEE²;
- omis de provoquer *au sein du Conseil*³ la consultation des Etats membres prévue à l'art. 224 CEE⁴;
- soutenu que vu leur caractère politique, les sanctions contre la Rhodésie devaient être exécutées prioritairement par les Etats membres⁵.

Ce faisant, la Communauté a-t-elle rempli les obligations internationales qui lui incombent en vertu de ces résolutions obligatoires prises par le Conseil de sécurité? Cela est fort douteux si l'on considère l'obligation d'action commune des Etats membres d'une part, l'obligation d'exécution de ces résolutions par la Communauté elle-même d'autre part.

c) *Exécution des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité par voie d'action commune des Etats membres de la Communauté*

L'obligation des Etats membres de la Communauté d'agir par voie d'action commune trouve déjà un appui solide dans la Charte des Nations Unies elle-même, autrement dit dans le droit international: l'art. 48 § 2 de la Charte dispose en effet que les « décisions » du Conseil de sécurité doivent être exécutées non seulement par les membres des Nations Unies directement, mais également « grâce à leur action dans les *organismes internationaux appropriés dont ils font partie* ». Peut-on considérer la Communauté comme un *organisme international approprié* au sens de l'art. 48 § 2 de la Charte de l'ONU? C'est l'avis de M. KUYPER⁶. C'est le nôtre également.

Le droit communautaire confirme l'obligation d'une action commune dans ce contexte par deux indices au moins:

- En premier lieu, l'art. 116 CEE prévoit que « pour toutes les questions qui revêtent un caractère particulier pour le marché commun, les Etats

¹ Règlement n° 2041/68 du Conseil, du 10 déc. 1968, relatif aux importations dans la Communauté, JOCE 1968, n° L 303, p. 1; règlement n° 727/70 relatif au tabac, JOCE 1970, n° L 94, p. 1; voir les détails chez KUYPER: CMLRev 1975, pp. 233-235.

² KUYPER: CMLRev 1975, à la p. 237. A noter que l'art. 116 CEE impartit aux institutions communautaires une obligation (comp. l'arrêt *Kramer*, att. 43, Rec. 1976, pp. 1312-1313).

³ Dans ce sens: KUYPER, à la p. 237.

⁴ KUYPER: CMLRev 1975, pp. 234-237 et p. 243. A noter qu'en réponse à la Q.E. n° 526/75 de M. PATIJN, le Conseil a admis récemment que les sanctions contre la Rhodésie relèvent de l'art. 224 CEE (JOCE du 16.4.1976, n° C 89, p. 7).

⁵ Voir les réponses de la Commission à la Q.E. n° 68, du 24 nov. 1965, JOCE 1966, pp. 199-200; et à la Q.E. n° 5173, JOCE 1973, n° C 57, p. 27.

⁶ KUYPER: CMLRev 1975, pp. 232-233.

membres ne prennent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune *dans le cadre des organisations internationales de caractère économique*. Sans doute l'ONU est-elle essentiellement une organisation à caractère politique. Mais on ne saurait négliger le fait que parmi les décisions que le Conseil de sécurité peut prendre en cas de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'art. 41 de la Charte énumère, en tête des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, «*l'interruption complète ou partielle des relations économiques*». Pour cette raison notamment, une interprétation extensive de l'art. 116 CEE se justifie pleinement. La circonstance que l'art. 116 CEE soit largement resté lettre morte depuis 1970 ne saurait en aucune façon limiter le caractère impératif de cette disposition, récemment souligné par la Cour de justice dans son arrêt *Kramer* du 14 juillet 1976¹.

— En second lieu, l'art. 224 CEE prévoit, à titre préventif, une obligation de consultation entre Etats membres — au sein du Conseil² — «*en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun soit affecté par les mesures qu'un Etat membre peut être appelé à prendre (...) pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales*». Si, à la suite de l'arrêt *Salgoil* du 14 décembre 1968, quelque doute était permis quant à l'applicabilité de cette disposition aux mesures prises par l'ONU — (l'art. 224 ne concernant, selon cet arrêt, que «*des hypothèses exceptionnelles, bien délimitées et ne se prêtant à aucune interprétation extensive*»³) — ce doute n'est plus de mise aujourd'hui: en 1976, le Conseil a expressément admis que les sanctions prises par l'ONU contre la Rhodésie relevaient de cette disposition⁴.

d) *Obligation d'exécution des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité par la Communauté elle-même*

L'obligation qui incombe à la Communauté en tant que telle d'exécuter les résolutions obligatoires du Conseil de sécurité qui prévoient des sanctions économiques s'explique principalement par le transfert de compétences qui est intervenu entre la Communauté et les Etats membres en matière de politique commerciale commune à partir du 1^{er} janvier 1970 (art. 113 § 1

¹ *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, pp. 1312-1313, att. 43. Voir également une référence à l'art. 116 CEE dans l'arrêt *AETR*, 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1971, à la p. 281, att. 76.

² Ainsi, avec raison, KUYPER: CMLRev 1975, à la p. 237.

³ *Salgoil*, 14 déc. 1968, aff. 13/68, Rec. 1968, pp. 661 ss, à la p. 676.

⁴ Réponse à la Q.E. n° 526/75 de M. PATIJN, JOCE du 16.4.1976, n° C 89, pp. 6-7.

CEE). D'une manière plus générale, l'obligation d'exécution qui incombe à la Communauté s'étend à toutes les matières qui relèvent du champ d'application matériel des traités institutifs de la Communauté européenne.

Les institutions communautaires ont donc l'obligation d'appliquer ces résolutions et de les faire respecter dans l'ordre juridique communautaire¹. Plus concrètement, l'exécution communautaire de telles résolutions devrait signifier:

- pour la *Commission et le Conseil*: non seulement l'obligation de modifier ou d'abroger les règles de droit communautaire dérivé qui seraient contraires à ces résolutions, mais également l'obligation de prendre toutes les règles de droit dérivé qui seraient en mesure d'en faciliter l'exécution;
- pour l'*Assemblée*: l'obligation de faire pression sur la Commission et le Conseil, le cas échéant en votant une motion de censure (art. 114 CEE)²;
- pour la *Cour de justice*: l'obligation de faire prévaloir la primauté des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité sur tous les actes communautaires de droit dérivé qui leur seraient contraires (art. 103 de la Charte). En pratique, la sanction de cette primauté des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité pourrait être assurée par l'une des procédures prévues aux art. 169-171, 173³, 177b ou 184 CEE.

2. Résolutions de l'Assemblée générale

J. CASTAÑEDA, *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, RCADI 1970, I, pp. 205-331.

a) Généralités

Pendant longtemps, la doctrine traditionnelle estimait que les «recommandations» émises par l'Assemblée générale de l'ONU en vertu de l'art. 10 de la Charte étaient dépourvues de toute force obligatoire intrinsèque et n'entraînaient dès lors aucune obligation pour les membres de l'Organisation⁴. Cette opinion traditionnelle a été progressivement nuancée par

¹ Dans le même sens, KUYPER: CMLRev 1975, à la p. 238.

² Comp. sur ce point KUYPER: CMLRev 1975, à la p. 239.

³ Comp. sur ce point LAUWAARS, *Lawfulness*, Leiden, 1973, pp. 227 ss, spéc. p. 247. Cet auteur estime également que de telles décisions sont des règles relatives à l'application du traité au sens de l'art. 173 CEE.

⁴ Voir en particulier: F.B. SLOAN, *The binding force of a recommendation of the General Assembly for the United Nations*, BYIL 1948, pp. 1-33; A.J.P. TAMMES, *Decisions of international organs as a source of international law*, RCADI 1958, II, pp. 261-364; M. VIRALLY, *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, AFDI 1956, pp. 66-96.

divers auteurs¹; elle est même nettement abandonnée, aujourd'hui, dans son expression la plus absolue. Mais si la plupart des internationalistes s'accordent à reconnaître que ces résolutions peuvent produire certains effets juridiques, on chercherait en vain une unanimité sur la façon d'évaluer ces derniers. Un auteur aussi averti que M. CASTAÑEDA, qui reconnaît à juste titre la « fonction créatrice de droit » de certaines résolutions de l'Assemblée générale², convient en même temps que la détermination de la valeur juridique de certaines d'entre elles — les résolutions dites déclaratives — admet une « immense gamme de nuances »³.

b) Effets de ces résolutions à l'intérieur de la Communauté?

Cette diversité de la valeur juridique des résolutions de l'Assemblée générale, à laquelle il vient d'être fait allusion, n'est pas de nature à faciliter l'étude de leurs éventuelles répercussions sur la Communauté. De manière tout à fait sommaire, on peut penser que trois conditions doivent être réalisées pour que des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies puissent être prises en considération en tant que sources internationales de l'ordre juridique communautaire:

1. La première va de soi: il faut que ces résolutions soient « tournées vers l'extérieur »⁴. Toute évidente qu'elle soit, cette première décision permet d'exclure d'emblée la grande masse des résolutions de l'Assemblée générale — $\frac{4}{5}$ selon M. ROUSSEAU — qui concernent la structure et le fonctionnement internes de l'Organisation⁵.
2. La deuxième condition découle du transfert de compétences intervenu entre les États membres et les institutions communautaires lors de la création des Communautés: pour qu'une résolution de l'Assemblée générale déploie certains effets à l'intérieur de la Communauté, il faut une *connexité matérielle* entre l'objet de la résolution et l'un des objectifs poursuivis par la Communauté (art. 3 CEE).
3. La troisième condition est certainement décisive: il faut que le *texte même de la résolution* permette de dégager de tels effets. Pour évaluer ces effets, on pourra s'inspirer des mêmes critères que ceux que la Cour

¹ Voir en particulier: K. SKUBISZEWSKI, *A new source of the law of nations: resolutions of international organisations*, dans: «Recueils d'études en hommage à P. GUGGENHEIM», Genève, 1968, pp. 508-520; K. SKUBISZEWSKI, *Recommendations of the United Nations and municipal courts*, BYIL 1972-73, pp. 353-364; K. SKUBISZEWSKI, *Can future international law be developed through the resolutions of intergovernmental bodies?* dans: «Le droit international demain» (OUV. coll.), Neuchâtel, 1974, pp. 55-66.

² CASTAÑEDA: RCADI 1970, I, spéc. pp. 212-213.

³ CASTAÑEDA: RCADI 1970, I, à la p. 320.

⁴ Selon l'expression, plusieurs fois citée, de M. WÆLBRÖECK.

⁵ ROUSSEAU, CH., *Droit international public*, tome I, à la p. 436, n° 352.

internationale de justice a retenus pour analyser les effets des résolutions du Conseil de sécurité: prise en considération du texte de la résolution, des débats qui ont précédé, des dispositions de la Charte invoquées, ainsi que, d'une manière plus générale, de «tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution»¹.

On observera que la pratique récente des juridictions internationales offre quelques exemples de prise en considération des effets juridiques de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ainsi, dans son avis consultatif du 21 juin 1971 sur la *Namibie*, déjà cité, la Cour internationale de justice a déduit certaines conséquences juridiques de la violation par l'Afrique du Sud d'une résolution de l'Assemblée générale (la résolution 2145 (XXI) sur la cessation du mandat par le Sud-Ouest africain). La Cour de La Haye estime qu'il faut voir dans ladite résolution «l'exercice du droit de mettre fin à un certain rapport à la suite d'une violation délibérée et persistante d'obligations qui détruit l'objet même et le but de ce rapport»².

Plus récemment, dans sa sentence arbitrale du 19 janvier 1977 rendue en l'affaire *Texaco et Calasiatic c. Gouvernement libyen*, un tribunal arbitral a réservé une large place à l'examen de trois résolutions importantes de l'Assemblée générale: la résolution 1803 (XVIII) du 14 décembre 1962 relative à la «souveraineté permanente sur les ressources naturelles»; la résolution 3281 (XXIX) du 14 décembre 1974 intitulée «Charte des droits et devoirs économiques des États»; et la résolution 3201 (S. VI) connue sous l'appellation de «Déclaration relative à l'instauration d'un nouvel ordre économique international». Ces références sont d'autant plus remarquables que le tribunal arbitral avait souligné qu'il entendait statuer «en droit positif»³.

Sans doute cette jurisprudence demeure-t-elle encore un phénomène isolé. Mais elle est réjouissante. Il est à souhaiter que la Cour de justice des Communautés européennes, placée dans une situation analogue dans le contexte des rapports externes de la Communauté, fera preuve d'une attitude aussi constructive. Car s'il est vrai que la qualification juridique des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies doit s'entourer d'une certaine prudence, «l'extrême circonspection»⁴ préconisée par certains ne devrait pas avoir pour effet systématique de rendre ces résolutions inopérantes. Il convient de rappeler ici le mot du juriste australien K. BAILEY: «A resolution on the record may today, in a point of law, look like only

¹ CIJ, Rec. 1971, à la p. 53, § 114.

² CIJ, Rec. 1971, pp. 45-47, spéc. § 92-95.

³ Texte de la sentence arbitrale au fond: JDI 1977, pp. 350-389, spéc. 374-379, § 80-91. Voir également le commentaire de J.-FL. LALIVE, *Un grand arbitrage pétrolier entre un gouvernement et deux sociétés privées étrangères*, JDI 1977, pp. 319-349.

⁴ ROUSSEAU: *Droit international public*, tome I, à la p. 435, n° 351.

a recommendation or even a mere «vœu». But it is to be remembered that propaganda can create pressure; that pressure can create practice; and that practice can create law.»¹

3. *Appréciation critique*

Actuellement, l'impact des actes unilatéraux posés par l'Organisation des Nations Unies sur la Communauté est incontestablement faible.

Cette situation s'explique sans doute, dans une certaine mesure, par l'autonomie réelle dont jouit l'ordre juridique communautaire au sein de l'ordre juridique international. Elle s'explique aussi par les objectifs très différents qui sont poursuivis dans le cadre de l'ONU et au sein des Communautés européennes.

Cette situation prête pourtant à critique sur plus d'un point. L'examen de la pratique communautaire montre en effet qu'il existe souvent un fossé entre les déclarations d'intention des institutions communautaires et les attitudes qu'elles adoptent dans les faits. A cet égard, il est préoccupant que plusieurs résolutions obligatoires prises par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies — qui auraient dû connaître un écho dans l'ordre juridique communautaire en raison de la nature économique des sanctions qui y étaient décrétées — y sont restées lettre morte.

S'agissant des résolutions de l'Assemblée générale, il est à souhaiter que lorsque l'occasion s'en présentera les institutions communautaires y prêteront attention, car, en l'absence d'une véritable législation internationale, certaines de ces résolutions sont une expression privilégiée des nouvelles tendances du droit international public.

¹ Cité par H. GOLSONG, *Le droit international demain : des tendances qui se manifestent*, dans «Le droit international demain» (ouvr. coll.), Neuchâtel, 1974, pp. 103-109, à la p. 104.

Décisions prises par certaines juridictions internationales

1. *Position du problème*

Comme tout ordre interne, l'ordre juridique des Communautés européennes pourrait se trouver confronté au problème des effets internes d'une décision d'une juridiction internationale. Si la survenance d'une telle hypothèse paraît à première vue assez improbable, on peut toutefois imaginer quelques hypothèses qui ne sont pas purement académiques. Imaginons, par exemple, que soit invoquée devant la Cour de justice des Communautés européennes une décision rendue par l'organe juridictionnel institué par un accord conclu par la Communauté avec un ou plusieurs Etats tiers. Imaginons aussi l'hypothèse d'un justiciable communautaire, débouté sur une question relative à la protection des droits fondamentaux devant l'une des juridictions internes de la Communauté — Cour de Luxembourg comprise — qui déciderait de porter l'affaire devant les organes de Strasbourg chargés d'assurer l'application de la Convention européenne des droits de l'homme.

Quelle devrait être l'attitude de la Cour de justice des Communautés européennes si de telles décisions étaient invoquées ultérieurement devant elle? Serait-elle liée par ces décisions? Pourrait-elle simplement les ignorer? Devrait-elle au contraire les prendre en considération, et si oui, dans quelle mesure?

2. *Absence de solution globale*

Dans l'ordre international encore primitif d'aujourd'hui, il n'existe pas de hiérarchie générale entre les juridictions internationales, régionales ou universelles. La Cour internationale de justice, en particulier, n'est pas une juridiction de deuxième instance revoyant en appel ou en cassation les décisions de juridictions nationales ou régionales. Bien au contraire, l'art. 33 de la Charte des Nations Unies admet une «régionalisation» du règlement pacifique des différends entre Etats, notamment par voie de recours aux «organismes ou accords régionaux». L'art. 95 de la Charte permet pour sa part aux membres de l'Organisation «de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui

pourront être conclus à l'avenir». Cette tendance à la régionalisation du règlement pacifique des différends internationaux a été rappelée dans le deuxième principe énoncé dans la Déclaration de l'Assemblée générale «relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, conformément à la Charte des Nations Unies», du 4 novembre 1970¹.

A défaut de solutions générales découlant du droit international public, il convient d'examiner quels enseignements se dégagent du droit communautaire.

3. *L'article 219 CEE : portée et limites dans le présent contexte*

Faisant usage de la faculté ouverte par les art. 33 et 95 de la Charte de l'ONU, les Etats membres de la Communauté ont résolu exclu, dans leurs relations réciproques, tous modes de règlement juridictionnel autres que ceux prévus par les traités institutifs. L'art. 219 CEE pose le principe et confère par là même aux différends intracommunautaires un caractère quasi «constitutionnel». Avec divers auteurs (MM. PANHUY², PESCATORE³), il faut dès lors admettre que le caractère exclusif de la compétence de la Cour de justice des Communautés serait opposable à la Cour internationale de justice dans toute l'étendue du champ d'application matériel des traités institutifs des Communautés européennes.

L'art. 219 CEE ne résout cependant qu'imparfaitement le problème qui nous occupe ici. Cette disposition, on vient de le voir, vise essentiellement les *rappports intracommunautaires*. Elle ne préjuge pas de manière définitive quel serait le sort, dans l'ordre interne de la Communauté, d'une décision juridictionnelle prise à l'extérieur de cet ordre juridique, par exemple par l'organe arbitral institué par un accord conclu entre la Communauté et un Etat tiers.

Selon notre habitude, nous interrogerons d'abord la pratique jurisprudentielle avant de discuter quelques hypothèses.

4. *Absence de pratique jurisprudentielle*

A notre connaissance, la Cour de justice des Communautés européennes ne s'est jamais expressément référée, dans les considérants en droit de ses

¹ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale. Texte: COLLARD et MANIN, *Droit international et histoire diplomatique (Documents choisis)*, tome 1^{er}, vol. 1 (textes généraux), pp. 423-429, à la p. 426.

² PANHUY: CMLRev 1965/66, à la p. 444.

³ PESCATORE: CMLRev 1970, à la p. 177; voir également l'intervention de cet auteur dans: «Judicial Settlements...» (ouvr. coll.), Berlin, 1974, à la p. 51; comp. encore, du même auteur: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 166.

arrêts, à une décision rendue par une juridiction internationale. On peut tenir pour vraisemblable qu'elle évitera toujours de le faire, à moins d'y être forcée par les circonstances d'une espèce, qui pourraient par exemple consister dans l'invocation devant elle d'une décision de l'organe arbitral d'un accord externe de la Communauté.

Par contraste avec l'absence de jurisprudence proprement dite, on observera qu'occasionnellement les parties, la Commission, le Conseil ou les avocats généraux se réfèrent à des décisions prises par des juridictions internationales pour appuyer leur argumentation.

Les exemples les plus connus de telles références sont sans doute celles faites par l'avocat général LAGRANGE à l'affaire de l'usine de Chorzow (CPJI, 1927) afin de dégager les conditions de recevabilité généralement requises en droit international pour le recours en interprétation¹, et celle faite par l'avocat général MAYRAS à l'affaire du Lotus (CPJI, 1927) pour justifier la prise en considération de l'effet territorial d'une pratique cartellaire pour déduire la compétence de la Communauté en matière de répression d'entraves à la concurrence sur le territoire communautaire². Parmi les références moins connues, on citera celle du Conseil à une affaire Lindsey (Tribunal administratif de l'OIT, 1962) à l'appui de la thèse visant à reconnaître aux organisations internationales la faculté de modifier la situation juridique d'agents titulaires de contrats³, et une référence à l'affaire Nottebohm (CIJ, 1955) qu'une requérante utilise pour définir la notion de nationalité dans le contexte du statut des fonctionnaires⁴.

Il faut reconnaître que ces références à des décisions judiciaires internationales n'ont qu'une portée très limitée. Sur le plan du droit comparé, il est parfaitement légitime que l'argumentation juridique prenne appui, dans un parfait stade, sur des références puisées dans la jurisprudence internationale. Mais il est significatif que, pour sa part, la Cour de justice des Communautés européennes prenne toujours soin de couler son argumentation dans un moule typiquement communautaire.

5. Discussion de quelques hypothèses

Voyons maintenant dans quelles situations concrètes la Communauté pourrait se trouver confrontée au problème des effets internes d'une décision d'une juridiction internationale. Nous examinerons successivement l'hypothèse d'une décision rendue par le Tribunal du Fonds (avis 1/76); celle

¹ *Asider c. Haute Autorité*, 28 juin 1955, aff. 5/55, Rec. 1955-56, pp. 263 ss (interprétation de l'arrêt 2/54), spéc. pp. 290-291.

² *Imperial Chemical Industrie c. Commission*, 14 juil. 1972, aff. 48/69, Rec. 1972, pp. 619 ss, à la p. 700.

³ *Pasetti c. Commission*, 2 juil. 1969, aff. 20/68, Rec. 1969, pp. 235 ss, à la p. 251 (concl. J. GAND).

⁴ *Van den Broeck c. Commission*, 20 févr. 1975, aff. 37/74, Rec. 1975, pp. 235 ss, spéc. pp. 240-241.

d'une décision rendue par l'organe juridictionnel d'un accord externe de la Communauté; celle d'arrêts ou d'avis consultatifs rendus par la Cour internationale de justice; celle enfin de décisions rendues par la juridiction européenne des droits de l'homme.

§ 1. *Décisions du Tribunal du Fonds (avis 1/76)*

Jusqu'ici l'*avis 1/76*, rendu le 26 avril 1977, est la seule prise de position générale de la Cour de justice des Communautés européennes où ait été abordée, incidemment d'ailleurs, la question des éventuels effets à l'intérieur de la Communauté de décisions juridictionnelles prises hors du cadre communautaire¹. L'intérêt de cette première prise de position est renforcé par deux circonstances: d'une part parce que s'agissant d'un avis consultatif émis à propos d'un *projet d'accord*, la Cour de justice pouvait s'exprimer très librement; d'autre part parce que le système juridictionnel projeté par l'accord examiné par la Cour présente de nombreuses analogies avec le système juridictionnel de la Communauté.

On distingue deux «mouvements» dans la prise de position de la Cour de justice:

- a) Le premier mouvement paraît être un *réflexe d'autodéfense*. Réaffirmant solennellement l'acquis jurisprudentiel de l'arrêt *Haegeman*², la Cour de justice souligne d'abord que dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, elle est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des accords externes de la Communauté³. Cette prise de position de la Cour de justice est-elle de nature à réduire les éventuels effets, à l'intérieur de la Communauté, des décisions rendues à titre préjudiciel par le Tribunal du Fonds (art. 44 du projet de Statut)? Il est difficile de le dire. Mais il est clair que la Cour de justice rejette l'hypothèse, avancée en procédure, de la substitution de la compétence du Tribunal à la sienne en ce qui concerne l'interprétation préjudicielle de l'accord externe envisagé. Si l'on comprend bien, l'art. 44 du projet de Statut ne saurait être une menace à l'effet utile de l'art. 177 CEE.
- b) Le second mouvement de la Cour de justice est caractérisé par une *attitude de conciliation*: la Cour de justice souligne qu'il suffit de constater «qu'il appartiendra aux organes juridictionnels en cause» (Cour de justice des Communautés européennes, Tribunal du Fonds) d'interpréter l'accord externe, et qu'il faut souhaiter que «ces interprétations soient le moins possible susceptibles de provoquer des conflits de compétence»⁴.

¹ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss, spéc. pp. 760-762, points 17-22.

² *Haegeman*, 30 avril 1974, aff. 181/73, Rec. 1974, pp. 449 ss.

³ *Avis 1/76*, point 18, Rec. 1977, à la p. 760.

⁴ *Avis 1/76*, point 20, Rec. 1977, à la p. 761.

Que retenir de l'*avis 1/76* dans notre contexte? Même s'il paraît hasardeux d'en déduire une philosophie générale, il est manifeste que l'attitude de la Cour est orientée par la volonté de préserver la cohésion, l'unité et l'autonomie de l'ordre juridique communautaire au sein de l'ordre juridique international. Si une telle attitude semble au premier abord de nature à limiter les éventuels effets des décisions rendues par le Tribunal du Fonds à l'intérieur de la Communauté, il serait sans doute excessif d'y deviner l'expression d'un refus définitif de la Cour d'admettre que des décisions juridictionnelles prises hors du cadre communautaire puissent se répercuter, d'une manière ou d'une autre, à l'intérieur de la Communauté.

§ 2. *Décisions des juridictions arbitrales instituées par les accords externes de la Communauté*

Sur cette question, voir notamment: P. PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244, spéc. pp. 232-236.

Quels seraient, dans l'ordre interne de la Communauté, les effets de décisions arbitrales rendues dans le cadre d'un contentieux externe opposant la Communauté à un ou plusieurs Etats tiers?

Bien qu'il n'existe encore aucune pratique en la matière, il ne fait pas de doute que de telles décisions arbitrales lieraient la Communauté en tant que partie au différend¹. Le cas échéant, la Communauté devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application de la décision des arbitres (voir à titre d'exemple l'art. 81 § 3, al. 4 de la Convention de Lomé²). En effet, faute d'organes internationaux d'exécution de telles sentences arbitrales, il incombe à chacune des parties contractantes d'en assurer l'exécution.

a) L'exécution d'une telle obligation internationale incomberait d'abord aux *institutions communautaires*. La Commission et le Conseil devraient prendre les mesures d'exécution nécessaires, qu'il suffirait probablement de fonder sur l'effet utile de l'art. 113 ou de l'art. 238 CEE; le recours à l'art. 235 CEE dans ce contexte devrait se faire en dernière extrémité³. La Cour de justice des Communautés européennes devrait également se plier à de telles décisions arbitrales, et admettre que celles-ci fassent partie de la «légalité communautaire»: le cas échéant, elles devraient en effet pouvoir servir de support à l'annulation (art. 173 CEE) ou à l'invalidation (art. 177b CEE) des actes communautaires qui leur seraient contraires. On peut aussi imaginer que l'abstention fautive de la Commission ou

¹ Comp. PESCATORE: RCADI 1961, II, à la p. 236.

² JOCE du 30.1.1976, n° L 23, p. 2.

³ Comp. PESCATORE: RCADI 1961, II, à la p. 236.

du Conseil de statuer dans le cadre de l'exécution d'une sentence arbitrale internationale pourrait justifier le dépôt d'un recours en carence (art. 175-176 CEE), pour violation des art. 113, 328, ou 235 CEE¹.

- b) Les *Etats membres* devraient également se conformer à de telles sentences arbitrales et veiller à faciliter à la Communauté l'exécution de l'obligation internationale qui lui incomberait de ce chef (art. 5 CEE). La violation du principe de fidélité communautaire dans ce contexte pourrait aussi donner lieu à l'ouverture d'une action en manquement contre le ou les *Etats membres* défaillants (art. 169-171 CEE).

En conclusion, tout porte à croire que les décisions rendues par les juridictions arbitrales instituées par les accords externes de la Communauté produiraient dans celle-ci des effets juridiques complets grâce au relais de divers moyens de droit communautaire.

§ 3. *Arrêts et avis consultatifs de la Cour internationale de justice*

M. DUBISSON, *La Cour internationale de justice*, Paris, 1965; M. LACHS, *La Cour internationale de justice dans le monde d'aujourd'hui*, RBDI 1975, pp. 548-561; P. PESCATORE, *Les relations extérieures (...)*, cours précité, RCADI 1961, II, pp. 1-244, spéc. pp. 226-232; H. STEINBERGER, *The International Court of Justice*, dans: «Judicial Settlement...» (H. Mosler et R. Bernhardt éd.), Berlin, 1974, pp. 193-283; M. WAELBROECK, *Nature juridique des actes des organisations et des juridictions internationales et leurs effets en droit interne*, dans: «Rapports belges au 8^e Congrès international de droit comparé», Bruxelles, 1970, pp. 503-520, spéc. pp. 515-516.

a) *Le cas des arrêts*

1. Il paraît peu probable qu'un arrêt rendu par la Cour internationale de justice puisse, à un titre quelconque, produire des effets juridiques obligatoires dans la Communauté. Outre la circonstance déjà mentionnée que la Cour internationale de justice n'est pas une juridiction de deuxième instance revoyant en appel ou en cassation les décisions de juridictions internes (nationales ou communautaire), la Communauté n'a pas qualité pour se présenter en tant que telle devant la Cour de La Haye (art. 34 § 1 du Statut de la CIJ).

L'éventualité d'une participation conjointe de l'ensemble des *Etats membres* à une procédure devant la Cour internationale de justice paraît également fort douteuse, pour des raisons tenant à la fois au droit international public et au droit communautaire.

Sur le plan du droit international, le principal obstacle à une participation de la collectivité des *Etats membres* devant la Cour internationale de justice tient au fait que les *Etats membres* de la Communauté n'ont pas tous accepté la juridiction obligatoire de la Cour (voir en particulier l'art. 36 § 2 du Statut),

¹ Sur ces aspects du contrôle juridictionnel, voir pp. 225-229, points 3, 5 et 6.

et que ceux qui l'ont acceptée ne l'ont pas toujours fait selon les mêmes modalités (voir notamment l'art. 36 § 3 du Statut)¹.

Sur le plan du droit communautaire, une action conjointe des Etats membres «dans l'intérêt et pour le compte de la Communauté» (selon la formule de l'arrêt *AETR*²) pourrait se heurter aux récentes exigences posées par la Cour de Luxembourg dans son *avis 1/76*, qui marque incontestablement sur ce point un renforcement de l'unité d'action de la Communauté sur le plan externe.

2. Peut-on imaginer que, par effet de ricochet, un arrêt rendu par la Cour internationale de justice dans un différend entre Etats tiers puisse produire certains effets incidents dans l'ordre interne de la Communauté? Ici encore, l'hypothèse paraît franchement académique. On pourrait cependant songer, pour les besoins de l'exercice, à un arrêt de la Cour de La Haye qui trancherait un différend survenu entre deux Etats ACP³ en marge de la Convention de Lomé: un tel litige pourrait naître, par exemple, au cas où un ou plusieurs Etats ACP refuseraient d'exécuter une décision prise par le Conseil des ministres ACP en vertu de l'art. 74 § 3 de la Convention de Lomé, au motif que le principe de l'unanimité n'a pas été respecté lors de la formation de la volonté des Etats ACP.

A supposer qu'un tel différend fût porté devant la Cour internationale de justice par les Etats tiers concernés, devrait-on considérer que l'interprétation éventuellement donnée par cette juridiction de certaines dispositions de la Convention de Lomé aurait force obligatoire dans l'ordre juridique communautaire? Cette question appelle une réponse négative. Les principes posés par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt *Haegeman* et confirmés dans son *avis 1/76* seraient parfaitement valables dans ce contexte: l'interprétation d'un accord externe de la Communauté donnée par la Cour de La Haye dans un différend opposant deux Etats tiers serait inopposable dans la Communauté, et ne restreindrait nullement la compétence de la Cour de Luxembourg d'interpréter ultérieurement les mêmes dispositions de l'accord externe par la voie de la procédure préjudicielle (art. 177 CEE) avec effet dans l'ensemble de la Communauté. Une telle solution, qui s'impose au regard de l'autonomie d'action de la Communauté dans ses rapports externes, est de surcroît parfaitement compatible avec le droit international. En effet, les arrêts rendus par la Cour internationale de justice n'ont que l'autorité relative de la chose jugée⁴: si ces arrêts sont obligatoires, définitifs, sans recours, et si chaque membre

¹ Comp. PESCATORE: RCADI 1961, II, à la p. 229.

² *AETR*, att. 90, Rec. 1971, à la p. 283.

³ ACP: Afrique, Caraïbes et Pacifique.

⁴ DUBISSON: pp. 246-255.

des Nations Unies s'engage à s'y soumettre, ils ne sont obligatoires que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé (art. 94 § 1 de la Charte; art. 59 et 60 du Statut).

b) *Le cas des avis consultatifs*

Qu'en est-il des avis consultatifs rendus par la Cour internationale de justice? A première vue, la question des éventuels effets des avis consultatifs à l'intérieur de la Communauté ne se pose pas, puisque dans le cadre même des Nations Unies de tels avis sont dépourvus de force obligatoire et ne bénéficient que de leur autorité morale¹. Cette première impression mérite toutefois un second examen à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de La Haye, jurisprudence qui montre que les avis consultatifs peuvent parfois faire naître des obligations à charge des Etats.

Dans son avis consultatif du 21 juin 1971 sur la *Namibie*, la CIJ a en effet donné des indications plus constructives sur les conséquences juridiques qui pouvaient dériver pour les Etats d'une situation internationale illégale. Etant parvenue à la conclusion que l'Afrique du Sud avait l'obligation de mettre fin à une situation illégale constatée de manière obligatoire par une résolution du Conseil de sécurité, la CIJ a déclaré en l'espèce que les Etats membres des Nations Unies avaient notamment l'obligation:

- de s'abstenir d'accorder à l'Afrique du Sud, pour son occupation en Namibie, aucune aide ou assistance, quelle qu'en soit la forme²;
- de ne pas établir avec l'Afrique du Sud de relations conventionnelles dans tous les cas où le Gouvernement sud-africain prétendrait agir au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne³;
- de ne pas entretenir, dans les mêmes conditions, de rapports ou de relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du Sud dans ce territoire⁴.

La Cour va jusqu'à préciser que la cessation du mandat et la déclaration de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie sont « opposables à tous les Etats, en ce sens qu'elles rendent illégale *erga omnes* une situation qui se prolonge en violation du droit international »⁵. La Cour en conclut: « Quant aux conséquences générales de la présence illégale de l'Afrique du Sud en Namibie, tous les Etats doivent se souvenir qu'elle porte préjudice à un peuple qui doit compter sur l'assistance de la communauté internationale pour atteindre des objectifs auxquels correspond la mission sacrée de civilisation. »⁶

¹ DUBISSON: pp. 328 ss; pour certaines exceptions, qui ne nous intéressent pas ici, voir pp. 333-336.

² CIJ, Rec. 1971, à la p. 55, § 119.

³ CIJ, Rec. 1971, à la p. 55, § 122.

⁴ CIJ, Rec. 1971, pp. 55-56, § 124.

⁵ CIJ, Rec. 1971, à la p. 56, § 126.

⁶ CIJ, Rec. 1971, à la p. 56, § 127. Voir également le dispositif de l'avis, à la p. 58, § 133.

Sans doute serait-il hasardeux de prétendre déduire un enseignement général d'un avis consultatif aussi particulier et controversé que celui rendu le 21 juin 1971 par la Cour internationale de justice sur la Namibie. Nous serions néanmoins enclin à soutenir que les conséquences juridiques déduites par la Cour de La Haye pour les Etats de la présence illégale de l'Afrique du Sud en Namibie valent également pour la Communauté en tant que telle, qui doit tenir compte de cet avis consultatif dans l'exercice de son action.

Cette conclusion, si elle est exacte, nous semblerait donner du crédit à la thèse que dans de telles circonstances, un avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice pourrait produire certains effets juridiques à l'intérieur de la Communauté, conclusion qui est assez paradoxale si on la compare à celle à laquelle nous sommes parvenu plus haut à propos des arrêts.

§ 4. *Décisions de la juridiction européenne des droits de l'homme*¹

Voir les références bibliographiques données plus haut, p. 140 (notamment les contributions de MM. BERNHARDT, GOLSONG, SIEGLERSCHMIDT et SØBENSEN); voir en outre W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Questions d'intérêt commun susceptibles de faire l'objet d'échanges de vues et d'informations* (exposé donné à l'occasion de la visite à Luxembourg de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme, les 29-30 sept. 1977), «Informations sur la CJCE» 1977, III, pp. 53-81; J. GUINAND, *La juridiction européenne des droits de l'homme*, dans: «Conférences universitaires 1976», publiées par la faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1977, pp. 87-98; G. MALINVERNI, *L'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Suisse*, dans: «Mémoires publiés par la faculté de droit de Genève», XV^e journée juridique, pp. 1-51; D. SCHINDLER, *Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen der europäischen Menschenrechtsorgane*, dans: «Festschrift M. Guldener» 1973, pp. 273-290; M. WAELBROECK, *Nature juridique des actes des organisations et des juridictions internationales et leurs effets en droit interne*, dans: «Rapports belges au 8^e Congrès international de droit comparé», Bruxelles, 1970, pp. 503-520, spéc. pp. 516-517.

a) *Généralités*

Il existe une abondante littérature sur le problème général des interférences de la Convention européenne des droits de l'homme avec d'autres instruments internationaux.² Récemment, on a beaucoup discuté les problèmes de «coexistence» entre la Convention et les deux pactes des Nations Unies adoptés le 16 décembre 1966: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur le 3 janvier 1976; et

¹ Sur les effets incidents de la CEDH dans l'ordre juridique communautaire, voir plus haut, pp. 140-144.

² Voir en particulier F. CAPOTORTI, *Interférences dans l'ordre juridique interne entre la convention et d'autres accords internationaux*, dans: «Les droits de l'homme en droit interne et en droit international», Bruxelles, 1968, pp. 123-148; M. TARDEU, *Quelques questions relatives à la coexistence des procédures universelles et régionales de plainte individuelle dans le domaine des droits de l'homme*, RDH 1971, pp. 589-625; CL. ZANGHI, *La protection des droits de l'homme: universalisme ou régionalisme?* RDH 1974, pp. 641-652.

le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son Protocole facultatif, entrés en vigueur le 23 mars 1976¹.

Par contraste, le problème des éventuels effets des décisions des instances de Strasbourg à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire a été relativement peu discuté, du moins jusqu'à une période récente.

Ce qu'il faut souligner à titre préliminaire, c'est que ce problème ne présente un intérêt pratique que pour les *décisions obligatoires* des organes de Strasbourg, c'est-à-dire les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (art. 52, 53 et 54 CEDH) et les décisions du Comité des ministres (art. 32 CEDH), étant entendu que les effets en droit interne de ces arrêts et décisions peuvent être considérés comme identiques, malgré le fait qu'ils émanent les uns d'un organe judiciaire, les autres d'un organe politique composé de représentants d'Etats votant sur instructions².

b) Effets sur la Communauté de ces arrêts et décisions

Il y a de bonnes raisons de penser que la jurisprudence de la Cour et du Comité des ministres de Strasbourg ne lie pas les institutions communautaires³, et qu'il en va par conséquent de même, à plus forte raison, de la jurisprudence de la Commission qui, en tant qu'organe d'instruction et de conciliation, n'est pas habilitée à se prononcer avec force obligatoire sur d'éventuelles violations de la Convention.

Pour quelles raisons?

Il faut d'abord rappeler que les arrêts rendus par la Cour de Strasbourg n'ont de force obligatoire que pour les parties contractantes qui sont parties au litige (art. 53 CEDH). Au surplus, par rapport aux décisions des juridictions internes des Etats parties contractantes à la Convention, les arrêts rendus par la Cour de Strasbourg n'ont ni effet cassatoire, ni effet suspensif, ni pouvoir d'annulation⁴. Dès lors, même si l'on admet avec M. SORENSEN que « vis-à-vis des institutions strasbourgeoises, la Cour de justice se trouve dans une situation comparable à celle des juridictions nationales » et qu'en

¹ Voir en particulier: M.-A. EISSEN, *Convention européenne des droits de l'homme et pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques: problèmes de «coexistence»*, ZaöRV 1970, pp. 237-262; H. GOLSONG, *Interférences entre les obligations incombant à un Etat en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres accords internationaux*, dans: «Compte rendu du Colloque sur la protection internationale des droits de l'homme», Strasbourg, 1968, pp. 254-259; J. DE MEYER, *La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Bruxelles, 1969.

² D'après MALINVERNI: p. 37; voir déjà SCHINDLER, à la p. 274, ad note 3.

³ Même opinion: BERNHARDT, Bull.CE, suppl. 5/75, à la p. 53.

Autre opinion: F. CAPELLI, *Réglementation communautaire et réglementation du GATT (réflexions sur les rapports entre le droit communautaire et le droit international)*, RMC 1977, pp. 27-43, à la p. 36.

⁴ MALINVERNI: p. 37.
GUINAND: pp. 93-94.

un sens, le « dernier mot » sur les questions d'interprétation de la Convention appartient à la Cour de Strasbourg¹, il est juridiquement exclu qu'un arrêt de la Cour des droits de l'homme casse ou annule un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes. En fait, comme la Communauté n'est pas partie contractante à la Convention et qu'elle entend assurer la sauvegarde des droits fondamentaux au sein de l'ordre juridique communautaire « dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté »², on peut penser que la jurisprudence de Strasbourg n'a, en l'état actuel du droit, dans l'ordre interne de la Communauté, pas d'autorité juridique autre que la valeur d'orientation propre à tout précédent judiciaire.

c) *Risques de conflits de jurisprudence ?*

Voilà donc pour le principe. Cela dit, quelles seraient les conséquences, dans l'ordre juridique communautaire, d'un *conflit* ou d'une *divergence* entre les jurisprudences de Luxembourg et de Strasbourg? Dans son rapport sur la protection des droits de l'homme en Europe³, M. SIEGLERSCHMIDT estime que la probabilité d'un conflit direct entre ces jurisprudences est « faible »:

« On peut imaginer qu'il se produirait de deux manières. Un arrêt de la Cour de Luxembourg pourrait limiter la garantie des droits de l'homme davantage que ne l'a fait la Cour de Strasbourg, ou vice versa. Cette dernière éventualité ne serait pas très grave: il est évidemment possible d'appliquer dans une partie du territoire couvert par la Convention des normes supérieures à celles que stipule le texte, et tel est déjà le cas dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe. En revanche, si la Cour européenne de justice de Luxembourg donnait à la garantie des droits de l'homme un sens plus restrictif que l'interprétation des mêmes dispositions par la Cour de Strasbourg, un conflit sérieux se produirait. Il y a de bonnes raisons de supposer, dans ce cas, que la Cour européenne de Luxembourg ne tarderait pas à se conformer à la décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme. »⁴

Plus récemment, M. STEIN a souligné avec raison que ce risque de divergences de jurisprudence ou de conflits va croissant⁵. Tout comme ce dernier, quelques auteurs ont construit des hypothèses qui pourraient

¹ SØRENSEN, M.: *Points de rencontre entre la Convention européenne des droits de l'homme et le droit des Communautés européennes*, « Informations sur la CJCE » 1977, III, pp. 41-52, spéc. pp. 47-48, point 10.

² *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 déc. 1970, aff. 11/70, Rec. 1970, pp. 1125 ss, à la p. 1135, att. 4.

³ SIEGLERSCHMIDT: *Rapport sur la protection des droits de l'homme en Europe*, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. de séance n° 3852, du 15 sept. 1976 (40 p.).

⁴ SIEGLERSCHMIDT: *Rapport*, à la p. 25, points 7-8.

⁵ STEIN, T., dans: *Grundrechtsschutz in Europa* (ouvr. coll.), Berlin 1977, pp. 147-159, à la p. 150.

donner lieu à des difficultés en raison des compétences respectives de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme. M. BLECKMANN évoque ainsi, de manière assez allusive, trois sources possibles de conflits: l'hypothèse de la contestation à Strasbourg d'une loi nationale prise pour la mise en œuvre d'une directive communautaire; celle d'une contestation du même genre dirigée contre des mesures nationales prises en vertu d'une habilitation communautaire; celle enfin de la contestation à Strasbourg d'une décision juridictionnelle nationale elle-même rendue sur la base d'une décision préjudicielle de la Cour de justice des Communautés européennes¹.

Même si l'affaire *van Duyn*² est propre à suggérer certains rapprochements avec cette dernière hypothèse de conflit, il faut reconnaître que l'on en est encore réduit, dans ce domaine, à se livrer à de simples conjectures. Dans ce climat d'incertitude, on notera avec intérêt qu'un auteur particulièrement averti de ces questions estime «très peu probable» que se réalise l'hypothèse d'un recours à Strasbourg consécutif à un renvoi préjudiciel à Luxembourg³.

d) *Moyens de prévenir ou de résorber les conflits*

Quelles solutions peuvent être trouvées pour réduire les risques d'apparition de jurisprudences divergentes entre la Cour de Luxembourg et celle de Strasbourg?

Dans son rapport, M. SIEGLERSCHMIDT évoque l'opportunité d'introduire un système de consultations préjudicielles entre les deux juridictions: la Cour de Luxembourg pourrait consulter la Cour de Strasbourg sur toute question relative à la Convention européenne des droits de l'homme; réciproquement, la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme pourraient solliciter de la Cour de Luxembourg une décision préjudicielle — analogue à celles rendues en vertu de l'art. 177 CEE — sur toute question pour laquelle cette dernière est compétente⁴. Reculant à juste titre devant les inconvénients que présenterait la création de tels liens

¹ BLECKMANN: *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 83-84: «Es sind aber Fälle denkbar, in denen die nationalen Organe neben den europäischen Organen im selben Fall tätig werden, so dass wegen der Verletzung der EMRK gegen die Entscheidung der europäischen Organe der EuGH, gegen die Entscheidung der nationalen Organe die Strassburger Instanzen angerufen werden könnten. Das ist z. B. der Fall bei einer gesetzlichen Durchführung europäischer Richtlinien und bei nationalen Massnahmen auf Grund einer europäischen Erlaubnis. EuGH und die Strassburger Instanzen können im Rahmen des Grundrechtsschutzes auch nacheinander tätig werden, wenn ein nationales Gericht ein Vorlageverfahren vor dem EuGH anstrengt und das auf Grund der Entscheidung des EuGH gefällte Urteil des nationalen Gerichts vor den Strassburger Organen angegriffen wird.»

² *Van Duyn c. Home Office*, 4 déc. 1974, aff. 41/74, Rec. 1974, p. 1337 ss.

³ SØRENSEN: p. 47, point 9 *in fine*.

⁴ SIEGLERSCHMIDT: rapport, p. 24, point 3.

institutionnels en raison du ralentissement prévisible de la procédure, M. SIEGLERSCHMIDT donne sa préférence à une formule de consultation instituée sur une base semi-formelle, par le biais d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme¹.

Sans méconnaître l'intérêt que présenterait cette dernière solution, on peut se demander toutefois si les échanges de vues officieux existant actuellement ne font pas tout aussi bien l'affaire. Tel est aussi l'avis de M. SØRENSEN, qui estime qu'en l'état actuel des choses « la préférence doit sans doute aller à des moyens plus simples »². Il serait en effet paradoxal qu'en présence d'un risque de divergences d'interprétation que chacun s'accorde à reconnaître comme relativement faible, la création de liens organiques rigides entre les juridictions de Strasbourg et de Luxembourg engendre une paralysie qui serait non seulement préjudiciable à une bonne et rapide administration de la justice, mais qui desservirait, en fin de compte, l'objectif d'une protection efficace des droits fondamentaux en Europe.

Résumé du titre II :

Appréciation générale de l'impact sur la Communauté des actes internationaux unilatéraux d'origine non communautaire

Considéré globalement, l'impact sur la Communauté des actes internationaux unilatéraux d'origine non communautaire est incontestablement modeste.

1. La catégorie des actes unilatéraux posés par les organes de certains accords externes de la Communauté est assez hétéroclite. Ces actes sont parfois obligatoires, parfois non obligatoires; ils constituent généralement des règles d'application indirecte; ils sont généralement dépourvus d'effet direct. A deux reprises au moins, la Cour de justice a déduit des effets juridiques de tels actes (arrêts *Charmasson* et *Bresciani*).
2. Les seules références jurisprudentielles à la catégorie des actes unilatéraux posés par d'autres organisations internationales que les Communautés européennes concernent des domaines techniques, tels que les réglementations douanière, sanitaire et phytosanitaire (arrêts *Bakels*, *Nederlandse Spoorwegen, van den Bergh*). La portée de cette jurisprudence ne doit pas être exagérée. Elle présente toutefois un intérêt réel du point de vue des rapports entre le droit communautaire et le droit international public, dans la mesure où elle illustre certains rapports de complémentarité entre ces deux domaines du droit.

¹ SIEGLERSCHMIDT: rapport, p. 24, points 4-5.

² SØRENSEN: p. 52, point 15.

L'examen de la pratique communautaire relative aux actes unilatéraux posés par l'Organisation des Nations Unies prête à critique sur plus d'un point. Il est en particulier regrettable que plusieurs résolutions obligatoires du Conseil de sécurité qui auraient dû connaître un écho dans l'ordre juridique communautaire y soient restées lettre morte.

3. S'agissant enfin de la discussion de l'impact éventuel sur la Communauté de décisions prises par des juridictions internationales situées hors du cadre communautaire, on en est réduit à discuter des hypothèses, en l'absence de toute pratique jurisprudentielle véritable.

La prise de position de la Cour de justice des Communautés européennes dans son *avis 1/76* montre clairement que celle-ci entend faire un usage intégral de la compétence qui est la sienne d'interpréter à titre préjudiciel les accords externes de la Communauté (art. 177b CEE, arrêt *Haegemann*). Toute légitime qu'elle soit, cette réaffirmation solennelle de l'autonomie juridictionnelle de la Communauté sur le plan international ne saurait pour autant limiter en aucune manière l'obligation internationale qui incomberait à la Communauté d'exécuter d'éventuelles décisions rendues par les juridictions arbitrales instituées par les accords externes de la Communauté.

S'agissant en revanche de la Cour internationale de justice et de la juridiction européenne des droits de l'homme, on voit mal comment les décisions rendues par ces juridictions internationales pourraient avoir, dans l'ordre interne de la Communauté, d'autorité juridique autre que la valeur d'orientation qui s'attache à tout précédent judiciaire, car la Cour de justice de Luxembourg n'est hiérarchiquement subordonnée ni à la Cour de La Haye, ni à celle de Strasbourg. Dans le domaine de la protection des droits de l'homme, on peut penser que la force de rayonnement de la jurisprudence de Strasbourg à l'intérieur de la Communauté sera d'autant plus forte que cette jurisprudence sera vigoureuse.

LES RÈGLES GÉNÉRALES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Dernier volet de notre triptyque externe, les règles générales du droit international public forment, à côté des règles conventionnelles et des actes internationaux unilatéraux, une troisième source internationale dérivée des rapports externes de la Communauté.

Terminologie

Par *règles générales du droit international public* — ou *droit international général* — nous viserons ici l'ensemble des règles internationales écrites ou non écrites, d'origine coutumière ou conventionnelle, de nature obligatoire ou dispositive, à vocation universelle ou régionale, qui pourraient être applicables dans le contexte des rapports externes de la Communauté. Cette définition très large nous permettra d'englober non seulement les notions traditionnelles de «coutume internationale» et de «principes généraux du droit» définies à l'art. 38 du Statut de la Cour internationale de justice, mais également les règles générales issues de conventions multilatérales ou de résolutions «déclaratoires» ou «cristallisatrices» de ces coutumes ou principes, voire même la notion controversée de «règle impérative du droit international général» (*jus cogens*) définie à l'art. 53 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

Section 1

Problèmes généraux

1. Le principe de l'applicabilité des règles générales du droit international public aux rapports externes de la Communauté

A. BLECKMANN, *Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen*, ZaöRV 1977, pp. 107-121; M. BOTHE, *Die Stellung der europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht*, ZaöRV 1977, pp. 122-137; P. GUGGENHEIM, *Droit international général et droit public européen. Étude historique*, ASDI 1961, pp. 9-28; K.M. VON MEESSEN, *Der räumliche Anwendungsbereich des EWG-Kartellrechts und das allgemeine Völkerrecht*, EuR 1973, pp. 18-38; K.M. MEESSEN, *Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts: der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des europäischen Gemeinschaftsrechts*, JIR 1974, pp. 283-306; K.M. MEESSEN, *The application of ruler of public international law within Community law*, CMLRev 1976, pp. 485-501; H.F. VAN PANHUY, *Conflicts between the law of the European Communities and other rules*

of international law, CMLRev 1965-1966, pp. 420-449; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975, p. 149; P. REUTER, *Le recours de la Cour de justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit*, dans: «Mélanges H. Rolin», Paris, 1964, pp. 263-283; P. REUTER, *Le droit international comme source de droit communautaire*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles», Bruxelles, 1969, pp. 437-440 (n^{os} 1186-1197).

La doctrine unanime reconnaît que les règles générales du droit international public présentent un certain intérêt du point de vue des sources de l'ordre juridique des Communautés européennes¹. Elle ne prend cependant pas toujours soin de préciser dans quel contexte précis. Or la précision est fondamentale, car la situation se présente en termes opposés selon que l'on raisonne dans le cadre des rapports intracommunautaires ou, comme ici, dans celui des rapports externes de la Communauté.

MM. MEESSEN et PESCATORE insistent tous deux sur ce point. Ils résument, dans des formules frappantes, la justification de la pertinence des règles générales du droit international public dans les rapports externes de la Communauté. Si le premier nommé se borne à poser le principe², le second, plus explicite, explique en ces termes la raison de la pertinence des règles générales du droit international dans les rapports externes de la Communauté:

«La Communauté est-elle liée également, dans le domaine de ses rapports extérieurs, par les règles générales du droit international, c'est-à-dire la coutume, les principes généraux propres au droit international et même certaines conventions internationales de codification qui, même à défaut de ratification formelle par tous les Etats membres, peuvent être considérées comme formant une expression authentique de règles générales du droit international? Bien que l'on ne possède encore aucune expérience à ce sujet, nous croyons pouvoir répondre par l'affirmative à la question posée: le droit international est un tout cohérent, au point que même des règles conventionnelles internationales, formellement en vigueur pour la Communauté, ne peuvent pas être raisonnablement comprises et appliquées sans référence à cet arrière-fond de règles générales du droit international, coutumières ou autres.»³

¹ BLECKMANN, JIR 1975, à la p. 314; GUGGENHEIM, ASDI 1961, pp. 9-28; H.P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tubingue, 1972, à la p. 114; KUYPER, CMLRev 1975, à la p. 243; R.H. LAUWAARS, *Lansfulness*, Leiden, 1973, à la p. 243; H.F. VAN PANHUY, CMLRev 1965/66, à la p. 425; P. REUTER, dans: «Mélanges H. Rolin», 1964, à la p. 264; P. REUTER, dans: «Mélanges P. Guggenheim», Genève, 1968, spéc. pp. 669 et 671; P. REUTER, dans: «Les Nouvelles», Bruxelles, 1969, pp. 437-440, spéc. n^{os} 1188, 1190 et 1192; ZIEGER, JÖR 1973, spéc. p. 340; voir encore H. MATRAS, concl. en l'aff. 21-24/72, Rec. 1972, à la p. 1235.

² MEESSEN: CMLRev 1976, à la p. 87: «... general international law is binding upon the Community as far as it concerns the legal relations between the Community and third states and to the extent that it pertains to subjects of international law which are not states».

Comp. BLECKMANN, JIR 1975, p. 314.

³ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 149 (c'est M. Pescatore qui souligne).

2. Rareté de la jurisprudence

Jusqu'ici, les institutions communautaires ne semblent pas avoir trouvé ou cherché l'occasion de prendre des positions de principe sur la question de l'applicabilité du droit international général aux rapports externes de la Communauté.

Tout au plus peut-on relever quelques références éparées à la « pratique internationale » ou à la « pratique générale » des Etats parties contractantes à une convention internationale, références qui permettent à la Cour de justice de déduire certaines conséquences juridiques dans l'ordre interne de la Communauté.

1. Les arrêts *Geigy c. Commission* et *Sandoz c. Commission*, rendus le 14 juillet 1972 dans l'affaire des colorants, en fournissent un premier exemple. Les deux sociétés bâloises soutenaient notamment devant la Cour de justice que la « communication » que la Commission leur avait adressée en application d'un règlement communautaire était nulle « selon les principes généraux du droit international ». Non seulement, disaient-elles, cette communication n'est pas conforme au droit suisse, droit du lieu où elle devait être effectuée, mais la Suisse ne reconnaît pas sur son territoire la validité de la transmission par voie postale d'un acte étranger de ce genre ¹.

Pour réfuter l'argument — fondé sur le droit international général — la Cour de justice invoque à son tour la « pratique internationale ». La Cour estime en effet « qu'à défaut de convention en la matière entre la Communauté et la Confédération helvétique, la question des modalités de cette communication à des intéressés fixés hors du territoire de la Communauté relève de la *pratique internationale* et doit se résoudre dans le respect réciproque des sphères de compétence, tant de la Communauté que de l'Etat tiers intéressé; qu'on ne saurait donc évoquer le droit international pour dénier à la Communauté le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires pour garantir l'efficacité des mesures instituées en vue d'atteindre les comportements préjudiciables à la concurrence qui se sont manifestés dans le marché commun, même si l'auteur de ces faits a son siège dans un pays tiers » ².

2. Dans le même ordre d'idées, la Cour de justice, dans son arrêt *Nederlandse Spoorwegen* du 19 novembre 1975, rejette deux griefs d'invalidité formulés à l'encontre d'une « note complémentaire » communautaire

¹ *Geigy c. Commission*, 14 juil. 1972, aff. 52/69, Rec. 1972, p. 787 ss, à la pp. 825, att. 10. *Sandoz c. Commission*, 14 juil. 1972, aff. 53/69, Rec. 1972, pp. 845 ss.

A noter que dans un avis de droit du 22 août 1975, la Direction du droit international public du Département politique suisse reprend à son compte l'essentiel de cette argumentation en estimant notamment que « la communication [par la Commission] par la voie postale à la maison X des griefs retenus contre elle doit être considérée comme une violation de la souveraineté territoriale suisse et, partant, comme un acte internationalement illicite ». Voir L. CAFLISCH, *La pratique suisse en matière de droit international public 1976*, ASDI 1977, pp. 129-248, spéc. pp. 203-205, à la p. 205. Cette argumentation légaliste nous paraît très discutable.

² *Geigy c. Commission*, att. 11, Rec. 1972, à la p. 826.

portant modification du tarif douanier commun. Pour justifier le rejet de ces griefs, la Cour souligne que ladite note est conforme «à la pratique la plus générale dans les Etats parties contractantes au GATT (...) et à la pratique générale des Etats signataires de la Convention du 15 décembre 1950»¹ (il s'agissait de la «Nomenclature de Bruxelles»). Tirant parti de la correspondance de la note complémentaire litigieuse avec la pratique internationale de ces deux groupes d'Etats, la Cour de justice en conclut, avec d'autres arguments, que cette note complémentaire est valide au sens de l'art. 177^b CEE.

3. Enfin, on citera dans le même contexte l'arrêt *Kramer*, du 14 juillet 1977, dans lequel la Cour de justice souligne que les compétences de la Communauté en matière de pêche en haute mer ne sont pas illimitées, mais existent seulement «dans la mesure où une compétence analogue appartient aux Etats en vertu du droit international public»².

Ces quelques références attestent clairement le caractère embryonnaire de la jurisprudence de la Cour de justice sur la question de l'applicabilité des règles du droit international général aux rapports externes de la Communauté. On peut souhaiter que la Cour de justice saisira l'occasion, le moment venu, de rappeler que la Communauté est liée, dans ses rapports externes, par les règles générales du droit international public. La Cour internationale de justice n'a-t-elle pas déclaré, dans ses arrêts rendus le 25 juillet 1974 dans l'*affaire des pêcheries islandaises*, que les règles et obligations de droit international général doivent, par nature, «s'appliquer dans des conditions égales à tous les membres de la communauté internationale»³?

Section 2

Evocation sommaire de quelques problèmes particuliers

S'il est aisé d'affirmer la pertinence des règles générales du droit international public dans les rapports externes de la Communauté, il l'est beaucoup moins de dire quelles sont les règles spécifiques applicables dans ce contexte.

Il est significatif qu'en doctrine, les rares auteurs qui se sont aventurés sur ce terrain peu connu se sont cantonnés à des questions précises ou à des développements théoriques. Ainsi M. BORNÉ s'est demandé par exemple quelles règles générales se rapportant à la protection diplomatique, au droit de mission actif et passif, ainsi qu'aux privilèges et immunités étaient

¹ *Nederlandse Spoorwegen*, 19 nov. 1975, aff. 38/75, Rec. 1975, pp. 1439 ss, spéc. pp. 1450-1451, att. 17, 23 et 25.

² *Kramer*, 14 juil. 1976, aff. 3, 4 et 6/76, Rec. 1976, à la p. 1311, att. 31.

³ CIJ, Rec. 1974, pp. 1 ss (*RFA c. Islande et Royaume-Uni c. Islande*).

pertinentes dans le contexte des rapports externes de la Communauté¹, alors que M. BLECKMANN se penchait récemment sur la question des fondements de l'extension des règles du droit international général aux organisations internationales².

Le principal mérite de ces études est d'ouvrir des perspectives de recherche dans un domaine qui reste largement inexploré. A notre tour et dans le même esprit, nous voudrions apporter une modeste contribution en évoquant très sommairement deux questions:

- la question de la pertinence, dans les rapports externes de la Communauté, de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969; et
- la question des éventuelles répercussions, sur les rapports externes de la Communauté, de certaines résolutions «déclaratoires» ou «cristallisatrices» du droit international général prises par l'Assemblée générale de l'ONU.

1. *Pertinence, dans les rapports externes de la Communauté, de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969?*

W. LANG, *Les règles d'interprétation codifiées par la Convention de Vienne sur le droit des traités et les divers types de traités*, OZÖR 1973, pp. 113-173; P. REUTER, *Le droit des traités et les accords internationaux conclus par les organisations internationales*, dans: «Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch», 1972, tome I, pp. 195-215; K. ZEMANEK (éd.), *Agreements of international organisations and the Vienna Convention on the law of treaties*, Vienne, New York, 1971 (suppl. 1 de l'OZÖR), spéc. la contribution de D.M. Mc RAE, pp. 1-55.

On a souligné plus haut l'inapplicabilité de principe de la Convention de Vienne sur le droit des traités dans le contexte des rapports intracommunautaires³.

Qu'en est-il dans le contexte des rapports externes de la Communauté?

Bien que la Convention de Vienne sur le droit des traités ne soit pas encore entrée formellement en vigueur, faute d'avoir réuni à ce jour les trente-cinq instruments de ratification ou d'adhésion requis par son art. 84 § 1, elle peut à bien des égards être considérée comme une codification du droit coutumier existant en matière de droit des traités. Il n'y a donc aucune objection de principe à se référer par voie d'analogie aux règles de cette Convention pour déterminer par exemple le point de départ de l'engagement international de la Communauté vis-à-vis d'un Etat tiers (art. 16), la date d'entrée en vigueur des accords externes de la Communauté

¹ BOTHE: ZaöRV 1977, spéc. pp. 129-133; comp. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, à la p. 219; et PESCATORE, dans: «Les Nouvelles», à la p. 111, n° 336.

² BLECKMANN: ZaöRV 1977, pp. 109 ss.

³ Voir plus haut pp. 45-46.

(art. 24), les modalités d'exécution d'un tel accord sur le plan international (art. 26, 27 et 46). C'est du moins la raison pour laquelle il nous a paru légitime de nous y référer à plusieurs reprises dans ce contexte¹. La circonstance que la notion de *traité* retenue à l'art. 2 § 1, lettre a de la Convention de 1969 (« accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international ») soit beaucoup plus restrictive que celle d'*accord* définie par la Cour de justice de Luxembourg dans son *avis 1/75* (« tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire, quelle qu'en soit la qualification formelle »²) ne s'oppose pas à toute interprétation analogique. Cette circonstance plaide tout au plus en faveur de la *prudence* qui est de mise lorsqu'on se réfère à la Convention de Vienne dans le contexte des rapports externes de la Communauté. Cette prudence s'impose d'autant plus que la codification des règles générales relatives à la conclusion d'accords par les organisations internationales est actuellement en voie d'élaboration. Ces précisions faites, on peut légitimement considérer que dans le contexte des rapports externes de la Communauté, la Convention de Vienne de 1969 constitue une *base de référence privilégiée*³.

2. *Répercussion, sur les rapports externes de la Communauté, de certaines résolutions « déclaratoires » ou « cristallisatrices » du droit international général prises par l'Assemblée générale de l'ONU*

PH. MANIN, *Le juge international et la règle générale*, RGDI 1976, pp. 7-54.

Généralités

L'absence de véritable législateur international conduit à donner une importance croissante aux conventions multilatérales de codification du droit international général d'une part, à certaines résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies prises dans ce contexte d'autre part. Traditionnellement, ces résolutions et conventions avaient pour seule vocation de *déclarer* les règles générales antérieures d'origine coutumière. Aujourd'hui, on admet que ces résolutions et conventions de codification jouent elles-mêmes un rôle actif dans la *formation* du droit coutumier, en devenant des maillons privilégiés dans la chaîne des précédents qui conduit à la naissance

¹ Voir plus haut pp. 85 ss.

² *Avis 1/75*, 11 nov. 1975, Rec. 1975, pp. 1355 ss, à la p. 1360. Comp. les formules proposées lors des travaux préparatoires de la Convention de Vienne par MM. LAUTERPACH, qui proposait de parler des « accords entre États, y compris les organisations d'États »; FITZMAURICE: accords « conclus entre deux ou plusieurs collectivités ayant la qualité de sujet de droit international »; WALDOCK: accords conclus « entre deux ou plusieurs États ou autres sujets du droit international ». Comp. REUTER, précité, 1972, pp. 196-197.

³ Comp. BLECKMANN: ZaöRV 1977, à la p. 108; et BOTHE: ZaöRV 1977, à la p. 128, ad note 20.

d'une coutume internationale. Comme l'observe M. MANIN, ces conventions et résolutions n'auraient pas seulement une fonction «déclaratoire», mais une fonction «*crystallisatrice*» de règles générales de droit international public en devenir¹.

Il n'est pas douteux que la «Charte des droits et devoirs économiques des Etats» du 14 décembre 1974, qui se veut — du moins de l'avis d'un grand nombre d'Etats — un instrument de codification et de développement progressif du droit international, est une résolution *crystallisatrice* de nouvelles tendances du droit international général en matière économique. Il vaut dès lors la peine de se demander si cette «Charte» pourrait entraîner certaines répercussions sur les rapports externes de la Communauté.

*Charte des droits et des devoirs économiques des Etats, du 14 décembre 1974*²

J. CASTAÑEDA, *La Charte des droits et devoirs économiques des Etats (Note sur son processus d'élaboration)*, AFDI 1974, pp. 31-56; G. FEUER, *Réflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats*, RGDIP 1975, pp. 273-320; M. VIRALLY, *La Charte des droits et devoirs économiques des Etats (Notes de lecture)*, AFDI 1974, pp. 57-77; I. SEIDL-HOHENVELDERN, *Die «Charta» der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten*, *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1975, pp. 237-239.

Adoptée le 14 décembre 1974 par la résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale de l'ONU, la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats a reçu un appui très large: 120 des 136 Etats qui participaient au vote ont voté pour la Charte. Parmi ces Etats se trouvaient la totalité des pays en voie de développement, tous les pays socialistes, et quatre pays industrialisés à économie de marché (Australie, Nouvelle-Zélande, Grèce, Portugal).

Il est toutefois frappant de constater que cinq des six Etats qui ont voté contre la Charte sont des Etats membres de la Communauté: Allemagne fédérale, Royaume-Uni, Belgique, Luxembourg et Danemark³. D'autre part, on compte quatre Etats membres (France, Irlande, Italie, Pays-Bas) au nombre des dix Etats qui se sont abstenus⁴. Au vu de ces chiffres, on pourrait être tenté de considérer que la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats n'est pas applicable aux rapports externes de la Communauté, parce que les Etats membres de celle-ci ont voté contre ou se sont abstenus. Un tel argument n'est certainement pas déterminant. Il convient de remarquer, avec M. CASTAÑEDA, que non seulement les deux tiers des dispositions de la Charte ont été adoptés par tous les Etats, mais

¹ Comp. MANIN: pp. 12-16.

² Texte de la Charte: RGDIP 1975, pp. 307-320.

³ Sixième Etat: Etats-Unis.

⁴ Autres abstentions: Autriche, Canada, Israël, Japon, Norvège, Espagne.

que même les règles qui n'ont pas reçu l'approbation de chaque Etat comprennent, dans de nombreux cas, des éléments ayant fait l'objet d'une acceptation commune¹. En d'autres termes, le vote négatif de cinq Etats membres de la Communauté ne signifie pas un refus de toutes les dispositions de la Charte par ces derniers. Il en va de même, à plus forte raison, des quatre Etats membres qui se sont abstenus lors du vote d'ensemble. L'opposition ou l'abstention des Etats membres de la Communauté lors du vote d'ensemble de la Charte ne saurait donc être considérée a priori comme un argument décisif contre l'applicabilité de la Charte aux rapports externes de la Communauté. Cela sera d'autant plus vrai lorsque sera réalisé l'élargissement de la Communauté de neuf à douze Etats membres, puisque parmi les trois Etats candidats à l'adhésion l'Espagne s'est abstenue, alors que la Grèce et le Portugal ont voté en faveur de la Charte.

Ces considérations générales mises à part, deux arguments plus spécifiques nous semblent plaider en faveur de la pertinence de l'application de la Charte à la Communauté en tant que telle.

On peut tout d'abord penser que la Charte s'applique à la Communauté parce que celle-ci constitue un «groupement» d'Etats au sens de l'art. 12 de la Charte. Celle-ci reconnaît en effet expressément la légitimité de la participation des Etats à la coopération sous-régionale, régionale et inter-régionale dans l'intérêt de leur développement économique et social (art. 12 § 1). Mais elle pose certaines conditions à la légitimité de ces groupements d'Etats. D'une part, leurs politiques doivent être tournées vers l'extérieur, compatibles avec les exigences de la coopération internationale, et tenir dûment compte des intérêts légitimes des pays tiers, en particulier des pays en voie de développement (§ 1); d'autre part, les Etats doivent coopérer à l'application par ces groupements des dispositions de la Charte (§ 2).

L'art. 12 § 2 de la Charte déclare en effet expressément: «Dans le cas de groupements auxquels les Etats en cause ont délégué ou ont la possibilité de déléguer certaines compétences touchant des questions qui entrent dans le champ d'application de la présente Charte, *ses dispositions s'appliqueront également auxdits groupements*, en ce qui concerne ces questions, conformément aux responsabilités qui incombent à ces Etats en tant que membres desdits groupements.»

Le second argument consiste à dire que la Charte s'applique à la Communauté en raison des fondements de la politique commerciale commune inscrite dans le Traité CEE. Alors que le préambule de celui-ci met en évidence «la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'Outre-Mer» et formule le vœu d'assurer «le développement de la prospérité» de ceux-ci «confor-

¹ CASTAÑEDA: AFDI 1974, à la p. 38.

mément aux principes de la Charte des Nations Unies», l'art. 110 CEE, qui ouvre le chapitre relatif à la politique commerciale commune, précise qu'en établissant une union douanière, les Etats membres de la Communauté «entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières». Il paraît légitime de rapprocher ces références du Traité CEE à la «solidarité» et à l'«intérêt commun» de diverses dispositions de la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats: on citera en particulier le vœu exprimé dès le préambule de cet acte que soit instauré «un développement équitable et rationnel de toutes les régions du monde»; la mention du principe de «coopération internationale en vue du développement» au nombre des éléments fondamentaux des relations économiques internationales énumérés par la Charte (lettre n); l'affirmation que ce même principe est «l'objectif que visent tous les Etats et leur devoir commun» (art. 17); l'affirmation, au titre des dispositions finales, qu'il est du devoir de tous les Etats «de contribuer à l'expansion équilibrée de l'économie mondiale, compte tenu de l'interdépendance étroite qui existe entre le bien-être des pays développés, d'une part, la croissance et le développement des pays en voie de développement, d'autre part, et du fait que la prospérité de la communauté internationale tout entière dépend de la prospérité des éléments qui la constituent» (art. 31, voir également l'art. 24).

Si l'on admet que les principes de la Charte doivent éclairer d'un jour nouveau les notions par définition évolutives de politique commerciale commune (art. 113 CEE et *avis 1/77*) et d'association (art. 238 CEE), il serait intéressant de confronter la pratique des institutions communautaires aux principes définis par la Charte. Il est probable qu'un bilan même sommaire ferait apparaître des points positifs et des points négatifs.

A l'actif de la Communauté, on pourrait sans doute citer l'établissement dès 1971 d'un schéma communautaire de préférences tarifaires généralisées en faveur des pays en voie de développement, système que recommande l'art. 18 de la Charte; on pourrait évidemment citer également la Convention de Lomé, parfaitement conforme à l'art. 19 de la Charte, qui recommande l'abandon du principe de réciprocité dans les rapports avec les pays défavorisés.

Au passif de la Communauté, on pourrait sans doute relever l'attitude de démission des institutions communautaires face au problème du désarmement, dont l'art. 15 de la Charte stigmatise les incidences économiques; on pourrait sans doute aussi relever le manque d'empressement de ces mêmes institutions à promouvoir ce que l'art. 16 de la Charte définit comme un «préalable au développement», soit le devoir d'éliminer, notamment dans leurs conséquences économiques, le colonialisme, l'apartheid, la

discrimination raciale, le néo-colonialisme. Sans même revenir sur la question de la Rhodésie et de la Namibie examinée plus haut ¹, n'y a-t-il pas quelque inconséquence, au regard des art. 15 et 16 de la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats:

- à soutenir, le 27 octobre 1976, qu'il n'appartient pas à la Commission de traiter le problème des ventes d'armes à l'Afrique australe, au motif que celles-ci relèvent de la compétence des Etats membres ²;
- à déclarer, le 24 septembre 1976, qu'au terme d'un «examen approfondi», le projet d'accord de coopération entre la France et l'Afrique du Sud relatif à la centrale nucléaire de Koeberg n'est pas contraire au Traité Euratom ³;
- à expliquer enfin, le 12 janvier 1978, que les vetos opposés par la France et le Royaume-Uni au sein du Conseil de sécurité à plusieurs projets de résolution visant à instaurer un embargo obligatoire sur les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud «relèvent de la compétence propre de ces Etats en tant que membres permanents du Conseil de sécurité et n'ont, par conséquent, fait l'objet d'aucune consultation dans le cadre de la coopération politique européenne» ⁴?

Résumé du titre III:

Appréciation générale du rôle des règles générales du droit international public dans les rapports externes de la Communauté

La pratique communautaire étant presque inexistante et les positions de principe des institutions communautaires faisant totalement défaut, il est malaisé de dire quel rôle les règles générales du droit international public jouent en pratique dans les rapports externes de la Communauté.

On peut regretter l'extrême discrétion des institutions communautaires dans ce contexte. En effet, une bonne définition de la place du droit international général dans les rapports externes de la Communauté est en un sens capitale, car le droit international général représente la charnière entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique international.

¹ Voir plus haut pp. 189-191.

² Réponse de la Commission à la Q.E. n° 563/76 de M. GLINNE, JOCE du 13.12.1976, n° C 294, p. 57.

³ Réponse de la Commission à la Q.E. n° 402/76 de M. LAGORCE, JOCE du 25.10.1976, n° C 251, pp. 19-20.

⁴ Réponse (des ministres des affaires étrangères des Neuf se réunissant dans le cadre de la coopération politique) à la Q.E. n° 852/77 de M. DONDELINGER, JOCE du 20.2.1978, n° C 42, p. 47.

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ET CONTRÔLE JUDICIAIRE COMMUNAUTAIRE

Après ce tour d'horizon des sources internationales dérivées des rapports externes de la Communauté, tour d'horizon qui nous a permis d'examiner successivement le droit international conventionnel (titre I), certains actes internationaux qualifiés d'unilatéraux (titre II) et les règles générales du droit international public (titre III), nous devons encore nous demander quel rôle ces règles internationales jouent ou pourraient jouer dans le contrôle juridictionnel qu'assure la Cour de justice des Communautés européennes.

Pour tenter de répondre à cette question, nous nous placerons successivement à deux niveaux d'analyse.

Dans un premier temps, nous nous interrogerons sur l'aptitude de la règle internationale à servir de « norme de référence » lors du contrôle juridictionnel des règles communautaires. Le droit international public sera ainsi envisagé en tant que *source de la « légalité communautaire »* (chapitre 1).

Dans un second temps, nous nous demanderons si et dans quelle mesure une règle internationale pourrait être soumise au contrôle juridictionnel de la Cour de justice des Communautés européennes. Le droit international public sera donc envisagé cette fois comme éventuel *objet du contrôle judiciaire communautaire* (chapitre 2).

Bibliographie

- a) *Sur les aspects généraux du contrôle judiciaire communautaire*, voir notamment J. BOULOUIS et R.-M. CHEVALLIER, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tome 1, Paris, 1974; et G. VANDERSANDEN et A. BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977.
- b) *Sur la problématique « internationale » du contrôle judiciaire communautaire*, voir notamment les ouvrages et articles suivants: A. BARAV, *Some aspects of the preliminary rulings procedure in EEC law*, ELR 1977, pp. 3-14; G. BEBR, *Examen en validité au titre de l'article 177 du traité CEE et cohésion juridique de la Communauté*, CDE 1975, pp. 379-424; A. BLECKMANN, *Der gemischte Vertrag im Europarecht*, EuR 1976, pp. 301-312; A. BLECKMANN, *Europarecht, Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Cologne, 1976, pp. 83-84; VL. CONSTANTINESCO et D. SIMON, *Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes*, RTDE 1975, pp. 432-469; AL. HIRSCH, *L'accord entre la Suisse et la CEE confère-t-il des droits aux particuliers?* CDE 1974, pp. 194-200; R. KOVAR, *Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire: à propos d'une jurisprudence récente de la Cour de justice*, RMC 1974, pp. 345-360; P.J. KUYPER, *Sanctions against Rhodesia. The EEC and the implementation of general international legal rules*, CMLRev 1975, pp. 231-244; R.H. LAUWAARS, *Lawfulness and*

legal force of Community decisions, Leiden, 1973; N. MARCH HUNNINGS, *Enforceability of the EEC — EFTA free trade agreements*, ELR 1977, pp. 163-189; K.M. MEESSEN, *The application of rules of public international law within Community law*, CMLRev 1976, pp. 485-501; G. MEIER, *Gemeinschaftsrecht und gemeinschaftsverbindliches Völkerrrecht*, AWD 1973, pp. 376-377; M. MELCHIOR, *La procédure de conclusion des accords extérieurs de la CEE*, RBDI 1966, pp. 187-215; MERCHERS, *Rapport fait au nom de la commission juridique du Parlement européen sur les problèmes posés par l'application de l'article 177 du Traité CEE*, Doc. de séances, 69/70, n° 94, du 15 sept. 1969; H.F. VAN PANHUY, *Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law*, CMLRev 1965-1966, pp. 420-449; P. PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244; P. PESCATORE, *L'apport du droit communautaire au droit international public*, CDE 1970, pp. 501-525; P. PESCATORE, *International law and Community law. A comparative analysis*, CMLRev 1970, pp. 167-183; P. PESCATORE (avec la collaboration de A. DONNER, R. MONACO et H. KUTSCHER), *Aspects of the Court of justice of the European Communities of interest from the point of view of international law*, ZaöRV 1972, pp. 239-252; P. PESCATORE, *Responsabilité des Etats membres en cas de manquement aux règles communautaires*, II Foro Padano, n° 10, octobre 1972 (tiré à part, 24 p.); P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Etudes des sources du droit communautaire*, Liège, 1975; J.-P. PIETRI, *La valeur juridique des accords liant la Communauté économique européenne*, RTDE 1976, pp. 51-75 et 194-214; J. RIDEAU, *Droit international et droit communautaire (note sous l'arrêt de la CJCE du 12 décembre 1972, aff. 21-24/72)*, CDE 1973, pp. 461-483; H.G. SCHERMERS, *Community law and international law*, CMLRev 1975, pp. 77-90; P.-H. TEITGEN, *Cours de droit institutionnel communautaire. Structure et fonctionnement des Communautés européennes*, Paris, 1974-1975; H.F. VAN PANHUY, *Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law*, CMLRev 1965-1966, pp. 420-449; M. WAELBROECK, *L'effet direct de l'accord relatif aux échanges commerciaux du 22 juillet 1972 entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse*, ASDI 1973, pp. 113-132.

Le droit international public comme source de la « légalité communautaire »

1. *Fondement juridique général (art. 164 CEE)*

C'est incontestablement dans l'art. 164 CEE qu'il faut voir le fondement juridique général de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes à faire du droit international public une source auxiliaire de la « légalité communautaire »¹. Cette disposition du Traité CEE place en effet sous un éclairage résolument moniste la mission vaste et fondamentale de la Cour de justice d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités institutifs. Comme l'expliquent MM. PESCATORE, DONNER, MONACO et KUTSCHER, l'art. 164 CEE autorise la Cour de justice à s'appuyer, dans l'exercice de sa mission, sur toute règle de droit pertinente, quelle que soit sa nature et sa source².

Voilà pour le principe. Voyons maintenant quel peut être le rôle auxiliaire de la règle internationale dans les principales voies de droit ouvertes devant la Cour de justice des Communautés européennes.

2. *La règle internationale comme moyen d'invalidation (art. 177 b CEE)*

Dans l'ordre juridique des Communautés européennes, une règle internationale peut tout d'abord servir de norme de référence pour l'appréciation préjudicielle de la validité d'un acte des institutions communautaires³.

Le principe a été solennellement proclamé dans l'arrêt *International Fruit Co.*, du 12 décembre 1972, dans lequel la Cour de justice souligne que sa compétence dans un tel cas « ne comporte aucune limite quant aux causes sur la base desquelles la validité de ces actes pourrait être contestée; que cette compétence s'étendant à l'ensemble des motifs d'invalidité susceptibles d'entacher ces actes, la Cour est tenue d'examiner si leur validité peut être affectée du fait de leur contrariété avec une règle de droit international »⁴.

¹ Sur la notion de « légalité communautaire », voir plus haut p. 50.

² Comp. PESCATORE, DONNER, MONACO et KUTSCHER, *ZaöRV* 1972, à la p. 246: «... in seeking to resolve disputes by the judicial process, the Court may take into consideration every relevant legal factor, whatever its nature and its sources.»

³ Comp. BLECKMANN, *JIR* 1975, à la p. 305: «... der Masstab für diese Prüfung kann nur der EWG selbst sein.»

⁴ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, *Rec.* 1972, pp. 1226-1227, att. 5-6.

En pratique, de quelles règles de droit international pourrait-il s'agir? Avec la doctrine dominante, il convient de répondre que dans l'arrêt cité, la Cour de justice vise bien «le droit international dans son ensemble et non seulement le droit international conventionnel»¹. Pour reprendre la systématique que nous avons adoptée dans cet essai, la Cour de justice vise donc aussi bien les règles internationales conventionnelles que certains actes internationaux unilatéraux et les règles générales du droit international public.

Selon la Cour, la règle internationale doit toutefois remplir deux conditions pour valoir comme norme de référence lors de l'appréciation préjudicielle de la validité d'un acte des institutions: elle doit être *obligatoire* pour la Communauté et — lorsqu'elle est invoquée par un particulier devant une juridiction nationale — produire de surcroît un *effet direct*, c'est-à-dire être «de nature à engendrer pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice»². Cette exigence de l'effet direct de la règle internationale de référence a été sévèrement critiquée en doctrine³. Nous avouons ne pas toujours saisir les raisons de ces critiques. L'exigence de l'effet direct de la règle internationale de référence ne nous paraît pas, en elle-même, critiquable. Même celles des juridictions nationales qui ont affirmé le plus nettement la primauté du droit international sur le droit interne ont fait de l'effet direct de la règle internationale une condition de sa primauté sur la règle interne.

On en voudra pour preuve que dans son célèbre arrêt du 27 mai 1971 rendu en la cause *Etat belge c. S.A. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski*, la Cour de cassation de Belgique déclarait: «Lorsque le conflit existe entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le traité doit prévaloir; (...) la prééminence de celle-ci résulte de la nature même du droit international conventionnel»⁴.

¹ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 150; dans le même sens: MILLARG, *EuR* 1973, à la p. 155; BEBR, *CDE* 1975, à la p. 407; KUYFER, *CMLRev* 1975, à la p. 231; BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, à la p. 95.

² Att. 3, Rec. 1972, à la p. 1227.

³ Notamment par VANDERSANDEN et BARAV, qui jugent cette référence «inutile» (*Contentieux communautaire*, 1977, p. 311, avec réf.); par MEIER, qui écrit: «Diese Argumentation des Urteils ist rechtlich wohl kaum haltbar» (*AWD* 1973, à la p. 376); par SCHERMERS, qui parle de conclusion malheureuse («unfortunate»), *CMLRev* 1975, spéc. pp. 88-90, notamment p. 89. Voir encore les avis plus nuancés de RIDEAU, *CDE* 1973, à la p. 475 et pp. 479-483; RIDEAU et RAINAUD, *RMC* 1974, à la p. 35; MEESSEN, *CMLRev* 1976, pp. 496-497; et BARAV, *ELR* 1977, à la p. 10.

⁴ Texte de l'arrêt: *RTDE* 1971, pp. 494 ss. L'arrêt est également reproduit dans J. RIDEAU (...), *Droit institutionnel des Communautés européennes (Recueil de textes)*, Paris, 1974, pp. 500-506, à la p. 506 (texte n° 264).

Il nous semble donc que ce n'est pas tellement l'exigence de l'effet direct de la norme internationale de référence qui prête à critique dans le contexte communautaire. Une telle exigence est légitime si elle constitue un principe d'harmonisation entre l'ordre juridique communautaire où l'effet direct se présume, et l'ordre juridique international où vaut la présomption inverse¹. Elle ne le serait certes plus si, sous le couvert d'un principe d'harmonisation, elle aboutissait en pratique à un évincement systématique de la règle internationale de référence. Si l'arrêt 21-24/72 a pu susciter certaines inquiétudes sur ce point particulier, il serait toutefois prématuré, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce (GATT), de voir dans cet arrêt l'expression d'une conception dualiste des rapports entre le droit communautaire et le droit international public. Dans ce domaine, le monisme sera respecté si la Cour de justice utilise toujours les *mêmes critères* pour apprécier l'effet direct de la règle de référence, que celle-ci soit communautaire ou internationale. Dans un sens donc, la partie reste à jouer. Gageons que la Cour de justice abordera le problème de front lorsque l'occasion s'en présentera. Une prise de position nette couperait en effet court aux controverses doctrinales nées de l'interprétation de l'arrêt 21-24/72, dans lequel certains auteurs voient une expression du monisme (SCHERMERS², MARCH-HUNNINGS³), d'autres un raisonnement teinté de dualisme (RIDEAU et RAINAUD⁴). Et surtout, grâce à l'effet de rayonnement des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, une telle prise de position marquerait un point décisif en faveur de la reconnaissance, dans les Etats membres de la Communauté, de la primauté du droit international sur le droit interne.

3. *La règle internationale comme moyen d'annulation (art. 173 CEE)*

Une règle de droit international pourrait aussi servir de moyen d'annulation d'un acte des institutions communautaires, en tant que «*règle de droit relative à l'application du présent traité*» au sens de l'art. 173 CEE⁵. Si cet argument de texte n'existait pas, on pourrait soutenir la même thèse en faisant valoir, avec la doctrine dominante, que du point de vue de l'étendue

¹ Sur cette dernière présomption, voir J.-M. GROSSEN, *Les présomptions en droit international public*, Neuchâtel, 1954, pp. 123-125.

² SCHERMERS: CMLRev 1975, pp. 83-84.

³ MARCH-HUNNINGS: ELR 1977, pp. 176 et 179.

⁴ RIDEAU et RAINAUD: RMC 1976, pp. 108-109.

⁵ Même avis: LAUWAARS, *Lawfulness*, Leiden, 1973, pp. 227-228 et 244; BOULOIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, tome 1, Paris, 1974, à la p. 72 et à la p. 369; PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1973, pp. 162-163 et 156-157; SCHERMERS, LIEI 1976, pp. 136-137, not. § 83; VANDERSANDEN et BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, à la p. 196.

du contrôle juridictionnel de la Cour de justice, ce qui est vrai du contrôle de *validité* de l'art. 177b CEE l'est aussi du contrôle de la *légalité* de l'art. 173 (et 184) CEE¹.

De quelles règles internationales pourrait-il s'agir en pratique?

Au chapitre des *règles internationales conventionnelles*, on mentionnera non seulement les accords conclus par la Communauté avec d'autres sujets de droit international², mais également les traités multilatéraux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers qui lient la Communauté par effet de succession³. On exclura en revanche les accords qui auraient été conclus par les Etats membres avec des Etats tiers en violation du Traité CEE⁴, et les conventions internationales qui, par suite de la négligence d'un Etat membre au regard de l'art. 234 al. 2 CEE, seraient demeurées incompatibles avec le Traité CEE.

Il pourrait s'agir en deuxième lieu de *règles internationales unilatérales* d'origine non communautaire, telles que certaines décisions ou résolutions du Conseil de sécurité prises au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui, en raison de leur portée économique, auraient des répercussions dans l'ordre juridique communautaire; ou encore une décision de l'organe d'arbitrage d'un accord externe de la Communauté⁵.

Il pourrait s'agir enfin de *règles internationales générales*, pour autant que celles-ci aient un caractère obligatoire.

Faut-il penser que l'exigence de l'effet direct de la règle internationale de référence vaut également pour le contrôle de la légalité de l'art. 173 CEE? Dans l'hypothèse d'un recours formé par des particuliers, nous serions enclin à répondre par l'affirmative. S'agissant des autres hypothèses, nous nous rallions à l'opinion récemment soutenue par MM. VANDERSANDEN et BARAV qui écrivent: «Il ne semble pas nécessaire que la norme de référence de droit international par rapport à laquelle l'illégalité d'une disposition communautaire est alléguée soit directement applicable. Il suffit qu'elle lie la Communauté.»⁶

¹ Dans ce sens: BOULOUIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, 1974, tome 1, à la p. 378; VANDERSANDEN et BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, pp. 306-307: «Invalidité et illégalité semblent comprendre les mêmes vices et avoir des contenus identiques.»

² Dans ce sens: BOULOUIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, 1974, tome 1, à la p. 72; VANDERSANDEN et BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, à la p. 196.

³ Dans ce sens: SCHERMERS, LIEI 1975, à la p. 137, § 82; VANDERSANDEN et BARAV, à la p. 196.

⁴ On pense en particulier à certains accords de coopération, dont la compatibilité avec le Traité CEE est douteuse. Sur ces accords de coopération, voir plus haut pp. 165-170.

⁵ Dans un sens voisin: LAUWAARS, *Lawfulness*, Leiden, 1973, à la p. 247.

⁶ VANDERSANDEN et BARAV: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, p. 196, note 309 (avec réf. à G. BEER).

4. *La règle internationale comme fondement de l'exception d'illégalité*
(art. 184 CEE)

En ce qui concerne l'étendue du contrôle juridictionnel, ce qui vaut pour l'art. 173 CEE — et d'ailleurs pour l'art. 177b CEE — vaut également pour l'art. 184 CEE. On pourrait donc parfaitement concevoir que par le biais de l'exception d'illégalité, une règle communautaire soit écartée du débat judiciaire du fait de sa contrariété avec une règle internationale liant la Communauté. Car si l'exception d'illégalité comprend « tout argument mettant en cause, à titre incident, l'illégalité d'un acte communautaire, qu'il soit invoqué à l'appui d'un recours ou soulevé comme un moyen de défense »¹, on peut penser qu'un tel « argument » pourrait se fonder sur l'une des règles internationales décrites plus haut.

Construisons un exemple concret. Supposons que la Communauté prenne, par voie de règlement, diverses mesures destinées à assurer l'exécution de l'accord concernant la pêche au large des côtes américaines, conclu le 15 février 1977 entre la CEE et les Etats-Unis². Imaginons maintenant que l'une des dispositions du règlement communautaire d'exécution de l'accord entre en conflit avec une disposition directement applicable d'un accord bilatéral de pêche conclu avant le 15 février 1977 entre un Etat membre de la Communauté et les Etats-Unis. Compte tenu de la teneur de l'art. XI de l'accord CEE-USA (« Les parties conviennent que tout accord de pêche bilatéral existant entre les Etats-Unis et tout Etat membre de la Communauté restera en vigueur et ne sera pas affecté par les dispositions du présent accord »), on pourrait parfaitement concevoir que devant son juge national, un ressortissant de cet Etat membre invoque avec succès l'inapplication du règlement communautaire à son endroit en faisant valoir l'effet direct de la disposition de l'accord bilatéral antérieur par le biais de l'art. XI de l'accord CEE-USA.

5. *La violation d'une règle internationale, cause possible de l'ouverture d'une procédure en manquement d'Etat* (art. 169-171 CEE)

La violation d'une règle internationale pourrait également être à l'origine de l'ouverture d'une procédure en manquement communautaire contre le ou les Etats membres responsables de cette violation. En effet, les obligations qui pèsent sur les Etats membres par le jeu des engagements internationaux de la Communauté sont incontestablement des obligations qui leur incombent *en vertu du traité* au sens des art. 169 et 170 CEE³. S'agissant

¹ VANDERSANDEN et BARAV: p. 245.

² JOCE du 9.6.1977, n° L 141, pp. 2-5.

³ Même avis: VANDERSANDEN et BARAV, 1977, à la p. 105: « Une infraction commise à l'égard de tels traités et aux obligations qui en résultent pourrait être considérée comme un manquement aux obligations communautaires. »

des obligations conventionnelles de la Communauté, cette conclusion se dégage avec une particulière clarté de la lecture corrélatrice des art. 169-170 CEE avec l'art. 228 § 2 CEE. Mais il est clair que le raisonnement vaut également pour certains actes internationaux unilatéraux et les règles générales qui lient la Communauté.

Sur la question de l'effet direct, nous nous rallions une fois encore à l'opinion de MM. VANDERSANDEN et BARAV, qui estiment avec raison qu'il n'est pas nécessaire que la règle internationale violée produise un effet direct pour pouvoir fonder une action en manquement¹.

Après ces considérations techniques, le lecteur voudra bien nous pardonner d'ouvrir ici une parenthèse pour mettre en relief un aspect particulièrement remarquable de la procédure en manquement communautaire lorsqu'elle a pour toile de fond la violation d'une règle internationale.

On sait en effet que le droit international général des traités part de l'idée que l'invocation du droit interne représente plutôt un danger pour l'exécution des obligations internationales (voir l'art. 27 de la Convention de Vienne de 1969). Or l'hypothèse envisagée ici — déclenchement d'une procédure en manquement communautaire par suite de la violation d'une règle internationale — montre que l'invocation de règles internes (art. 169-171 CEE) peut parfois contribuer à renforcer l'exécution, par l'une des parties, d'une obligation internationale qui pèse sur elle. Le fait est d'importance, car la pratique communautaire prouve que le prononcé d'un manquement communautaire n'a pas seulement les effets du blâme platonique que suggère le texte de l'art. 171 CEE. La constatation d'un manquement peut être l'amorce de sanctions concrètes particulièrement efficaces lorsque les particuliers en prolongent les effets devant leur juge national en invoquant l'effet direct et la primauté de la règle communautaire sur la règle nationale². Cette complémentarité du droit communautaire et du droit international est d'autant plus réjouissante qu'à la lumière de l'arrêt *Defrenne*, du 8 avril 1976, il est permis de penser que la saisine de la Cour de justice par la Commission n'a pas seulement pour celle-ci le caractère d'une simple faculté (art. 169 al. 2 CEE: «celle-ci peut...»), mais d'une véritable obligation³.

¹ VANDERSANDEN et BARAV: p. 126.

² On trouve l'affirmation de ce principe dans l'arrêt *Commission c. Italie* (primes à l'abattage de vaches), 7 févr. 1973, aff. 39/72, Rec. 1973, pp. 101 ss; comme exemple concret, on citera l'arrêt *Commission c. Luxembourg et Belgique*, qui a servi de support juridique à la SA «Fromagerie Franco-Suisse» pour obtenir de l'État belge la restitution de taxes indûment perçues (CJCE, arrêt du 13 nov. 1964, aff. 90-91/63, Rec. 1964, pp. 1217 ss; arrêt de la Cour de cassation belge du 27 mai 1971, *Etat belge c. S.A. «Fromagerie Franco-Suisse Le Ski»*, RTDE 1971, pp. 494 ss).

³ *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, pp. 455 ss, att. 33, 51 et surtout 73, Rec. 1976, pp. 476, 478 et 482.

6. *L'ignorance fautive d'une règle internationale par le Conseil ou la Commission, cause possible d'une action en carence (art. 175 CEE)*

L'ignorance fautive d'une règle internationale liant la Communauté pourrait-elle également donner lieu à une action en carence? Certainement. On pourrait en effet imaginer que le Conseil ou la Commission s'abstiennent illégalement d'exercer une compétence liée dérivée d'une telle règle internationale. Par exemple en n'assurant pas à temps l'exécution interne d'une décision prise par l'organe compétent d'un accord externe de la Communauté. A première vue, la recevabilité d'une telle action semble cependant se heurter à un obstacle technique, puisque l'art. 175 CEE ne sanctionne que les abstentions de statuer commises «*en violation du présent traité*». En dépit de ce libellé plutôt restrictif, on ne saurait toutefois exclure absolument qu'une action fût recevable au titre de l'art. 175 CEE en raison de l'ignorance fautive d'une règle internationale par le Conseil ou par la Commission. Car enfin si le recours en carence, qui permet la sanction d'une abstention illégale, se présente comme le «*complément naturel et nécessaire du recours en annulation*»¹, on ne voit pas pourquoi la violation d'une règle internationale pourrait justifier l'ouverture d'un recours en annulation sans que l'ignorance fautive de cette même règle internationale par les institutions communautaires puisse donner lieu à un recours en carence.

7. *La règle internationale, support éventuel d'un contentieux de la responsabilité (art. 178 et 215 CEE) ?*

On peut aussi se demander si, dans le cadre de la compétence exclusive qui lui est attribuée par l'art. 178 CEE, la Cour de justice ne pourrait pas, à l'occasion, et à titre auxiliaire, s'appuyer sur une règle, une décision ou un principe de droit international pour étayer son raisonnement. Une telle hypothèse ne paraît pas exclue, bien que l'absence de toute pratique incite à la prudence². On pourrait songer, concrètement, à l'existence d'un contentieux intracommunautaire de la responsabilité, consécutif à un problème de responsabilité internationale de la Communauté vis-à-vis d'un Etat tiers: par hypothèse, la Cour de justice pourrait s'appuyer sur certains éléments du droit international de la responsabilité, soit au titre de la *loi applicable au contrat en cause* dont parle l'art. 215 al. 1 CEE (la «*loi*» serait en l'occurrence le droit international; le «*contrat*» l'accord externe conclu par la Communauté), soit par le biais des *principes généraux communs aux droits des Etats membres* dont parle l'art. 215 al. 2 CEE. Il n'est en effet pas

¹ VANDERSANDEN et BARAV: p. 94.

² Comp. BLECKMANN: *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 88-89.

douteux que les règles générales du droit international public applicables aux rapports externes des Etats membres font partie de cette tradition commune à laquelle se réfère l'art. 215 al. 2 CEE¹.

Dans le même ordre d'idées, on peut raisonnablement penser que les «règles supérieures de droit» dont la Cour de justice exige une «violation suffisamment caractérisée» pour engager la responsabilité de la Communauté à l'égard particuliers dans le cadre de l'art. 215 al. 2 CEE² pourraient être des règles internationales produisant un effet direct. Par exemple, les dispositions d'un accord conclu par la Communauté avec un Etat tiers. Ou celles d'un traité multilatéral conclu par les Etats membres avec des Etats tiers qui lierait la Communauté par effet de succession. Ou encore les dispositions d'un traité conclu par des Etats membres avec des Etats tiers qui produirait des effets incidents dans l'ordre juridique communautaire.

8. *La règle internationale, élément d'appréciation auxiliaire du contrôle préventif de compatibilité (art. 228 § 1, al. 2 CEE) ?*

On sait que l'art. 228 § 1, al. 2 CEE prévoit que la Cour de justice peut être saisie par le Conseil, la Commission ou un Etat membre d'une demande d'avis sur la compatibilité avec les dispositions du traité CEE d'accords dont la conclusion est envisagée avec un ou plusieurs Etats tiers ou une organisation internationale. Ici encore, la formule est assez restrictive. Elle semble à première vue exclure la prise en considération de toute règle de droit ne figurant pas dans le Traité CEE. La Cour a elle-même précisé, dans son avis 1/75, que la compatibilité de l'accord envisagé devait être évaluée «compte tenu de l'ensemble des règles du traité, c'est-à-dire aussi bien des règles qui déterminent l'étendue des compétences des institutions de la Communauté, que des règles de fond»³. M. BEBR enchaîne et écrit que la compatibilité ne peut être appréciée «qu'au regard du traité seulement»⁴. Qu'est-ce à dire? Tout en étant persuadé que l'ensemble des règles du Traité CEE doit jouer et jouera toujours un rôle déterminant dans l'appréciation de la Cour, nous avons le sentiment que celle-ci n'outrepasserait pas les limites de sa compétence si elle prenait en considération, à titre d'éléments auxiliaires d'appréciation, certaines règles internationales qui lient la Communauté (accords externes en vigueur,

¹ Comp. DUMON, CDE 1969, à la p. 37; et BAN, CDE 1977, à la p. 398.

² Voir par exemple l'arrêt *Holtz et Willemssen c. Conseil et Commission*, 2 juil. 1974, aff. 153/73, Rec. 1974, pp. 675 ss, à la p. 694, att. 7; voir également l'arrêt *Compagnie industrielle du Comté de Loboc c. Conseil et Commission*, 31 mars 1977, aff. 54-60/76, Rec. 1977, pp. 645 ss, à la p. 657, att. 8.

³ *Avis 1/75*, 11 nov. 1975, Rec. 1975, à la p. 1360.

⁴ BEBR: CDE 1975, pp. 393-394.

traités multilatéraux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers liant la Communauté par effet de succession, etc.). L'*avis 1/76* nous renforce dans cette impression, car la Cour de justice se réfère non seulement à un traité international liant certains Etats membres entre eux (convention sur la canalisation de la Moselle), mais à un traité multilatéral liant certains Etats membres à un Etat tiers (convention révisée de Mannheim sur le Rhin); elle prend de surcroît en considération, à titre d'élément d'appréciation auxiliaire, le risque que ferait peser à terme, pour la cohésion de l'ordre juridique communautaire, la conclusion répétée d'accords similaires à celui sur lequel portait en l'espèce l'examen de compatibilité ¹.

¹ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, points 6 et 14, pp. 755-756 et 758-759.

Le droit international public comme objet du contrôle judiciaire communautaire

1. Dans le cadre de la procédure d'interprétation préjudicielle (art. 177b CEE)

La Cour de justice peut-elle, tout d'abord, *interpréter* des règles de droit international à l'occasion d'un renvoi préjudiciel? La chose ne va pas de soi, puisque l'art. 177b CEE limite l'objet du contrôle préjudiciel à l'interprétation des *actes pris par les institutions de la Communauté*, donc apparemment à l'interprétation d'actes unilatéraux. Allait-on considérer que les accords externes de la Communauté, actes conventionnels, sont des actes pris par les institutions? La Cour de justice l'a admis le 30 avril 1974 dans un important arrêt *Haegeman*, en décidant qu'un accord conclu par la Communauté avec un Etat tiers (il s'agissait en l'espèce de l'accord d'association avec la Grèce) est, « en ce qui concerne la Communauté, un acte pris par l'une des institutions de la Communauté au sens de l'art. 177 al. 1b » CEE¹.

Avant que cette décision ne fût rendue ou connue, une majorité d'auteurs s'était exprimée en faveur d'un tel contrôle², alors qu'une minorité se montrait réservée³, voire nettement hostile⁴.

Le prononcé de l'arrêt a également suscité divers commentaires doctrinaux. Si l'on peut dire que dans son ensemble, la doctrine a accueilli

¹ *Haegeman*, 30 avril 1974, aff. 181/73, Rec. 1974, pp. 449 ss, spéc. pp. 459-460, att. 2-6.

² G. BEBR, *Judicial control in the European Communities*, Londres, 1962, à la p. 187; CHR. TOMUSCHAT, *Die gerichtliche Vorabentscheidung*, 1964, à la p. 83; A. PÉRY, *Les questions préjudicielles dans les traités de Paris et de Rome et la jurisprudence de la CJCE*, CDE 1965, pp. 195-214, à la p. 205; F. DUMON, *Le renvoi préjudiciel*, dans: «Droit communautaire et droit national», Semaine de Bruges, 1965, à la p. 197 et à la p. 206; F. DUMON, *La procédure des questions préjudicielles*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles», Bruxelles, 1969, n° 961; HIRSCH, CDE 1974, à la p. 199.

³ MEGRET: RMC 1965, à la p. 26, n° 19; RICHEMONT, *L'intégration du droit communautaire*, Paris, 1975, pp. 65-69; SIMON, RTDE 1975, à la p. 454.

⁴ MERCIERS: «Ce serait pour le moins (...) donner une fausse image que de considérer un accord signé par la Communauté comme un acte du Conseil ou de la Commission. Cette qualification aurait, d'ailleurs, des conséquences inacceptables (...). Pour cette raison notamment, la commission juridique doute sérieusement que les accords de droit international conclus par la Communauté soient visés par l'art. 177», *Rapport fait au nom de la commission juridique du PE sur les problèmes posés par l'application de l'art. 177 du Traité CEE*, Doc. de séances 69/70 n° 94 du 15 sept. 1969.

favorablement la jurisprudence *Haegeman*¹, certains auteurs ont cru pouvoir conclure que cet arrêt confirmait, «une nouvelle fois, que le raisonnement de la Cour est assez nettement teinté de dualisme lorsqu'elle aborde les relations entre droit international et droit communautaire»². Que penser de ce procès d'intention dualiste fait à la Cour de justice? Il nous paraît non seulement sévère mais immérité, compte tenu des termes réels du débat. La Cour de justice était en effet placée devant une alternative délicate:

- ou bien respecter la lettre de l'art. 177b CEE et priver du même coup l'importante source de la légalité communautaire que sont les accords conclus par la Communauté des garanties d'interprétation uniforme qu'offre le renvoi préjudiciel;
- ou bien rendre possible un tel contrôle, au prix d'une légère entorse à la lettre de l'art. 177b CEE.

Avec courage et lucidité, la Cour de justice a opté pour le second terme de l'alternative. On ne peut qu'approuver cet arrêt qui montre une fois de plus que la Cour sait déjouer les pièges du juridisme lorsque la cohésion de l'ordre juridique communautaire est en jeu.

L'intérêt de cette jurisprudence ne se limite toutefois pas seulement au problème de principe qu'elle tranche. L'arrêt *Haegeman* présente un intérêt tout particulier vis-à-vis des *accords mixtes*: en effet, grâce à la possibilité qu'a désormais la Cour de justice d'interpréter ces accords par voie préjudicielle (l'accord d'association avec la Grèce est un accord mixte), on peut être assuré qu'elle sera l'arbitre unique des éventuels litiges intracommunautaires qui pourraient naître, à propos des accords mixtes, sur la définition de la ligne de partage des compétences de la Communauté et de ses Etats membres³.

A la lumière de l'arrêt *Marzalai*, du 20 mai 1976, on peut d'autre part admettre que le caractère non directement applicable de la règle internationale à interpréter ne constitue pas un obstacle à son interprétation par la voie de la procédure communautaire du renvoi préjudiciel⁴.

S'agissant de la controverse doctrinale qui s'est nouée sur la question de savoir si, lorsque la Cour interprète une règle internationale conventionnelle, elle doit appliquer les règles du droit international général en matière d'interprétation (art. 31 ss de la Convention de Vienne de 1969),

¹ Voir par exemple MEESSEN, qui qualifie cette jurisprudence de «pragmatique» et «persuasive»: CMLRev 1976, à la p. 497.

² RIDEAU et RAINAUD: RMC 1976, pp. 108-109.

³ Comp. BLECKMANN, *Der gemischte Vertrag im Europarecht*, EuR 1976, pp. 301-312.

⁴ *Marzalai*, 20 mai 1976, aff. 111/75, Rec. 1976, pp. 657 ss, à la p. 665, att. 7.

ou celles qu'elle a développées progressivement dans le cadre communautaire, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à ce que nous avons dit plus haut, dans un contexte voisin, pour justifier le second terme de l'alternative¹.

Reste la question la plus délicate et la moins discutée jusqu'ici par la doctrine: celle des limites de l'application de la procédure d'interprétation préjudicielle aux règles internationales. En clair: la formule de l'art. 177b CEE est-elle extensible au point de permettre l'interprétation d'autres règles internationales que les accords externes? Peut-on y raccrocher l'interprétation préjudicielle de traités multilatéraux conclus par des Etats membres avec des Etats tiers qui lient la Communauté par effet de succession? Peut-on également concevoir qu'une interprétation préjudicielle porte sur des actes internationaux unilatéraux ou sur des règles générales de droit international public pertinentes dans le contexte des rapports externes de la Communauté?

A première vue, de telles extensions apparaissent assez hasardeuses. Ces règles internationales n'ont assurément aucun lien avec des actes pris par les institutions de la Communauté. A l'appui de cette première impression négative, on est tenté d'évoquer ici l'arrêt *Vandeweghe* dans lequel la Cour de justice a décidé qu'elle n'était « pas compétente, en vertu de l'art. 177 du traité CEE, pour statuer sur l'interprétation de dispositions de droit international qui lient les Etats membres en dehors du droit communautaire »². Il n'est toutefois pas certain que cette jurisprudence soit déterminante pour répondre à notre question. L'arrêt *Vandeweghe* ne vaut en effet que pour les règles conventionnelles conclues par les Etats membres avec des Etats tiers dans les domaines qui sont demeurés dans la sphère de leurs compétences retenues après la création des Communautés; le principe qu'il pose ne saurait donc être étendu sans autre aux traités multilatéraux qui lient aujourd'hui la Communauté par effet de succession.

S'agissant des sources internationales de l'ordre juridique communautaire, la recevabilité de l'action préjudicielle doit être examinée selon ses mérites propres. Sur le plan des principes, il convient d'admettre, avec la doctrine dominante, que l'objectif du renvoi préjudiciel en interprétation « justifie l'acception la plus large de la formule 'actes pris par les institutions de la Communauté', aussi bien pour le terme 'actes' qu'en ce qui concerne la notion d' 'institutions' »³. Ce point admis, nous sommes d'avis que lorsqu'une règle internationale, quelle qu'elle soit, lie la Communauté, cette règle peut faire l'objet d'une interprétation préjudicielle de la part de la

¹ Voir plus haut pp. 114-117, § 1.

² *Vandeweghe*, 27 nov. 1973, aff. 130/73, Rec. 1973, pp. 1156 ss, à la p. 1333, att. 2.

³ Ainsi, VANDERSANDEN et BARAV: p. 296.

Cour de justice des Communautés européennes. Tel est le cas, nous l'avons vu, pour les accords externes de la Communauté (arrêt *Haegeman*); tel devrait être le cas également pour les accords et conventions qui lient la Communauté par effet de succession; tel devrait être également le cas pour les actes internationaux unilatéraux d'origine non communautaire qui lient la Communauté dans ses rapports externes. Ici encore, le phénomène s'explique par la succession matérielle de la Communauté à ses Etats membres dans certains domaines. Dans toute la mesure où une telle succession existe, la Cour de justice devrait être seule en mesure de pouvoir interpréter, avec effet dans l'ensemble de la Communauté, toutes les sources internationales de l'ordre juridique communautaire qui ont la qualité d'«actes». Pour justifier une telle affirmation au regard de la lettre de l'art. 177b CEE, on pourrait soutenir, à défaut d'une construction juridique plus satisfaisante, que les traités internationaux et les actes internationaux unilatéraux qui lient la Communauté *par effet de succession* sont, en ce qui concerne la Communauté, des «actes repris par les institutions de la Communauté». Tout en concédant volontiers le caractère extrêmement large — et peut-être même assez acrobatique — d'une telle interprétation, il nous semble que celle-ci ne trahirait pas tellement l'esprit de l'art. 177b CEE, qui est de faire bénéficier l'ensemble des sources de la légalité communautaire — autrement dit tous les actes suivis d'effets de droit dans l'ordre juridique de la Communauté — des garanties d'interprétation uniforme voulues par cette disposition.

2. *Dans le cadre du contrôle préventif de compatibilité*
(art. 228 § 1, al. 2 CEE)

Par définition, le contrôle préventif de compatibilité institué par l'art. 228 CEE porte sur des règles internationales: des accords, ou plutôt des projets d'accords, ou encore, pour reprendre l'expression du Traité CEE, des *accords envisagés*. S'il est donc une procédure juridictionnelle communautaire qui vise au premier chef des règles internationales, c'est bien celle-là. Etant donné le but de cette procédure («prévenir les complications qui résulteraient de la contestation en justice relative à la compatibilité avec le traité d'accords internationaux engageant la Communauté»¹), on comprend que la Cour de justice ait jugé opportun de préciser, dès son premier avis, qu'elle se faisait une conception très large de la notion d'accord pouvant donner lieu à un contrôle préventif:

¹ *Avis 1/75*, 11 nov. 1975, Rec. 1975, à la p. 1360.

La Cour de justice a en effet déclaré dans son *avis 1/77* du 11 novembre 1975: «La qualification formelle en droit international de l'accord envisagé n'est pas déterminante aux fins de l'admissibilité de la demande. En se référant à un «accord», l'art. 228 § 1, al. 2 du traité entend utiliser ce terme dans un sens général, pour désigner tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant force obligatoire, quelle qu'en soit la qualification formelle.»¹

La largeur de la formule utilisée par la Cour de justice est remarquable. Elle contraste avantageusement avec la conception très étroite du «traité», que retient l'art. 2 § 1, lettre *a* de la Convention de Vienne de 1969, et montre en même temps que la Cour de justice entend favoriser l'utilisation la plus large possible de la procédure de l'art. 228 CEE, en raison des avantages que présente sa nature non conflictuelle.

Point de départ de la saisine de la Cour

Parmi les points non résolus par la Cour de justice, il y a notamment la question de savoir à partir de quel stade de la procédure de négociation d'un accord externe on pourrait admettre que l'on est en présence d'un «accord envisagé» rendant possible le contrôle préventif de constitutionnalité communautaire institué par l'art. 228 CEE. Compte tenu du caractère préventif de cette procédure, on peut estimer que point n'est besoin que l'accord externe soit parvenu à son stade d'élaboration définitif (paraphe ou signature). Il devrait suffire que l'objet de l'accord, en cours de négociation effective, soit suffisamment précis pour permettre à la Cour d'exercer sa mission dans le cadre de l'art. 228 CEE. Dans l'hypothèse de l'adhésion de la Communauté à un traité multilatéral déjà signé ou conclu par certains de ses Etats membres, on peut même soutenir qu'un tel traité constitue un «accord envisagé» dès l'ouverture, par les institutions communautaires, de la procédure devant conduire à l'adhésion de la Communauté en tant que telle.

S'agissant de la Convention d'Helsinki de 1974 pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, nous avons soutenu plus haut que la condition était remplie à partir du 10 mars 1977, date à laquelle la Commission a adressé au Conseil une recommandation concernant l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion de la CEE à cette convention².

Stade ultime de la saisine de la Cour

Quel est maintenant le stade ultime auquel la Cour de justice peut être saisie au titre de l'art. 228 § 1, al. 2 CEE? On peut penser que le droit de

¹ *Avis 1/77*, *ibidem*.

² Voir plus haut pp. 155-156.

saisir la Cour disparaît définitivement avec la naissance de la force obligatoire de l'accord sur le plan international. Or, selon les règles générales du droit international, l'accord externe lie la Communauté à l'État tiers cocontractant à partir du moment où les instruments de ratification ont été échangés, déposés ou notifiés (art. 16 de la Convention de Vienne de 1969). Juridiquement, c'est donc l'engagement international de la Communauté vis-à-vis de l'État tiers ou des États tiers cocontractants qui met un terme au droit de saisir la Cour de justice au titre de l'art. 228 § 1, al. 2 CEE.

Dans le cas de la Convention de Lomé, on peut penser que la date déterminante pour la saisine de la Cour de justice en vertu de l'art. 228 CEE eût été le 17 février 1976, date de l'engagement de la Communauté sur le plan international par suite de la réalisation des conditions requises pour l'entrée en vigueur de la convention ACP-CEE¹. On remarquera qu'en l'espèce cette date suit de près d'une année la date de la signature de la convention, qui eut lieu le 28 février 1975². Cette date suit également d'une quinzaine de jours la date à laquelle le Conseil a approuvé la convention sur le plan interne³.

Appréciation

Si donc, sur le plan juridique, la période pendant laquelle la Cour de justice peut être consultée au titre de l'art. 228 CEE est assez longue, il est évidemment préférable que la Cour de justice soit consultée suffisamment tôt. Une saisine tardive de la Cour de justice pourrait en effet, selon le cas, compromettre le bon déroulement des négociations en cours ou donner lieu à des difficultés politiques entre futures parties contractantes. Une saisine postérieure à la date de signature de l'accord, voire postérieure à l'acte d'approbation communautaire, pourrait de surcroît se heurter à l'obligation du droit international général de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur à partir du moment où le consentement à être lié par un tel traité a été exprimé (art. 18b de la Convention de Vienne de 1969).

3. L'épineuse question de la légitimité du contrôle communautaire a posteriori des accords externes de la Communauté

§ 1. Généralités

Il ne manque pas d'arguments d'ordre général qui militent contre le principe d'un contrôle a posteriori de la constitutionnalité des traités internationaux, par une juridiction interne quelle qu'elle soit.

¹ JOCE du 31.3.1976, n° L 85, p. 1.

² JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 2.

³ JOCE du 30.1.1976, n° L 25, p. 1.

D'une part, qu'on le veuille ou non, un tel contrôle constitue toujours une remise en cause unilatérale d'un concours de volontés valablement exprimées sur le plan international. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le droit international général des traités se montre implicitement hostile à une telle solution: non seulement la validité internationale d'un traité ne peut être contestée que pour les motifs retenus par les art. 42 § 1, et 46 à 53 de la Convention de Vienne de 1969, mais la violation «manifeste» d'une règle de droit interne «d'importance fondamentale» concernant la compétence pour conclure un traité (art. 46) ne saurait être constatée que par une juridiction internationale (voir en outre l'art. 27).

D'autre part, admettre la légitimité d'un contrôle communautaire à posteriori des accords externes de la Communauté suppose que l'on reconnaît l'existence d'une hiérarchie entre le Traité CEE et ces accords externes. Il est vrai que cette prétendue subordination des accords externes au droit communautaire originaire est admise par une majorité écrasante d'auteurs¹. Cette opinion, qui fait presque figure de lieu commun, nous paraît pourtant contestable. Pour deux raisons au moins.

La première est que le droit international n'établit pas de hiérarchie formelle entre les traités internationaux². Des internationalistes de renom estiment même que l'art. 38 du Statut de la Cour internationale de justice n'établit pas de hiérarchie entre les diverses sources qu'il énumère³. Aussi M. PESCATORE a-t-il raison d'écrire, à propos du droit issu des relations extérieures de la Communauté, que «(ce) droit 'externe', en vertu de son caractère contractuel et en tant que forme d'expression d'un ordre juridique plus étendu à l'intérieur duquel la Communauté se trouve elle-même insérée, a une autorité à tout le moins équivalente à celle des traités formant constitution de la Communauté»⁴.

¹ KOVAR, RMC 1974, pp. 354, 356; MEGRET, RMC 1965, à la p. 26; BLECKMANN, JIR 1975, pp. 303-305; BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 94, 96, 226-227; comp. EuR 1976, pp. 305, 307-309; et JIR 1975, à la p. 305; SIMON, RTDE 1975, pp. 451-452; BOULOUIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, Paris, 1974, à la p. 72; PIETRI, RTDE 1976, pp. 199-200; CHOFFAT, *thèse précitée*, Lausanne, 1977, pp. 63-64; VANDERSANDEN et BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, à la p. 201.

² Ainsi, avec raison: LASALLE, RGDIP 1969, pp. 1000-1001.

³ ROUSSEAU, *Droit international public*, tome 1, Paris, 1970, à la p. 59; REUTER, *Droit international public*, Paris, 1976, à la p. 43; RUZIĆ, *Droit international public*, Paris, 1975, à la p. 39; voir déjà M. SØRENSEN, *Les sources du droit international*, Copenhague, 1946, pp. 237-251.

Comp. BLECKMANN, *Europarecht*, Cologne, 1976, pp. 90-91 et p. 71.

Opinion contraire: GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, tome I, 1953, pp. 150-151; voir également SØRENSEN, à la p. 238, note 4; et VISSCHIER et SCHELLE, cités par ROUSSEAU, à la p. 396.

⁴ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 156 (nos italiques); voir également p. 163. Dans un sens voisin, voir BEBR: CDE 1975, à la p. 408, note 81 *in fine*.

La seconde raison qui nous paraît s'opposer à la reconnaissance de la thèse de la subordination hiérarchique des accords externes au Traité CEE, est que les arguments invoqués sont essentiellement constitutionnels. Quoique l'on en puisse penser, les «preuves» que l'on estime pouvoir trouver dans les art. 173, 228, 236, 238 al. 3 CEE, voire dans l'arrêt *Haegeman* ou dans des considérations de «logique», sont intrinsèquement faibles, en raison même de leur caractère constitutionnel.

À l'inverse, certains arguments généralement invoqués pour exclure tout contrôle communautaire a posteriori des accords externes de la Communauté ne paraissent pas décisifs.

En particulier, l'argument fréquemment soutenu selon lequel les projets d'accords déclarés compatibles avec le Traité CEE dans le cadre d'une procédure de contrôle préventif (art. 228 § 1, al. 2 CEE) jouiraient, une fois conclus, d'une «présomption de légalité *juris et de jure*»¹ ne nous paraît pas déterminant, quelles que puissent être les raisons de «bon sens», de «sécurité juridique» ou de «cohérence logique» que l'on invoque pour soutenir l'argument. En effet, tout détaillé qu'il puisse être, l'avis donné par la Cour de justice en vertu de l'art. 228 CEE est le résultat d'un examen *prima facie*, qui n'exclut pas par principe une contestation incidente de l'accord. Telle est du moins l'impression que l'on retire des deux avis rendus à ce jour par la Cour de justice². La réfutation du caractère prétendument irréfutable de la présomption de compatibilité avec le Traité CEE des accords externes effectivement conclus est plus aisée encore si l'on envisage l'hypothèse, la plus fréquente en pratique, où ni les institutions, ni les États intéressés ne jugent opportun de saisir la Cour: il serait pour le moins paradoxal qu'un accord externe qui violerait manifestement le Traité CEE fût opposable à la Communauté pour la seule raison que la procédure de contrôle préventif de compatibilité n'avait pas été engagée. Il est des vices manifestes; il en est d'autres qui se révèlent avec le temps.

La discussion qui précède nous incite à penser que l'épineuse question de la légitimité — ou de l'illégitimité — d'un contrôle communautaire a posteriori des accords externes de la Communauté doit être débattue sous un angle que l'on pourrait qualifier de pragmatique. Dans la perspective communautaire, le problème se résume à déterminer quel serait le sort, dans l'ordre juridique communautaire, d'un accord externe conclu avec des États tiers en violation des traités institutifs³. Or le Traité CEE est

¹ Comp. KOVAR: RMC 1974, à la p. 357; SIMON, RTDE 1975, à la p. 453, ad note 95; voir déjà MELCHIOR, RBDI 1965, à la p. 209; et PESCATORE, RCADI 1961, II, à la p. 129.

² Avis 1/75, 11 nov. 1975, Rec. 1975, pp. 1355 ss, spéc. p. 1361.

³ Avis 1/76, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss, spéc. pp. 759 et 761, points 16 et 20.

⁴ Comp. JACQUÉ: *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international*, Paris, 1972, à la p. 72.

muet sur la question. Tout en estimant qu'«il est hasardeux de faire des prévisions sur la solution de ce problème», M. PESCATORE en esquisse la solution lorsqu'il écrit: «Dût-il surgir que l'on se trouverait probablement, à l'intérieur, devant une impossibilité d'exécution et, dans les rapports externes, devant un problème de protection de la bonne foi des Etats tiers intéressés.»¹

Examinons donc brièvement les deux hypothèses qui se présentent à l'esprit: celle de la contestation d'un accord externe par la voie de l'art. 173 CEE; puis celle d'un contrôle par la voie de l'examen préjudiciel de validité fondé sur l'art. 177b CEE.

§ 2. Art. 173 CEE: une hypothèse exclue

C'est au niveau des principes qu'il faut tenir pour exclue la possibilité d'une action en nullité (art. 173 CEE) dirigée contre un accord externe de la Communauté. La déclaration par la Cour de justice qu'un tel accord est «nul et non avenu» (art. 174 CEE) serait une aberration juridique. Il n'est pas possible d'annuler sur le plan communautaire, avec effet *erga omnes* (I), un acte conventionnel qui jouit d'une validité internationale au sens de l'art. 42 de la Convention de Vienne de 1969. La nullité communautaire de l'art. 174 CEE n'est pas la nullité internationale des art. 46 à 53 et 64 de la Convention de Vienne de 1969.

L'annulation de l'acte d'approbation communautaire de l'accord externe aboutirait au même résultat catastrophique. Une fois l'accord conclu sur le plan international, l'acte communautaire «portant conclusion» de l'accord partage le sort de ce dernier. Prétendre que l'on ne porte pas atteinte à l'accord en annulant l'acte du Conseil en portant conclusion serait une inconséquence dualiste; car les deux actes sont indissociables².

Pour ces raisons, il convient de rejeter fermement l'opinion des auteurs qui pensent qu'un contrôle de la légalité communautaire des accords externes de la Communauté est possible soit contre l'accord lui-même, soit contre l'acte du Conseil en portant conclusion³. Nous rejoignons sur ce point les opinions exprimées par MM. DUPUY⁴ et KOVAR⁵, et, avant eux, par M. PESCATORE⁶.

¹ PESCATORE: *L'ordre juridique des CE*, 1975, à la p. 156.

² Sur le caractère «indissociable» de l'accord externe et de l'acte du Conseil en portant conclusion, voir déjà MELCHIOR: RBDI 1966, à la p. 210.

³ Se sont prononcés en faveur de la possibilité d'un tel contrôle: WOHLFAHRT, ad art. 173, note 2; RAUX, RTDE 1975, pp. 248-249; RTDE 1976, p. 486; BLECKMANN, JIR 1975, pp. 304-305, et 313; HELD, *ibid.* précitée, 1977, pp. 157-158.

⁴ DUPUY: AFDI 1963, pp. 807-808.

⁵ KOVAR: RMC 1974, pp. 357-358.

⁶ PESCATORE: RCADI 1961, II, à la p. 127.

La première raison donnée par M. PESCATORE conserve toute sa valeur: «Il nous paraît exclu», écrit cet auteur, «de diriger l'action en nullité contre l'accord comme tel (...) il n'est pas possible, pour des raisons de principe fondamentales, d'annuler unilatéralement un acte contractuel. Seule une juridiction internationale, habilitée à dire le droit pour la Communauté et l'autre partie contractante, aurait le pouvoir de prononcer, le cas échéant, l'annulation de l'accord irrégulier.»¹

En présence de cet argument décisif, les arguments techniques que l'on pourrait invoquer pour admettre la recevabilité d'une action en annulation dirigée contre un accord externe de la Communauté perdent toute leur valeur. En effet, bien que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, le recours en annulation doive être ouvert «à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelle qu'en soit la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit»², il n'est pas possible d'envisager un tel contrôle, dans notre contexte, en raison de la gravité des conséquences internationales que le prononcé d'une telle décision judiciaire ne manquerait pas de provoquer.

§ 3. Art. 177b CEE: un rempart ultime du droit de l'intégration?

L'éventualité d'un contrôle préjudiciel de la validité des accords externes de la Communauté par la voie de la procédure de l'art. 177b CEE offre matière à discussion. En effet, bien que non négligeables, les inconvénients d'un tel contrôle seraient moindres que ceux que nous venons d'évoquer à propos de l'art. 173 CEE. Déclarée invalide en vertu de l'art. 177b CEE, la disposition de l'accord serait simplement inapplicable au cas d'espèce, avec effet *ex nunc*³. La disposition invalidée de l'accord serait simplement inefficace sur le plan communautaire, mais laisserait intacte l'obligation internationale de la Communauté vis-à-vis de l'Etat tiers cocontractant.

On comprendra dès lors que dans son ensemble, la doctrine se soit montrée plus libérale en ce qui concerne l'admission du contrôle préjudiciel de validité de ces accords. La jurisprudence *Haegeman* étant venue dissiper les doutes émis par certains, des auteurs comme MM. BLECKMANN⁴, RAUX⁵ et COUZINET⁶ admettent sans sourciller la possibilité d'un tel

¹ PESCATORE: RCADI 1961, II, à la p. 127.

² AETR, 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. 1971, à la p. 277, att. 42, à apprécier en corrélation avec l'arrêt *Haegeman*.

³ Voir l'arrêt *Lück*, 4 avril 1968, aff. 34/67, Rec. 1968, à la p. 370; voir également l'arrêt *Lorenz*, 11 déc. 1973, aff. 120/73, Rec. 1973, pp. 1471 ss, spéc. pp. 1484-1485; comp. également l'arrêt *Rey Soda*, 30 oct. 1975, aff. 23/75, Rec. 1975, pp. 1279 ss, à la p. 1307, att. 51.

⁴ BLECKMANN: JIR 1975, pp. 305, 313.

⁵ RAUX: RTDE 1976, à la p. 486.

⁶ COUZINET: RTDE 1976, à la p. 689.

contrôle. A ces manifestations enthousiastes, nous préférons toutefois les scrupules dont fait état M. KOVAR en écrivant: «Les considérations qui peuvent justifier la compétence de la Cour pour interpréter les accords communautaires ne sauraient, au nom d'un parallélisme abstrait et artificiel, être invoquées en faveur de sa compétence pour en apprécier la validité.»¹ On ne saurait manquer non plus d'être sensible à l'opinion de MM. BEBR², SIMON³, PIETRI⁴ et BARAV⁵, qui affichent tous les quatre une saine réserve face à l'éventualité d'un tel contrôle.

Le moment venu, la Cour de justice devra procéder à une pesée des intérêts internationaux et communautaires en présence. L'opération pourrait s'avérer délicate, car ces intérêts seront à coup sûr partiellement contradictoires. Avec comme seule préoccupation d'assurer le respect du droit en général (art. 164 CEE), la Cour de justice devra d'abord veiller à ne pas sacrifier sans nécessité l'intérêt primordial de la communauté internationale à voir garantir la primauté du droit international sur le droit interne, qu'il soit national ou, comme ici, communautaire. Elle devra aussi tenir compte de la nécessité «existentielle» pour la Communauté de ne pas sacrifier sa constitution interne sur l'autel de ses rapports externes. Nous avons le sentiment, pour notre part, que la Cour de justice ne resterait pas les bras croisés devant une révision détournée des traités institutifs par le biais d'un accord externe. Elle a d'ailleurs déjà laissé entendre qu'elle ne se cantonnerait pas dans une telle passivité⁶. Il est vrai qu'en d'autres occasions, la Cour de justice a fait état du risque que ferait courir «de manière irréversible», la conclusion d'accords externes désintégrateurs de l'œuvre communautaire⁷. Il n'est toutefois pas certain que l'on puisse tirer, dans notre contexte, un enseignement décisif de ce passage jurisprudentiel. Quelque incertitude subsiste donc sur l'attitude que la Cour adopterait, le moment venu, face au problème du contrôle judiciaire des accords externes de la Communauté par la voie de l'art. 177b CEE.

¹ KOVAR: JDI 1976, à la p. 197 (comp. RMC 1974, p. 358).

² BEBR: CDE 1975, pp. 395-396: «La réserve s'impose.»

³ SIMON: RTDE 1975, à la p. 454; l'auteur estime un tel contrôle «peu souhaitable».

⁴ PIETRI: RTDE 1976, pp. 309-310.

⁵ BARAV: ELR 1977, à la p. 8; l'auteur estime douteuse la possibilité d'un tel contrôle.

⁶ *Avis 1/75*, 11 NOV. 1975, Rec. 1975, pp. 1355 ss, à la p. 1361.

⁷ *Avis 1/76*, 26 avril 1977, Rec. 1977, pp. 741 ss, à la p. 759, point 14.

TROISIÈME PARTIE

DE L'ANALYSE À LA SYNTHÈSE

Vers une vue d'ensemble des rapports entre le droit communautaire et le droit international public à travers quelques métaphores

*Il est utile d'avoir des idées d'ensemble même fausses,
car une vue d'ensemble ressemblera toujours plus à une
vérité d'ensemble qu'à une vision de détails.*

PAUL CLAUDEL¹

Pour éviter de lui donner un caractère trop théorique, j'ai choisi de mener mon essai sur les rapports entre le droit communautaire et le droit international public sous l'angle d'une étude des sources internationales de l'ordre juridique des Communautés européennes. Cette façon d'approcher le sujet, dont je dois l'idée à un précieux conseil de M. PESCATORE, a eu pour effet de reléguer au second plan ce qui, à l'origine, devait constituer l'objet principal de mon essai: la description des rapports entre le droit communautaire et le droit international public.

Parvenu au terme de développements que l'on pourrait qualifier d'analytiques, je voudrais maintenant prendre le loisir de repenser mon sujet plus librement, et m'efforcer d'en dégager quelques lignes de force dans un esprit de synthèse. Sans autre dessein que de rendre plus suggestif mon propos, je me permettrai parfois de laisser en sourdine le vocabulaire juridique et recourrai à quelques métaphores pour tenter de donner, par touches successives, une vue générale des rapports entre le droit communautaire et le droit international public.

1. Evocation de trois périodes historiques

Commençons ce petit itinéraire par un éclairage historique.

Que nous enseigne l'observation de la très brève «histoire» des rapports entre le droit communautaire et le droit international public? Cette observation permet, me semble-t-il, de distinguer trois périodes.

¹ Cité dans P. REUTER (et autres): *Le juge français et le droit international public*, Paris, 1972, à la p. 20.

1. *La période révolue des reflux émotifs*¹. L'apparition, au sein du monde des relations internationales, d'un phénomène aussi radicalement nouveau que le droit de l'intégration européenne ne pouvait manquer de provoquer quelques remous dans la pensée juridique. Chez les internationalistes d'abord, on vit par exemple une poignée d'irréductibles s'en prendre à l'acte «contre nature» que constituait, à leurs yeux, l'attribution de compétences étatiques sectorielles à des institutions largement autonomes sur le plan international. Pour d'autres raisons, de nombreux juristes, rompus aux modes de pensée de leurs droits nationaux respectifs, voyaient d'un assez mauvais œil la mise en sourdine d'une «souveraineté nationale» considérée et enseignée comme intangible.

Enfermés dans l'affirmation paisible des qualités incontestées de leur propre discipline, ces juristes illustraient à leur insu une réflexion que J.M. KEYNES livrait en 1936 dans la première édition anglaise de sa «Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie»: «La difficulté n'est pas de comprendre les idées nouvelles, elle est d'échapper aux idées anciennes.»

2. *La période à certains égards bénéfique de l'incompréhension*. Loin de n'avoir eu que des effets négatifs, l'incompréhension temporaire manifestée par certains juristes à l'égard de ce qui fait l'originalité du droit communautaire a eu parfois certaines conséquences bénéfiques. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler quelques épisodes fameux des débats judiciaires qui eurent lieu devant la Cour de justice des Communautés européennes.

1. Que l'on se souvienne un instant de ces deux Etats membres, qui, une première fois en 1962, prétendaient justifier l'introduction d'une taxe à l'importation du pain d'épices dans les rapports intracommunautaires en invoquant la pratique internationale du GATT², et qui, en 1964, prétendaient à nouveau échapper à un grief de «manquement» communautaire (art. 169 CEE) en invoquant l'inexécution d'une obligation incombant au Conseil: en droit communautaire, leur répond la Cour, le lien entre les obligations des sujets ne saurait être reconnu comme il l'est en droit international conventionnel, car l'économie du Traité CEE comporte interdiction pour les Etats membres de se faire justice eux-mêmes³.

¹ Comp. sur ce point P. REUTER, *Le droit international comme source du droit communautaire*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles», Bruxelles, 1969, pp. 437-440, à la p. 439, n° 1195; et P. PESCATORE, *L'apport du droit communautaire au droit international public*, CDE 1970, pp. 501-525, à la p. 501.

² *Commission c. Luxembourg et Belgique*, 14 déc. 1962, aff. 2-3/62, Rec. 1962, pp. 813 ss, notamment p. 844 (concl. K. ROEMER).

³ *Commission c. Luxembourg et Belgique*, 13 nov. 1964, aff. 90-91/63, Rec. 1963, pp. 1217 ss, à la p. 1232.

Même langage dans l'arrêt *Commission c. Italie*, 26 févr. 1976, aff. 52/75, Rec. 1976, pp. 277 ss, spéc. pp. 284-285, att. 11.

2. Que l'on se souvienne aussi de l'argumentation de cet autre Etat membre, poursuivi en manquement à la suite du maintien de droits de douane à l'importation sur le plomb et le zinc, qui construisait sa défense en comparant une décision communautaire à un accord international: la Cour de justice ne pouvait pas manquer une si belle occasion d'affirmer solennellement qu'assurément, «on ne saurait qualifier d'«accord international» un accord qui est caractérisé comme décision communautaire tant par son objet que par le cadre institutionnel à l'intérieur duquel il a été élaboré»¹.

3. Pareillement, au fil des affaires portées devant elle, la Cour a pris soin d'éviter certaines formules et d'en épurer d'autres: ainsi récemment n'a-t-elle pas repris la formule assez ambiguë d'une juridiction nationale de renvoi, qui parlait d'un «droit international autre que le droit communautaire»². De même, pour décrire l'ordre juridique communautaire, la Cour a-t-elle avantageusement remplacé la formule de «nouvel ordre juridique de droit international»³ par les formules peut-être vagues mais moins ambiguës d'«ordre juridique propre»⁴ ou d'«ordre juridique nouveau»⁵.

Bref, grâce à ce creuset de l'argumentation juridique que constitue le débat judiciaire, plus d'un concept communautaire est progressivement sorti de la confrontation âpre mais féconde des schémas de pensée internationalistes et communautaires.

3. *Vers une période de tolérance réciproque?* Ces périodes de refus et d'incompréhension vont-elles déboucher peu à peu sur une ère nouvelle de tolérance et de compréhension réciproques? Il est permis de l'espérer. On observe aujourd'hui, aussi bien dans les milieux internationalistes que dans les milieux communautaires, une meilleure compréhension des traits originaux du droit communautaire et des rapports de celui-ci avec le droit international public. On peut raisonnablement penser que les plus grossières des assimilations du droit communautaire et du droit international invoquées par certains plaideurs verront leur fréquence décroître, et, peu à peu, disparaître. Parallèlement, il faudra vraisemblablement compter avec des argumentations internationalistes plus solides, plus raffinées. On en voudra pour preuve que récemment, un Etat membre a échappé à un grief de manquement formulé contre lui par la Commission (art. 169 CEE), en construisant avec succès sa défense sur les obligations dérivant pour lui d'une convention multilatérale de 1951, qui liait tous les Etats membres⁶.

¹ *Commission c. Italie*, 18 févr. 1970, aff. 38/69, Rec. 1970, pp. 47 ss, à la p. 57.

² *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, à la p. 1227.

³ *Van Gend en Loor*, 5 févr. 1963, aff. 26/62, Rec. 1963, pp. 1 ss, à la p. 23.

⁴ *Costa-ENEL*, 15 juil. 1964, aff. 6/64, Rec. 1964, pp. 1141 ss, à la p. 1158.

⁵ *Commission c. Italie*, 26 févr. 1976, aff. 52/75, Rec. 1976, pp. 277 ss, à la p. 285, att. 11.

⁶ *Commission c. Pays-Bas*, 12 juil. 1977, aff. 89/76, Rec. 1977, pp. 1355 ss.

2. Anatomie générale des rapports entre le droit communautaire et le droit international public

S'il est une préoccupation qu'il faut constamment avoir à l'esprit lorsque l'on aborde la question des rapports entre le droit communautaire et le droit international public, c'est sans doute celle de ne pas confondre deux types de problèmes.

1. *Une problématique «interne»*. La première série de problèmes, évoquée très sommairement dans la première partie de cet essai, relève essentiellement du droit constitutionnel communautaire. Les questions centrales qu'il s'agit de résoudre dans ce contexte sont les suivantes :

Quels sont les rapports du droit communautaire :

- avec certaines règles conventionnelles liant les Etats membres entre eux?
- avec certains actes unilatéraux posés par la collectivité des Etats membres?
- avec les règles générales du droit international public prétendument applicables dans les rapports intracommunautaires?

Dans cette problématique interne, il est évident que les sources «internationales» de l'ordre constitutionnel communautaire n'occupent qu'une place très limitée. A tel point que l'on peut légitimement se demander si le terme «international» est ici bien à sa place, et si l'on ne devrait pas plutôt parler — du moins pour les règles conventionnelles et les actes unilatéraux — des sources «intergouvernementales» de l'ordre constitutionnel communautaire.

Les principaux enseignements qui se dégagent de cette problématique interne sont d'une part que l'ordre constitutionnel communautaire marque une frontière très nette entre le mode *institutionnel*, qui constitue le principe, et le mode *intergouvernemental*, qui doit demeurer l'exception; d'autre part, que toutes les sources «intergouvernementales» de l'ordre juridique communautaire doivent être considérées comme hiérarchiquement subordonnées aux traités institutifs, considérés ici comme le sommet de l'ordre constitutionnel communautaire; enfin, qu'il serait dangereux de croire que l'on puisse trouver dans des méthodes internationalistes la solution de problèmes typiquement communautaires; ceux-ci doivent être résolus selon des méthodes communautaires, conformément au droit constitutionnel communautaire. Tout cela montre qu'en définitive la problématique interne est celle d'un *système fermé*, dont les limites sont tracées par le droit constitutionnel communautaire.

2. *Une problématique «externe»*. Par opposition, la problématique externe, évoquée dans la deuxième partie de cet essai, doit être envisagée dans le cadre d'un *système ouvert*. En effet, l'ordre juridique communautaire est ici

en rapport étroit avec l'ordre juridique international dans lequel il se trouve inséré. Dans ce contexte, on peut donc sans ambiguïté parler des *sources internationales* de l'ordre juridique communautaire. Il s'agit en effet de discuter la mesure dans laquelle certaines règles internationales peuvent se répercuter à l'intérieur de l'ordre constitutionnel communautaire. L'enjeu de ce second aspect du débat est double : il convient non seulement de définir l'autorité du droit international public dans l'ordre juridique communautaire envisagé comme ordre interne, mais également d'examiner si et dans quelle mesure l'ordre juridique communautaire occupe une place particulière au sein de l'ordre juridique international.

3. Brèves considérations quantitatives

Envisagés sous l'angle quantitatif, les rapports entre le droit communautaire et le droit international public suggèrent deux types de considérations : si ces rapports représentent sans doute un phénomène marginal, il semble bien que l'on observe aujourd'hui une croissance des cas d'interférences entre ces deux ordres juridiques.

1. *Un phénomène marginal.* Incontestablement, la place du droit international public parmi les sources de l'ordre juridique des Communautés européennes est très modeste. On ne saurait trop insister sur ce point au terme d'une étude consacrée tout entière à la frange internationale auxiliaire d'un ordre juridique dont l'autonomie est souvent mésestimée. Cette marginalité de la dimension « internationale » de l'ordre juridique communautaire s'explique aisément : les traités communautaires et le droit dérivé forment l'essentiel des sources normatives du droit communautaire. À côté des milliers d'actes unilatéraux posés chaque année par les institutions communautaires, l'ensemble des sources « internationales » auxiliaires de l'ordre juridique communautaire ne représente que peu de chose.

L'examen de la pratique jurisprudentielle de la Cour de justice vient corroborer cette affirmation : sur plus de 1500 arrêts ou avis rendus par la Cour de justice à ce jour, c'est à peine si l'on en dénombre 50 qui posent — et souvent de manière très marginale — une question intéressant les rapports entre le droit communautaire et le droit international public. Parmi ces derniers arrêts, seuls six ou sept posent véritablement des questions de principe (*Bakels, AETR, International Fruit Co., avis 1/75, Bresciani, Nederlandse Spoorwegen, avis 1/76*). Une dizaine d'autres présentent un intérêt réel, mais plus limité (*Vandeweghe, Nold, Rutili, Defrenne, Kramer, Raananatimba, etc.*). Quant aux autres, il s'agit de cas relativement insignifiants du point de vue des sources internationales de l'ordre juridique communautaire.

2. *Croissance récente des cas d'interférences.* Cette incontestable marginalité des sources internationales de l'ordre juridique communautaire au sein des sources de cet ordre juridique ne signifie pourtant pas que l'étude de celles-ci soit totalement dépourvue d'intérêt. Il est connu que l'étude des frontières d'un domaine est toujours riche d'enseignements. Mais il est frappant de constater que c'est surtout à partir de 1970 que la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg a véritablement porté sur des questions de principe relatives aux rapports du droit communautaire et du droit international public. Le rôle croissant que la Communauté est aujourd'hui appelée à jouer sur la scène internationale, de même que le nombre grandissant d'accords et de conventions qu'elle conclut avec des Etats ou des organisations internationales, sont deux éléments parmi d'autres qui laissent augurer qu'à l'avenir, le juriste communautaire sera plus souvent confronté que par le passé à des problèmes d'interférences normatives entre des règles communautaires et des règles internationales. Il est vraisemblable qu'il en ira de même pour l'internationaliste, qui devra désormais composer avec cette nouvelle dimension des rapports internationaux que sont les phénomènes d'intégration régionale, dont les Communautés sont, à l'heure actuelle, l'expression la plus achevée.

4. Une articulation complexe

Cela dit, la relation entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique international est particulièrement complexe. Sans doute s'agit-il, pour l'essentiel, de l'articulation d'un ordre juridique interne (l'ordre juridique communautaire) à un ordre juridique plus vaste dans lequel il se trouve inséré (l'ordre juridique international)¹. Mais cet ordre juridique interne se distingue de l'ordre juridique interne «classique» qu'est l'ordre étatique par un trait essentiel. L'ordre juridique communautaire consacre lui-même un nouveau type de rapports internationaux: une intégration régionale et sectorielle de droits étatiques, au service de finalités proches et lointaines: union douanière, union économique et monétaire, union politique. Cette relative autonomie de l'ordre juridique communautaire au sein de l'ordre international permet de saisir pourquoi l'articulation de l'un à l'autre procède avant tout de deux types de rapports: des rapports d'exclusion et des rapports de complémentarité.

¹ Comp. H.F. VAN PANHUYEN, *Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law*, CMLRev 1965-1966, pp. 420-449, à la p. 447; et P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975, à la p. 157.

1. *Le rôle décisif de la relation d'exclusion.* Le droit communautaire et le droit international s'opposent sur différents plans.

D'abord, sur le plan des *prémisses* qui les fondent. Comme l'a souligné M. PESCATORE à diverses reprises, le droit international public et le droit communautaire reposent sur des prémisses divergentes en ce qui concerne l'approche de la notion de souveraineté nationale¹.

Ensuite, sur le plan des *objectifs*. L'objectif d'intégration poursuivi par les Communautés européennes est en effet beaucoup plus ambitieux que les objectifs généralement poursuivis au titre de la simple coopération inter-étatique.

Le droit communautaire et le droit international s'opposent également sur le plan de la *place réservée au droit* par rapport à la politique. Alors que le droit international public reste fortement tributaire du climat politique ambiant, le droit communautaire, sans y échapper totalement, est doté d'une efficacité et d'une force de pénétration sans pareilles dans les rapports internationaux, grâce aux effets conjugués de la doctrine de l'effet direct et de celle de la primauté du droit communautaire.

Même opposition sur le plan des *sanctions juridiques*. La Cour de justice l'a souligné dès 1960 (à propos de l'art. 88 du Traité CECA), en disant que les procédures communautaires dépassent «*de loin* les règles jusqu'à présent admises en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des Etats»².

Opposition également sur le plan de la *place réservée à l'individu*, qui est incomparablement plus grande dans le système communautaire que dans l'ordre juridique international contemporain³.

Opposition enfin sur le plan des *styles jurisprudentiels*. Le climat de confiance qu'a su inspirer la Cour de justice des Communautés européennes sur le plan communautaire a permis d'échapper au redoutable écueil que constitue encore aujourd'hui, sur le plan international, le risque de politisation de la fonction juridictionnelle. N'a-t-on pas observé récemment que les véritables particularités du procès international traditionnel «*tiennent à des facteurs plutôt politiques et extérieurs à la marche de l'instance*»⁴?

¹ PESCATORE, P.: *L'apport du droit communautaire au droit international public*, CDE 1970, pp. 501-525, spéc. pp. 502-507; PESCATORE, P., *Le droit de l'intégration*, Leiden, Genève, 1972, pp. 31 ss, spéc. pp. 34-39.

² *Italie c. Haute Autorité*, 15 juil. 1960, aff. 20/59, Rec. 1960, pp. 663 ss, à la p. 692.

³ Comp. M. LAGRANGE, *L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire*, RTDE 1974, pp. 268-297, spéc. pp. 269-270.

⁴ GRISEL, E., *Les exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité dans la procédure de la Cour internationale de justice*, Berne, 1968, à la p. 15.

Il en résulte que la Cour internationale de justice (CIJ) et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ont des « styles » jurisprudentiels très différents. Alors que la CJCE s'est toujours efforcée d'ouvrir aussi largement que possible son prétoire¹, et qu'elle condamne chaque fois qu'elle en a l'occasion toute manifestation de formalisme dilatoire², la CIJ s'enlise parfois dans un excès de formalisme, à tel point que le champ d'application des exceptions préliminaires « s'y est progressivement étendu et que la fréquence de leur invocation va sans cesse grandissante »³. Comme illustration de ces contrastes, on est tenté de comparer la célèbre *affaire des essais nucléaires*, où la CIJ n'a pas estimé devoir statuer au vu des assurances données par la France après le début de l'instance de ne plus procéder à des essais nucléaires en atmosphère dans le Pacifique Sud⁴, à une affaire *Commission c. Italie*, où la CJCE n'a pas hésité à constater le manquement d'un Etat membre, nonobstant la suppression par celui-ci, en cours d'instance, des causes du manquement communautaire qui avait justifié l'ouverture de l'action⁵.

2. *Le rôle parfois méconnu de la relation de complémentarité.* Est-ce à dire que le droit communautaire et le droit international ne font que s'exclure, que s'opposent? Assurément pas. Divers traits tendent à les rapprocher sous le signe de la complémentarité.

Sans même évoquer la complémentarité géographique évidente qui unit le droit communautaire au droit international (le régionalisme communautaire, quels que soient ses traits propres, s'insère dans l'univers plus vaste du droit international public), le droit communautaire et le droit inter-

¹ Comp. BOULOUIS et CHEVALLIER: *Grands arrêts de la CJCE*, tome 1, Paris, 1974, pp. 372-373.

² Exemples: voir en particulier l'arrêt *Schwarze*, 1^{er} déc. 1965, aff. 16/65, Rec. 1965, pp. 1081 ss. Voir également les arrêts *Fédérhar*, 17 juil. 1956, aff. 8/55, Rec. 1956, pp. 203 ss, à la p. 225; *Sacchi*, 30 avr. 1974, aff. 155/73, Rec. 1974, à la p. 409, att. 2-3; *Unkel*, 22 janv. 1975, aff. 55/74, Rec. 1975, à la p. 19, att. 6; *Farranto*, 18 févr. 1975, aff. 66/74, Rec. 1975, à la p. 162, att. 4.

³ Observation de G. ABI-SAAD, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*, Paris, 1967, à la p. 15.

⁴ *Australie c. France*, 20 déc. 1974, CIJ, Rec. 1974, pp. 253-272, spéc. § 52, p. 270, et § 59, p. 272: « La Cour est donc en présence d'une situation où l'objectif du demandeur a été effectivement atteint, du fait que la Cour constate que la France a pris l'engagement de ne plus procéder à des essais nucléaires en atmosphère dans le Pacifique Sud (...). La demande ayant manifestement perdu son objet, il n'y a rien à juger. »

Même langage dans l'arrêt *Nouvelle-Zélande c. France*, 20 déc. 1974, CIJ, Rec. 1974, pp. 457-478.

⁵ *Commission c. Italie*, 7 févr. 1973, aff. 39/72, Rec. 1973, pp. 101 ss, à la p. 111, att. 9. Voir également l'arrêt *Simmenthal*, 9 mars 1978, aff. 106/77, Rec. 1978, pp. 629 ss, pp. 642-643, att. 8-12.

national se rejoignent d'abord dans ce que l'on pourrait appeler une *complémentarité d'ambitions*. Tous deux visent en effet à relever un même défi: soustraire progressivement les relations internationales au règne de la politique pour les faire tomber sous l'empire du droit. Sans doute les résultats atteints, reflets des moyens engagés, sont-ils fort différents. On a pu opposer avec raison les Communautés européennes, «profondément imprégnées de droit», aux rapports internationaux traditionnels, «politisés jusque dans leurs dernières ramifications»¹.

Il n'en reste pas moins possible de constater certains points de convergence entre le droit communautaire et le droit international public.

Ainsi, lorsque la Cour de justice relève que l'existence d'une compétence des Etats membres parallèle à celle de la Communauté en matière de politique commerciale serait inadmissible «dans l'ordre communautaire aussi bien que dans l'ordre international», elle ne fait que mettre en évidence la *complémentarité d'intérêts* qui unit, sur ce point, la Communauté européenne et la communauté internationale².

De même, nombreux sont les cas où l'on peut observer une *complémentarité normative* entre le droit communautaire et le droit international. Outre l'exemple connu du rôle auxiliaire que peut jouer la Convention européenne des droits de l'homme dans le cadre de la protection communautaire des droits fondamentaux³, on citera l'exemple de l'art. 119 CEE, que la Cour de justice a jugé opportun de situer dans la constellation plus vaste de la Convention n° 100 de l'OIT⁴; celui des conventions internationales conclues en matière douanière, qui suppléent fréquemment à la carence de règles communautaires d'interprétation de certaines positions tarifaires⁵; et, sur un plan général, celui de l'art. 110 CEE, qui reflète le souci des auteurs du Traité CEE d'assurer la complémentarité d'un objectif régional (l'union douanière communautaire) avec des objectifs mondiaux (développement harmonieux du commerce mondial, libre-échange international, démantèlement tarifaire en matière douanière)⁶.

¹ PESCATORE, P.: *Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe*, KSE vol. 24, 1976, pp. 9-22, à la p. 9.

² *Avis 1/75*, 11 nov. 1975, Rec. 1975, pp. 1355 ss, à la p. 1364.

³ *Nold*, 14 mai 1974, aff. 4/73, Rec. 1974, pp. 491 ss; voir également la Déclaration commune du 5 avril 1977 du Conseil, de la Commission et du Parlement européen, JOCE du 27.4.1977, n° C 103, p. 1.

⁴ *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, pp. 455 ss, à la p. 474, att. 20.

⁵ *Bakels*, 8 déc. 1970, aff. 14/70, Rec. 1970, pp. 1001 ss, à la p. 1011.

⁶ Sur la complémentarité du régionalisme communautaire au sein du mondialisme du GATT, voir notamment F. JAEGER: *GATT, EWG, und EFTA. — Die Vereinbarkeit von EWG- und EFTA-Recht mit dem GATT-Statut*, Berne, 1970, spéc. pp. 141 ss, 147 ss, 156 ss, 208 ss, 214 ss, 229-230.

3. *L'usage malaisé de la relation de hiérarchie.* Peut-être en raison même de l'importance des rapports d'exclusion et de complémentarité qui existent entre le droit communautaire et le droit international public, la relation de hiérarchie ne semble avoir qu'une portée pratique assez limitée. Car qui dit hiérarchie dit conflit de règles. Or lorsqu'une règle communautaire et une règle internationale s'excluent mutuellement ou se complètent l'une l'autre, eu égard à des champs d'application différents, leurs rapports ne relèvent pas d'une relation de hiérarchie.

Cela dit, certains jalons hiérarchiques existent bel et bien.

Dans l'examen de la problématique interne, nous avons souligné le rapport de hiérarchie qui subordonne l'ensemble du droit international «complémentaire» aux traités institutifs¹. Dans le cadre de la problématique externe, nous avons vu qu'en raison de sa nature, la règle internationale qui produit un effet direct prime la règle communautaire de droit dérivé avec laquelle elle est en conflit². Dans le cadre de la problématique externe toujours, nous avons souligné aussi que l'ordre juridique communautaire, au même titre que n'importe quel ordre juridique interne, doit respecter les règles générales du droit international public. Sous ce dernier aspect, il n'est donc pas faux de parler de subordination de l'ordre juridique communautaire à l'ordre juridique international dans lequel il se trouve inséré.

Mais au-delà de ces jalons, simples à poser, il est difficile de réduire l'ensemble des rapports entre le droit communautaire et le droit international public à une relation unique de hiérarchie. Lorsque l'on examine les rapports du droit communautaire et du droit international sous l'angle de la hiérarchie des règles, on se trouve confronté à l'imbrication constante de deux types de hiérarchie: une *hiérarchie structurelle*, qui tend à subordonner les règles de la collectivité communautaire à celles de la collectivité internationale; et une *hiérarchie matérielle* des formes d'organisations internationales, qui semble faire passer «l'intégration avant la simple coopération, et l'intégration qualitativement supérieure avant l'intégration de moindre intensité»³.

On voit donc que malgré son apparente simplicité, la relation de hiérarchie, appliquée dans le contexte des rapports entre le droit communautaire et le droit international public, se révèle être d'un maniement délicat. Après quelques déconvenues, j'ai personnellement renoncé à articuler l'ensemble de mon essai autour de la seule notion de hiérarchie, façon de procéder qui m'avait séduit dans un premier temps.

¹ Voir plus haut, p. 14, lettre C.

² *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss.

³ Comp. PESCATORE, P.: *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244, à la p. 173.

5. Enseignements jurisprudentiels

En dépit de sa rareté, la jurisprudence de la Cour de justice relative aux rapports du droit communautaire et du droit international est riche d'enseignements. L'argumentation de droit international invoquée par les plaideurs est diversement accueillie par la Cour. Sans doute celle-ci ne manque-t-elle pas d'écarter une telle argumentation lorsqu'elle constitue une menace directe contre les bases mêmes de l'ordre juridique communautaire¹. Mais il arrive aussi que la Cour de justice s'appuie sur le droit international public pour développer une thèse communautaire. Dans le premier cas, la tentative de « greffe » du droit international public sur le droit communautaire échoue, et engendre un *phénomène de rejet*, qui est la règle en la matière. Dans le second, qui constitue l'exception, le droit communautaire tolère la greffe du droit international et rend possible sinon une assimilation, du moins un *phénomène de rapprochement* de l'un à l'autre. Entre ces deux réactions extrêmes, on observe toute une gamme de nuances qu'on illustrera brièvement.

1. *Un fréquent phénomène de rejet.* Lorsque la Cour de justice rejette une argumentation internationaliste plaidée devant elle, elle peut le faire de trois manières différentes: elle peut expressément réfuter cette argumentation, la réfuter tacitement, ou encore l'utiliser *a contrario*.

1. L'arrêt *Commission c. Italie* (plomb et zinc) du 18 février 1970, déjà cité, est un exemple type d'une *réfutation expresse* d'un argument de droit international public par la Cour de justice. Celle-ci rejette catégoriquement la tentative d'assimilation d'un règlement communautaire à un accord international en soulignant « qu'on ne saurait qualifier d'accord international un accord qui est caractérisé comme décision communautaire tant par son objet que par le cadre institutionnel à l'intérieur duquel il a été élaboré »².

2. L'arrêt *Watson*, du 7 juillet 1976, offre une illustration particulièrement frappante d'une *réfutation tacite* d'un argument de droit international public. Alors que tant le défendeur au principal que la Commission s'étaient largement appuyés sur la Convention européenne des droits de l'homme pour soutenir leurs thèses respectives, la Cour de justice n'y consacre pas un seul considérant de l'arrêt. Jugeant ce détour inutile en l'espèce, la Cour de justice puise toute la substance de son argumentation dans un droit fondamental directement garanti par le *Traité CEE lui-même*: l'art. 48 CEE, relatif à la libre circulation du travailleur salarié dans la Communauté³.

3. Enfin, l'un des développements du fameux arrêt *Costa-ENEL* du 15 juillet 1964 (qui doit sa célébrité à l'affirmation du principe de la

¹ Même observation: BOULOUIS et CHEVALLIER: *Grands arrêts*, tome 1, Paris, 1974, à la p. 75; PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, à la p. 165.

² *Commission c. Italie* (plomb et zinc), 18 févr. 1970, aff. 38/69, Rec. 1970, pp. 47 ss, à la p. 57.

³ *Watson*, 7 juillet 1976, aff. 118/75, Rec. 1976, pp. 1185 ss.

primauté du droit communautaire sur le droit national contraire) est construit sur l'utilisation a contrario d'un argument de droit international qui visait à assimiler le Traité CEE à un traité international ordinaire. Dans un passage célèbre, la Cour de justice proclame avec force: «Attendu qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres...»¹

Ce dernier exemple montre bien que la Cour ne se borne pas toujours à constater le fossé qui sépare, le plus souvent, droit communautaire et droit international. Comme pour mieux convaincre le plaideur, la Cour lui retourne parfois l'argument fondé sur le droit international. On voit donc que ces phénomènes de «rejet» sont parfois fructueux, et qu'il n'est pas rare que l'argumentation «internationaliste» d'un plaideur constitue le terreau propice à l'éclosion d'une argumentation judiciaire typiquement communautaire.

2. *Un occasionnel phénomène d'attraction.* Parfois cependant, la Cour, de son propre chef ou à l'instigation d'un plaideur, se sert d'un argument de droit international public pour opérer un rapprochement entre droit communautaire et droit international.

Ces rapprochements prennent plusieurs formes.

1. Il arrive d'abord que la Cour de justice mentionne une règle de droit international à titre de simple comparaison, pour étayer l'interprétation d'une règle communautaire. L'arrêt *Markus et Walsch*, du 15 octobre 1969, en fournit un exemple. La Cour, qui s'efforce de dégager le sens d'une disposition dans un règlement communautaire, souligne le «parallélisme certain» de cette disposition avec un protocole du GATT².

2. D'autres fois, le rapprochement sert à dégager la portée d'une règle communautaire. Ainsi, la Cour dégage parfois la portée exacte de la règle communautaire en situant celle-ci dans son environnement normatif international. On trouve un exemple frappant de ce phénomène d'attraction dans l'arrêt *Defrenne*, du 8 avril 1976, où la Cour situe l'art. 119 CEE par rapport au principe voisin consacré par la Convention n° 100 de l'OIT («A travail égal salaire égal»). La Cour voit dans la règle communautaire «une manifestation spécifique d'un principe plus général consacré notamment par le droit international conventionnel»³.

3. Il arrive parfois que le rapprochement prenne un visage plus suggestif encore. Ainsi par exemple lorsque la Cour utilise la règle internationale pour combler une lacune de droit communautaire. Le droit douanier semble être jusqu'ici le domaine d'élection de ce genre de rapprochements. Dans une jurisprudence inaugurée le 8 décembre 1970 avec l'arrêt *Bakels*, la Cour a déclaré «qu'en l'absence de dispositions communautaires en la matière, les notes

¹ *Costa-ENEL*, Rec. 1964, à la p. 1158. Même langage: *van Gend en Loos*, Rec. 1963, à la p. 39; *Commission c. Luxembourg et Belgique*, Rec. 1964, à la p. 1232.

² *Markus et Walsch*, 15 oct. 1969, aff. 14/69, Rec. 1969, pp. 349 ss, à la p. 357, att. 9.

³ *Defrenne*, 8 avril 1976, aff. 43/75, Rec. 1976, pp. 455 ss, à la p. 474, att. 20.

explicatives et avis de classement prévus par la Convention [de Bruxelles du 15 décembre 1950] sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers sont autorité en tant que moyens valables pour l'interprétation des positions du tarif douanier commun»¹.

4. Le rapprochement du droit communautaire et du droit international se révèle aussi particulièrement fécond lorsque la Cour utilise la règle internationale pour dégager la substance d'un principe de droit communautaire non écrit ou coutumier. Jusqu'ici, ce type de rapprochement a trouvé son expression la plus évocatrice dans le contexte de la protection des droits fondamentaux. Même si la Cour s'est toujours montrée soucieuse d'assurer cette protection «dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté»², elle a admis, depuis son arrêt *Nold*, du 14 mai 1974, que «les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire»³.

5. Enfin, le rapprochement entre la règle communautaire et la règle internationale est complet lorsque la Cour tire parti, dans le cadre de l'interprétation d'une règle communautaire, de l'équivalence matérielle d'une règle internationale parente. Parmi d'autres cas assez nombreux⁴, on citera les arrêts *Henck*, du 23 mars 1972, et *van den Poll*, du 14 décembre 1972, où la Cour, pour renforcer le crédit d'une interprétation communautaire d'une règle douanière, souligne que son interprétation est «confirmée» ou «corroborée» par les notes explicatives élaborées sous l'égide du Conseil de coopération douanière⁵.

Ces quelques exemples montrent le profit que la Cour de justice peut tirer des interférences normatives de la règle communautaire et de la règle internationale. En fait, ce survol jurisprudentiel incite à penser que deux pôles déterminent en quelque sorte les réactions mutuelles de la règle internationale et de la règle communautaire: un pôle de répulsion et un pôle d'attraction. Le plus souvent, le pôle de répulsion favorise le «rejet» par la cellule communautaire d'un corps étranger qui menace son autonomie⁶. Parfois cependant, le pôle d'attraction favorise une certaine osmose entre la règle communautaire et la règle internationale. Il est significatif que le phénomène de répulsion se manifeste surtout au niveau général, pour marquer des

¹ *Bakels*, 8 déc. 1970, aff. 14/70, Rec. 1970, pp. 1001 ss, à la p. 1011.

² *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 déc. 1970, aff. 11/70, Rec. 1970, pp. 1125 ss, à la p. 1135, att. 4.

³ *Nold*, 14 mai 1974, aff. 4/73, Rec. 1974, pp. 491 ss, à la p. 508, att. 13.

⁴ *Edding*, 10 déc. 1970, aff. 27/70, Rec. 1970, pp. 1035 ss, à la p. 1045, att. 11.

Van den Bergh, 15 mai 1975, aff. 92/74, Rec. 1975, à la p. 603, att. 2.

Nederlandse Spoorwegen, 19 nov. 1975, aff. 38/75, Rec. 1975, à la p. 1450, att. 17, et à la p. 1451, att. 23.

⁵ *Henck*, 23 mars 1972, aff. 36/71, Rec. 1972, pp. 187 ss, à la p. 199, att. 5.

Van den Poll, 14 déc. 1972, aff. 38/72, Rec. 1972, pp. 1329 ss, à la p. 1338, att. 5.

⁶ Constatations similaires: BOULOUIS et CHEVALLIER, *Grands arrêts*, tome 1, 1974, à la p. 75; TEITGEN, P.-H., *Cours de droit institutionnel communautaire*, Paris, 1974-1975, pp. 215-218, spéc. p. 218; et surtout PESCATORE, *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, pp. 163 ss, spéc. pp. 165-166.

oppositions de systèmes, de structures. En revanche, il semble bien que le phénomène d'attraction se confine à des matières précises relevant de domaines techniques (droit douanier), ou à des domaines dans lesquels le droit communautaire est peu explicite (droits fondamentaux, droits sociaux).

6. Un peu de photographie

Pour compléter ces premières projections, qui ne donnent encore qu'une image insuffisamment contrastée des rapports entre le droit communautaire et le droit international public, il est utile de «photographier» le droit communautaire en se servant du droit international comme d'un «révélateur», puis d'inverser le procédé pour obtenir l'image du droit international au moyen du droit communautaire.

1. *Le droit international public, «révélateur» du droit communautaire.* Par ses faiblesses intrinsèques, le droit international public diffère profondément du droit communautaire. Plusieurs traits essentiels du droit international sont ainsi devenus, par contraste, d'utiles repères pour apprécier la spécificité du droit communautaire et, par là même, pour mesurer l'écart qui s'est creusé entre les deux ordres juridiques.

Au nombre de ces «révélateurs» du droit communautaire puisés dans le droit international public, on trouve en bonne place le dogme des souverainetés nationales prétendument absolues et indivisibles; la juxtaposition de ces souverainetés dans une société internationale non hiérarchisée et à maints égards anarchique; la politisation extrême des rapports de coexistence et de coopération, trop souvent exposés aux aléas destructeurs des conflits idéologiques; l'absence de véritable législation internationale; le caractère embryonnaire du règlement juridique des différends entre Etats; la base consensuelle du procès international; l'attitude réservée des Etats envers les juridictions internationales¹; le quasi-monopole des Etats dans la conduite de l'instance internationale; le fait que, sauf exception, les particuliers et les organisations internationales sont privés du droit de requête devant les juridictions internationales; enfin, l'absence de coopération entre les juridictions internationales et les juridictions nationales.

2. *Le droit communautaire, «révélateur» du droit international public.* Le droit de l'intégration européenne n'a jamais prétendu être la panacée universelle du droit des relations internationales. Le grand public le sait bien, et ne se prive pas de mettre en relief le «déficit démocratique» des institutions de la Communauté, l'origine bureaucratique de la législation communautaire,

¹ Voir sur ce point G. MALINVERNI: *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques*, Genève, 1974, pp. 89-101.

et le caractère anachronique de la fixation à l'unanimité du Conseil du prix du chou-fleur européen.

Il suffit pourtant de prendre un peu de recul pour constater que plusieurs traits essentiels de l'ordre juridique communautaire marquent un progrès très net par rapport aux caractéristiques correspondantes du système international classique. Parmi ces «révélateurs» du droit international public que l'on peut puiser dans le droit communautaire, on mentionnera le transfert de certaines compétences étatiques à une Communauté composée d'Etats membres; l'attribution à des institutions communautaires indépendantes de pouvoirs réels au service d'objectifs communs; l'autonomie structurelle de ces institutions; la téléonomie profondément évolutive du droit communautaire; le rôle décisif des institutions communautaires dans la définition des politiques communes; l'articulation hiérarchique de la règle communautaire et de la règle nationale; la sanction effective de la primauté de la règle communautaire sur la règle nationale en cas de conflit; la possibilité de sanctionner sur le plan juridique les manquements étatiques aux obligations communautaires; le rôle central joué par les institutions indépendantes dans le contrôle juridictionnel; la promotion de l'individu à la qualité d'agent d'exécution du droit communautaire; l'application effective du droit communautaire dans les Etats membres par le jeu de la doctrine de l'effet direct de la règle communautaire et celle de sa primauté sur la règle nationale; l'instauration d'un «fédéralisme coopératif» entre la Cour de justice et les juridictions nationales par le biais du mécanisme souple et efficace du renvoi préjudiciel, qui permet une communication directe et rapide entre la base et le sommet; la garantie d'interprétation et d'application uniformes du droit communautaire sur tout le territoire de la Communauté, grâce à l'existence d'une juridiction commune, suprême et unique.

Ces multiples liens de solidarité communautaire, complémentaires dans leurs effets, tendent tous à renforcer le rôle du droit dans les rapports intra-communautaires. Cette promotion décisive du droit dans les rapports interétatiques constitue, à n'en pas douter, le «révélateur» le plus sensible du droit international public que nous offre le droit communautaire.

7. Un peu de chimie

1. *Le droit communautaire, «catalyseur» occasionnel du droit international public.* En droit comme ailleurs, les modèles éprouvés favorisent le prosélytisme. Il ne faut donc pas s'étonner que le droit communautaire exerce un attrait grandissant chez les internationalistes. Il est en effet frappant, aujourd'hui déjà, de mesurer la faveur croissante dont jouissent certains modèles communautaires dans diverses enceintes internationales.

Ainsi, au chapitre des structures, on ne compte plus aujourd'hui les internationalistes qui vantent les mérites du système juridictionnel communautaire. Le *mécanisme du renvoi préjudiciel*, en particulier, semble recueillir la faveur de tous les suffrages. Si son introduction devant la Cour internationale de justice de La Haye demeure pour l'instant une hypothèse franchement académique, on évoque régulièrement l'opportunité d'accorder une telle compétence à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. La faculté de renvoi appartiendrait à la Commission européenne des droits de l'homme et aux juridictions nationales¹. L'aspiration vers une telle évolution s'explique aisément lorsqu'on sait que l'une des faiblesses les plus évidentes de l'ordre juridique international tient au manque de communication directe entre les juridictions internationales et les juridictions nationales, manque de communication qui a pour corollaires regrettables le défaut d'unité d'interprétation du droit international et la difficulté de pénétration et de diffusion de la règle internationale dans l'ordre interne des Etats.

L'activité conventionnelle de la Communauté est aussi à l'origine d'expériences originales qui bénéficient d'un crédit grandissant dans des enceintes internationales plus vastes. Ainsi le système «Stabex»², créé par la Convention de Lomé de 1975, dont bénéficient actuellement une cinquantaine d'Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, a reçu des échos favorables au sein de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), à la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) et a même été évoqué devant l'Assemblée générale des Nations Unies. Certes, la transposition ou l'adaptation de ce système n'est-elle pas encore effective, mais il est réjouissant de constater que ce modèle élaboré dans le cadre communautaire connaît certains échos sur le plan international.

Ces deux exemples montrent comment, dans certaines circonstances, un modèle communautaire peut jouer le rôle d'un aiguillon dans le développement du droit international public. A ce titre, le droit communautaire apparaît comme un «catalyseur» occasionnel du droit international public.

2. *Le droit international public, «catalyseur» occasionnel du droit communautaire?* Le processus inverse peut-il se produire? En d'autres termes, un développement du droit international public peut-il jouer aussi ce rôle d'accélérateur, de catalyseur du droit communautaire? Sans ignorer le côté provoquant d'une telle question pour le juriste communautaire, je crois

¹ Voir sur ce point SIEGLERSCHMIDT: Rapport précité, du 15 sept. 1976, p. 3.

² Sur ce système, voir MÜLLER, J.-C.: *Le système de stabilisation des recettes d'exportation institué par la Convention de Lomé*, RMC 1976, pp. 562-572.

qu'on peut y répondre affirmativement. Il arrive en effet que le droit international public lui-même favorise l'écllosion de nouveaux développements du droit communautaire, ou que le droit international consolide l'arsenal juridique de la Communauté.

A l'appui de cette affirmation, je rappellerai tout d'abord le cas du *schéma CEE de préférences tarifaires généralisées*, dont bénéficie l'ensemble des pays en voie de développement depuis le 1^{er} juillet 1971. Ce schéma, faut-il le rappeler, n'est pas une création originale de la Communauté. Le schéma CEE obéit à une conception d'ensemble élaborée en 1970 sur la base des orientations définies lors de la deuxième conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, tenue à La Nouvelle-Delhi en 1968 (CNUCED II). On fait parfois remonter l'origine du système à 1965, date à laquelle la nouvelle partie IV du GATT a ouvert une brèche dans le principe de la réciprocité en faveur des «parties contractantes peu développées», voire même à certains principes de la Charte de La Havane, signée le 24 mars 1948, qui n'est jamais entrée en vigueur¹. Quelle que soit l'origine réelle du système, on voit que cette origine est internationale et que c'est le droit international qui a été, ici, le catalyseur d'un développement du droit communautaire.

Il serait aussi facile de montrer que diverses mesures de *simplification dans la documentation douanière* adoptées par la Communauté s'inspirent étroitement des mesures préconisées par le Conseil de coopération douanière ou la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (ECE)².

De même, il est manifeste que le droit international public enrichit parfois singulièrement la substance du droit communautaire. La reconnaissance, par les institutions communautaires, du rôle d'appoint que la *Convention européenne des droits de l'homme* joue dans la garantie communautaire des droits fondamentaux doit à nouveau être citée dans ce contexte³.

Dans le même ordre d'idées, il est juste de reconnaître que le *bloc de la légalité communautaire* s'est enrichi lorsque la Cour de justice a admis qu'une règle internationale qui produit un effet direct peut servir de support à l'invalidation d'un acte des institutions communautaires au titre de l'art. 177b CEE⁴.

¹ Cf. *Les préférences généralisées*, fasc. n° 50 des «Dossiers de la politique agricole commune», Paris, janvier 1977.

² Règlement du Conseil du 20 sept. 1977, JOCE du 27.9.1977, n° L 246; voir également Bull. CE 9-1977, point 1.5.1.

³ Voir les arrêts *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1970, pp. 1125 ss; *Nold*, aff. 4/73, Rec. 1974, pp. 491 ss; *Rutili*, aff. 36/75, Rec. 1975, pp. 1219 ss. Voir également la Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement européen, du 5 avril 1977, JOCE du 27.4.1977, n° C 103, p. 1.

⁴ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, à la p. 1227, att. 6.

Ces quelques exemples montrent que le droit international public, loin d'apparaître toujours comme une menace pour le droit communautaire, peut parfois jouer à son égard le rôle d'un catalyseur salutaire, soit qu'il en favorise le développement, soit qu'il en enrichisse la substance.

8. Une approche plus politique

1. *Le droit international public comme «politique consolidée»*. Il est peu de domaines du droit où l'écart entre le fait et le droit est aussi considérable que dans le droit international public. Faute de moyens de sanction efficaces, la règle internationale a souvent une existence précaire. Son interprétation est rarement uniforme, car elle est décentralisée au niveau des Etats. Parmi d'autres, ces deux circonstances font que sur le plan international tout particulièrement, la frontière n'est pas toujours nette entre le droit et la politique. Sans vouloir minimiser en aucune façon les accomplissements remarquables du droit international public contemporain, force est de reconnaître qu'au fond celui-ci n'est encore, le plus souvent, qu'une sorte de «politique consolidée». On en prendra pour témoignage que des internationalistes de renom avouent en être encore réduits aujourd'hui à pratiquer une «bonne volonté sans illusion»¹.

2. *Le droit communautaire comme «droit international public consolidé»?* Dans la nébuleuse encore diffuse du droit international public, le droit communautaire apparaît comme un noyau dur. La cohésion du droit communautaire au sein de l'ordre juridique international est la manifestation éclatante d'un «saut qualificatif dans les relations internationales» (PESCATORE).

Il est toutefois curieux de constater que si les observateurs unanimes admettent que la spécificité de la Communauté européenne rend celle-ci irréductible aussi bien au phénomène étatique qu'à celui des organisations internationales traditionnelles, ils n'en continuent pas moins de décrire cette spécificité *par rapport à des concepts étatiques*: à juste titre d'ailleurs, le droit communautaire est ainsi souvent décrit comme un droit supra-étatique, la Communauté comme une entité supranationale.

Pourrait-on, inversement, définir la spécificité du droit communautaire *en utilisant des concepts de droit international public*? A défaut d'une meilleure explication, on pourrait être tenté de voir dans le droit communautaire une sorte de *jus cogens régional*. Certes la notion de jus cogens est-elle controversée (art. 53 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit

¹ ROUSSEAU, CH.: *Un siècle d'évolution du droit international (1873-1973)*, dans: «Le droit international demain» (ouvr. coll.), Neuchâtel, 1974, pp. 11-22, à la p. 22 (l'auteur reprend à son compte un mot de W. RAPPARD).

des traités). Mais les controverses liées à cette notion ne sauraient, à elles seules, exclure que l'on puisse s'y référer dans le cadre de la définition d'une autre notion. Or sous l'angle du droit international, la qualification du droit communautaire en termes de jus cogens régional rend assez bien la situation très particulière qu'occupe le droit communautaire au sein de l'ordre international contemporain. Cette situation particulière tient au fait que la partie (le droit communautaire) est à bien des égards plus solide que le tout (le droit international public) auquel cette partie est pourtant subordonnée. Pourquoi, sous l'angle du droit international public, ne pourrait-on pas dès lors considérer le droit communautaire comme une sorte de consolidation régionale du droit international public?

9. Régulation biologique d'une articulation vivante

1. *Une osmose discrète mais vitale.* La biologie nous enseigne qu'il n'est pas de cellule viable sans une certaine autonomie des éléments qui la composent. La cellule communautaire n'échappe pas à la règle. La vie qui s'y déroule est, pour l'essentiel, une vie autonome. Les rapports juridiques qui s'y tissent sont, le plus souvent, des rapports intracommunautaires entre la cellule communautaire et les parties qui la composent: Etats membres et leurs organes, particuliers. Chaque fois que, dans ce contexte interne, on tente de faire appel à des méthodes ou à des règles relevant du droit international public, la cellule communautaire est menacée de dissolution dans son milieu ambiant, de dislocation. On comprend dès lors aisément qu'un aspect important de la mission de la Cour de justice des Communautés européennes en vue d'assurer le «respect du droit» dans l'interprétation et l'application des traités institutifs (art. 164 CEE) ait consisté dans l'effort, jusqu'ici pleinement fructueux, de vaincre les tendances centrifuges qui menacent l'existence de la cellule communautaire.

Mais la biologie nous enseigne aussi qu'il n'est pas de cellule viable, à long terme, sans une certaine osmose de cette cellule avec son milieu ambiant. Ici aussi, la cellule communautaire n'échappe pas à la règle. Toute autonome qu'elle soit, la cellule communautaire puise aussi une partie de son énergie vitale dans l'écosystème international qui l'entoure. Cette énergie vitale lui est communiquée de différentes façons: soit par l'effet d'accords conclus par la Communauté avec d'autres sujets de l'ordre juridique international; soit par l'effet d'engagements internationaux liant l'ensemble de ses Etats membres; soit par l'effet d'actes pris par certains organismes internationaux; soit encore par l'effet des règles générales du droit international public applicable aux rapports externes de la Communauté. Dans ce contexte «externe», l'invocation de ces règles internationales

n'est pas une menace pour la cellule communautaire. Elle représente au contraire souvent un enrichissement. Bien plus, elle est une condition de l'existence de la Communauté. La Communauté européenne n'est d'ailleurs pas la seule à avoir intérêt que ses rapports avec l'ordre juridique international soient bien définis. L'insertion harmonieuse de la Communauté européenne sur la scène internationale est également dans l'intérêt bien compris de la communauté internationale dans son ensemble. Première puissance économique du monde, la Communauté peut jouer un rôle décisif dans le partage des richesses entre pays riches et pays pauvres. Sur le plan juridique, cela signifie que la Communauté européenne doit, en tant que telle, vouer tous ses efforts à l'instauration d'un nouvel ordre économique international. La solidarité d'une Communauté d'une dizaine d'Etats riches apparaîtrait en effet rapidement dérisoire si cette solidarité communautaire ne servait, en dernière analyse, l'ambition de rendre plus effectif l'embryon de solidarité internationale qui existe aujourd'hui entre pays pauvres et pays riches.

Vitale, l'osmose entre la cellule communautaire et son milieu international l'est donc dans un double sens. Mais, pour qu'elle soit effective, elle nécessite une régulation.

2. *Des principes régulateurs encore insuffisants.* Or force est bien de constater que les principes qui règlent cette osmose entre le droit communautaire et le droit international public sont à maints égards insuffisants.

On trouve certains principes régulateurs *dans les traités eux-mêmes.*

L'art. 234 al. 1 CEE en est un exemple. Cette disposition marque une frontière entre le droit communautaire et le droit international public: dûment interprétée, cette disposition signifie que le Traité CEE ne porte pas atteinte au droit que les Etats tiers peuvent tirer des rapports conventionnels antérieurs qui les liaient à certains Etats membres.

L'art. 234 al. 2 CEE en est un autre exemple. Cette disposition enjoint aux Etats membres liés par de tels rapports conventionnels de recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées entre les engagements dérivés du Traité CEE et ces rapports conventionnels antérieurs.

La première règle citée (art. 234 al. 1 CEE) est plutôt un principe régulateur du droit international public, garantissant les droits des Etats tiers. La seconde (art. 234 al. 2 CEE), complémentaire de la première, est incontestablement un principe régulateur du droit communautaire: elle prescrit certaines conséquences internationales que les Etats membres doivent tirer de leur appartenance à la Communauté.

D'autres principes régulateurs ont été élaborés *par la jurisprudence.* Ainsi, puisqu'en droit international public vaut la présomption que les traités ne

produisent pas d'effets directs en faveur des particuliers, et qu'en droit communautaire vaut la présomption inverse, on pouvait se demander ce qui allait se passer en cas de conflit ouvert entre une règle internationale qui lie la Communauté et une règle communautaire. La règle internationale allait-elle primer la règle communautaire alors même que la première ne produisait pas d'effet direct? Non, a répondu la Cour de justice en posant ici un principe régulateur important: pour pouvoir écarter une règle communautaire prétendument contraire, la règle internationale doit non seulement lier la Communauté, mais produire un effet direct, à tout le moins dans l'éventualité où un tel conflit est invoqué par un particulier devant une juridiction nationale de la Communauté¹.

On voit donc que certains principes régulateurs existent. Mais il faut bien reconnaître que ceux-ci sont assez rares. A certains égards, on peut même estimer qu'ils sont insuffisants. Dans le cadre de l'examen de la problématique interne, nous avons vu plus haut que les rapports avec le Traité CEE de certaines règles conventionnelles du droit international «complémentaire» laissent parfois à désirer². Pour prendre un exemple dans le cadre de la problématique externe, on rappellera le manque de clarté qui subsiste dans la ventilation des compétences respectives de diverses instances internationales en matière de protection internationale des droits de l'homme.

10. Vers une nouvelle éthique ?

1. *L'indispensable reconnaissance réciproque des spécificités.* La construction de l'Europe est souhaitable, nécessaire même, mais elle n'est pas une fin en soi. Elle n'aurait pas de sens si elle ne ménageait, en aval, le respect des particularismes régionaux générateurs d'équilibres; et n'apportait, en amont, sa pierre à la construction d'un ordre international garant de la paix internationale, de la distribution équitable des ressources naturelles, de l'exploitation rationnelle des matières premières, de la planification des circuits économiques et monétaires, de la promotion de la justice sociale, de la sauvegarde de l'environnement.

Entre ces deux tendances partiellement contradictoires que sont la régionalisation d'une part, la mondialisation de l'autre, la construction de l'Europe communautaire est un maillon privilégié du fédéralisme et de la solidarité internationale au sein d'un cadre géographique, économique, culturel et politique relativement homogène. Nier les contraintes qu'impose

¹ *International Fruit Co.*, 12 déc. 1972, aff. 21-24/72, Rec. 1972, pp. 1219 ss, à la p. 1227, att. 7-8, ainsi que le point 1 du dispositif de l'arrêt, à la p. 1230.

² Voir plus haut, pp. 18 ss, notamment pp. 21, 23 et 30.

à la Communauté sa constitution interne, c'est dissoudre à jamais le droit communautaire dans le droit international public. Méconnaître la nécessité d'une ouverture de la Communauté sur l'extérieur, c'est ne pas comprendre l'un des aspects importants de l'œuvre d'intégration communautaire. Pour réaliser efficacement et pleinement son action d'intégration, la Communauté doit rechercher un équilibre dynamique entre ces exigences partiellement contradictoires. Si la cybernétique est « l'art de rendre l'action efficace » (COUFFIGNAL)¹, ou plus simplement l'ensemble des techniques de guidage permettant le choix d'un itinéraire optimal parmi des éléments en perpétuelle adaptation réciproque, on peut alors définir l'ordre juridique communautaire comme un véritable système cybernétique, évoluant dans l'ordre juridique international selon une trajectoire d'intégration originale que lui définissent les traités institutifs. Pour être comprise par les internationalistes, cette trajectoire d'intégration communautaire doit d'abord être connue de ceux-ci. C'est dire que la bonne insertion de la Communauté sur la scène internationale passe par la reconnaissance réciproque des spécificités et des exigences propres du droit communautaire et du droit international public.

2. *De la compétition vers la coopération.* Trop souvent, pendant ce dernier quart de siècle, le dialogue entre juristes communautaires et internationalistes a été marqué par diverses manifestations d'incompréhension réciproque.

L'inventaire des sources internationales de l'ordre juridique des Communautés européennes que j'ai tenté de dresser dans cet essai me confirme dans l'idée que cette méfiance réciproque est à bien des égards mal fondée. Le dialogue entre juristes communautaires et internationalistes est possible si l'on prend soin d'isoler soigneusement les problèmes intracommunautaires des problèmes qui mettent en jeu les relations externes de la Communauté. Si les exigences propres des deux systèmes sont respectées, les rapports entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique international devraient aller s'améliorant, et certains antagonismes pouvoir être dépassés. Il faudrait, en somme, passer de la compétition à la coopération. Car en dernière analyse, une approche moniste des rapports entre le droit communautaire et le droit international public se résume à un problème de fécondation réciproque des deux disciplines: le droit communautaire apportant au droit international public l'espoir de pouvoir échapper aux aléas de la politique internationale et de substituer progressivement le règne du droit à celui de la politique; le droit international public permettant, dans le cadre des rapports externes de la Communauté, une ouverture de

¹ Cité par A. DAVID, *La cybernétique et l'humain*, Paris, 1967 (NRF, coll. « Idées », Gallimard, 184 p.), à la p. 35 (avec réf. aux ouvrages de L. COUFFIGNAL, p. 33).

celle-ci sur le monde extérieur, l'obligeant à ne pas se replier sur elle-même; l'obligeant aussi à combler, dans la mesure de ses moyens, les aspirations légitimes des Etats les plus défavorisés à faire du droit international public, dans le cadre de la mise en place d'un nouvel ordre économique international, un « droit de riposte à l'inégalité de développement économique » (LACHARRIÈRE) ¹.

Si l'on se fonde sur les récentes déclarations du président en exercice du Conseil des Communautés européennes devant la 32^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 26 septembre 1977, un tel espoir devrait être permis. M. SIMONET déclarait en effet: « Si la Communauté doit veiller à la sauvegarde de ses équilibres internes — qui conditionnent d'ailleurs dans une large mesure l'harmonie des relations économiques mondiales — elle ne choisit pas de se replier sur elle-même; *l'idée d'intégration est à la base de la Communauté tout autant que son ouverture vers l'extérieur.* » ²

Cette déclaration est réjouissante. Car c'est précisément dans la recherche d'un équilibre dynamique entre les contraintes intracommunautaires et les contraintes externes du droit de l'intégration qu'il convient de discuter la question des rapports du droit communautaire avec le droit international public.

¹ LACHARRIÈRE, G.L. DE: *L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international*, RCADI 1973, II, pp. 227-269, à la p. 247.

² Bull.CE 9-1977, point 3.2.9.

Bibliographie

Sommaire

- A. Droit communautaire (pp. 269-277)
- B. Droit international public (pp. 277-287)
- C. Rapports entre le droit communautaire et le droit international public
 - a) Problématique interne (pp. 287-289)
 - b) Problématique externe (pp. 289-296)
- D. Divers (pp. 297-298)

A. Droit communautaire

- ALLOTT, PH. *The democratic basis of the European Communities*, CMLRev 1974, pp. 298-326.
- BAN, B. DU *Les principes généraux communs et la responsabilité non contractuelle de la Communauté*, CDE 1977, pp. 397-434.
- BABAV, A. *Considérations sur la spécificité du recours en carence en droit communautaire*, RTDE 1975, pp. 53-71.
- *Direct and individual concern: an almost insurmountable barrier to the admissibility of individual appeal of the EEC Court*, CMLRev 1974, pp. 191-198.
- *Observations sous arrêt Simmenthal (aff. 106/77), rendu par la CJCE le 9 mars 1978*, CDE 1978, pp. 260-286.
- *Some aspects of the preliminary rulings procedure in EEC law*, ELR 1977, pp. 3-14.
- *«Injustice normative» et fondement de la responsabilité extrcontractuelle de la Communauté économique européenne*, CDE 1977, pp. 435-457.
- BEHR, G. *Judicial control of the European Communities*, Londres, 1962.
- *Les dispositions de droit communautaire directement applicables, développement d'une nation communautaire*, CDE 1970, pp. 3-49.
- *Examen en validité au titre de l'art. 177 du traité CEE et cohésion juridique de la Communauté*, CDE 1975, pp. 379-424.
- BEHRENS, F. *Umweltschutzsubventionen, Verursacherprinzip und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, EuR 1977, pp. 140-158.
- BEIER, F.-K. *Vers la marque communautaire: objectifs et fondements du futur droit européen des marques*, JDI 1977, pp. 16-42.
- BELLESCHIZE, D. DE *L'art. 169 du traité de Rome, et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des Etats membres*, RTDE 1977, pp. 173-213.

- BERGER, V. *Problèmes juridiques posés par l'entrée du Royaume-Uni dans le marché commun*, thèse, Paris II, 1974 (384 p. multigraphiées).
- BERNHARDT, R. *Problèmes liés à l'établissement d'un catalogue des droits fondamentaux pour les Communautés européennes*, Bull. CE suppl. 5/76, pp. 19-73.
- BIANCONI, L. *Vers un droit pénal communautaire*, RMC 1975, pp. 33-39.
- BISCHOFF, J.-M. (et KOVAR, R.) *L'application du droit communautaire de la concurrence aux entreprises établies à l'extérieur de la Communauté*, JDI 1975, pp. 675-727.
- BLECKMANN, A. *Europarecht. Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Cologne, Berlin, Bonn, Munich, 1976 (Heymanns, 404 p.).
- *Considérations sur l'interprétation de l'art. 7 du Traité CEE*, RTDE 1976, pp. 469-481.
- *Die Einheit der Europäischen Gemeinschaftsrechtsordnung. Einheit oder Mehrheit der Europäischen Gemeinschaften?* EuR 1978, pp. 95-104.
- BLUMANN, Cl. *Le Conseil européen*, RTDE 1976, pp. 1-20.
- BOULOUIS, J. (...) (et CHEVALLIER, R.-M.) *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tome 1, Paris, 1974 (Dalloz, 453 p.).
- BRUNOIS, M.A. (et PETTI, M.L.) *Un Conseil de l'ordre peut-il renvoyer en interprétation devant la CJCE? Les décisions ordinaires ont-elles un caractère juridictionnel?* Gazette du Palais (Paris), 23-25 oct. 1977, n° 296-298, pp. 2-3.
- BURBAN, J.-L. *Y a-t-il une politique sociale européenne?* CDE 1976, pp. 179-203.
- BYWATER, M. *La mer européenne: patrimoine communautaire ou ressources côtières?* RMC 1976, pp. 487-492.
- CAHIER, Ph. *Les art. 169 et 171 du traité instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour*, CDE 1974, pp. 3-38.
- CARSTENS, K. (...) (et BORNER, B. [éd.]) *La jurisprudence européenne après vingt ans d'expérience communautaire*, KSE vol. 24, Cologne, Berlin, Bonn, Munich, 1976 (Heymanns, 1132 p.).
- CATALANO, N. *Manuel de droit des Communautés européennes* (2^e éd.), Paris, 1965 (Dalloz-Sirey, 663 p.).
- CAUWELAERT, E. VAN *La nature juridique des Communautés européennes* (traduction française d'un article paru en néerlandais dans: Rechtskundig Weekblad, vol. 27, 1974, n° 24, pp. 1297-1318. Service juridique de la Commission, JUR/370/75-F, 25 p. multigraphiées).
- COLLIARD, C.-A. *Régime de l'art. 37 du Traité CEE: les aspects juridiques*, dans: «L'entreprise publique et la concurrence», Semaine de Bruges 1968, Bruges (De Tempel), 1969, pp. 141-170.
- CONSTANTINESCO, L.-J. *La spécificité du droit communautaire*, RTDE 1966, pp. 1-30.
- *La constitution économique de la CEE*, RTDE 1977, pp. 244-281.
- CONSTANTINESCO, Vl. *Compétences et pouvoir dans les Communautés européennes*, Paris, 1974 (LGDJ, 492 p.).
- COOMBS, D. *Politics and bureaucracy in the European Community*, Londres, 1970 (Allen and Unwin, 343 p.).
- COUSINET, J.-F. *Le renvoi en appréciation de validité devant la Cour de justice des Communautés européennes*, RTDE 1976, pp. 648-690.

- DAILLIER, P. *La jurisprudence douanière de la Cour de justice des Communautés européennes (1958-1975)*, RMC 1976, pp. 291-300; 346-357 et 451-463.
- DASCHWOOD, A. *Control of State aids in the EEC: prevention and cure under art. 93*, CMLRev 1976, pp. 43-58.
- *The principle of direct effect in European Community law*, Journal of Common Market Studies (Oxford) 1978, pp. 229-245.
- DONNER, A.M. *La pratique de la procédure préjudicielle dans les Communautés européennes* (Communication présentée au colloque de droit communautaire organisé à Genève le 10 juin 1976 par l'Institut d'études juridiques européennes, 14 p. multigraphiées).
- DOUSSET, J. *Où en est la politique commune des transports?* RMC 1976, pp. 573-576.
- DRZEMCZEWSKI, A.Z. *Fundamental rights and European Communities: recent developments*, RDH 1977, pp. 69-86.
- DUMON, F. *La notion de «disposition directement applicable» en droit européen*, CDE 1968, pp. 369-394.
- EDESON, W.R. (...) (et WOOLDRIDGE, F.) *European Community law and fundamental human rights: some recent decisions of the European Court and national courts* LIEI 1976, pp. 1-54.
- EHLERMANN, C.-D. *Problèmes institutionnels actuels de la Communauté*, CDE 1972, pp. 255-271.
- *Legal status, functioning and probable evolution of the institutions of the European Communities*, CMLRev 1973, pp. 195-207.
- *Institutions européennes et processus décisionnel* (cours polycopié), Bruges, 1975 (166 p.).
- *Applying the new budgetary procedure for the first time (art. 203 of the EEC Treaty)*, CMLRev 1975, pp. 325-343.
- ELLIS, J.J.A. *The extra-territorial effect of the Community antitrust legislation outside the Member States*, dans: «Droit communautaire et droit national», Bruges (De Tempel), 1965, pp. 361-380.
- ERNST, W. (...) (et BESELER, J.-F.) *Commentaire de l'art. 113 CEE*, dans: H. von der Groeben et autres, «Kommentar zum EWG-Vertrag» (2^e éd.), Baden-Baden (Nomos), 1974, vol. 1, pp. 1439-1546.
- EVERLING, U. *Die allgemeine Ermächtigung der Europäischen Gemeinschaft zur Zielverwirklichung nach Art. 235 EWG-Vertrag*, EuR 1976 (Sonderheft), pp. 1-26.
- EVERSEN, H.J. (...) (et SPERL, H.) *Répertoire de la jurisprudence relative aux traités instituant les Communautés européennes* (2^e série), 1973-1975, KSE vol. 3 (a-i) dès 1965, Cologne, Berlin, Bonn, Munich (Heymanns, plusieurs vol.).
- FLEISCHER, C.A. *L'accès aux lieux de pêche et le traité de Rome*, RMC 1977, n° 141 (n° spécial), pp. 1-11.
- FORMAN, J. *The joint declaration on fundamental rights*, ELR 1977, pp. 210-215.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. (sous la direction de -) *Droit des Communautés européennes, Les Nouvelles* (ouvr. collect.), Bruxelles, 1969 (Larcier, 1194 p.).
- GERBET, P.D. (...) (et PEPEY, D. [éd.]) *La décision dans les Communautés européennes*, Bruxelles, 1969 (Presses universitaires, 511 p.).

- GOES VAN NATERS, *La révision des traités supranationaux*, NTIR 1959, p. 120-131.
- M. VAN DER
- GOFFIN, L. *De la prééminence absolue du droit communautaire européen sur le droit national des Etats membres (à propos de l'arrêt Simmenthal du 9 mars 1978)*, Journal des Tribunaux (Bruxelles) 1978, pp. 392-393.
- GOLDMAN, B. *Les effets juridiques extra-territoriaux de la politique de la concurrence*, RMC 1972, pp. 612-623.
- GRABITZ, E. *Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften. Ziele und Kompetenzen*, EuR 1977, pp. 217-239.
- (et SASSE, CHR.) *Umweltkompetenz der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag zur Ergänzung des EWG-Vertrages*, Berlin, 1977 (Schmidt, 116 p.).
- GROEBEN, H. VON (et BOECKH, H. VON; TIESING, J.) *Kommentar zum EWG-Vertrag* (2^e éd.), Baden-Baden, 1974 (Nomos, 2 vol., 1216 p.).
- DER (...)
- GUEBEN, P. (...) (et KELLER-NOBELLET, M.) *Aspects juridiques de la politique de la CEE en matière de pêche*, RMC 1971, pp. 246-258.
- HAAK, V. VON *Zur Übernahme der von den Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Verträge durch die beitretenden Staaten*, EuR 1971, pp. 119-129.
- HALLSTEIN, W. *Die Europäische Gemeinschaft*, Dusseldorf, Vienne, 1973.
- HARDING, C.S.P. *Decisions addressed to Member States and art. 173 of Treaty of Rome*, ICLQ 1976, pp. 15-45.
- HARRINGER, W. *Commentaire de l'art. 1 CEE*, dans: GROEBEN, H. VON DER et autres, «Kommentar zum EWG-Vertrag» (2^e éd.), Baden-Baden (Nomos), 1974, vol. I, pp. 93-105.
- HASFORD, H. *Die Jurisdiktion der Europäischen Gemeinschaften. Zur extraterritorialen Wirkung des Gemeinschaftsrechts*, Francfort, Berne, Las Vegas, 1977 (Lang, 253 p.).
- HAY, P. (...) (et OLDEKOP, D.) *EMI/CBS and the rest of the world: trademark rights and the European Communities*, AJCL 1977, pp. 120-151.
- HILF, M. *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor, dargestellt anhand der Rechtsprechung zu den Grundrechten*, dans: «Die Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften», Baden-Baden (Nomos), 1978, pp. 23-34.
- IGLESIAS BUIGUES, J.L. *La nature juridique du droit communautaire*, CDE 1968, pp. 501-531.
- IPSEN, H.P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tubingue, 1972 (Mohr, 1092 p.).
- JACOBS, F.G. *Industrial property and the EEC Treaty. A reply*, ICLQ 1975, pp. 643-658.
- JACOBS, F. *Which courts and tribunals are bound to refer to European Court?* ELR 1977, pp. 119-121.
- JACQUEMART, C. *L'union douanière européenne en 1974*, CDE 1974, pp. 355-378.
- JEHORAM, H.C. *The delicate balance between industrial property and European law: the law as it stands*, LIEI 1976, pp. 71-97.
- JOHANNES, H. *Industrial property and copyright in European Community law*, Leiden, 1976 (Coll. «European Aspects», Law Series n° 17, Sijthoff, 315 p.).

- JOHNSTON, R. *Rapport fait au nom de la Commission politique sur la protection et la défense des droits de l'homme*, P.E. Doc. de séance n° 89/77, du 10 mai 1977.
- KAPTEYN, P.J.G. (et VERLOREN VAN THEMATAAT, P.) *Introduction to the law of the European Communities*, Londres, 1973 (Sweet and Maxwell, 433 p.).
- KHEITMI, R. *La fonction consultative de la Cour de justice des Communautés européennes*, RTDE 1967, pp. 553-594 et 759-798.
- KOVAR, R. (...) (et BARAV, A.) *Variations nouvelles sur un thème ancien: les conditions du recours individuel en annulation dans la CEE. A propos du cas d'un acte pris sous l'apparence d'un règlement* (Observations sous CJCE 18 nov. 1975, aff. 100/74, *Société CAM S.A. c. Commission*), CDE 1975, pp. 68 ss., 73-109.
- (et CONSTANTINESCO, VL.) *Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, JDI 1976, pp. 185-241; JDI 1977, pp. 180-257 (avec A. HUET); JDI 1978, pp. 356-408 (avec J.M. BISCHOFF et A. HUET).
- *L'incidence du droit communautaire sur la propriété industrielle*, JDI 1976, pp. 208-220.
- LAGRANGE, M. *L'avenir institutionnel de la Communauté européenne*, RTDE 1974, pp. 88-98.
- *L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire*, RTDE 1974, pp. 268-297.
- *La Cour de justice des Communautés européennes: du plan Schuman à l'union européenne*, RTDE 1978, pp. 1-17.
- LAMBERS, H.J. *Les clauses de révision des traités instituant les Communautés européennes*, AFDI 1961, pp. 593-631.
- LAUWAARS, R.H. *Lawfulness and legal force of Community decisions*, Leiden, 1973 (Sijthoff, 355 p.).
- *The European Council*, CMLRev 1977, pp. 25-44.
- LECOURT, R. *L'Europe des juges*, Bruxelles, 1976 (Bruylant, 321 p.).
- *Le rôle de la Cour de justice dans le développement des Communautés*, *Annuaire européen* (vol. 24, 1976), La Haye, 1978, pp. 19-41.
- LEJEUNE, M.A. *Un droit des temps de crise: les clauses de sauvegarde de la CEE*, Bruxelles, 1975 (Bruylant, 385 p.).
- LEONARD, G. (...) (et SIMON, D.) *La politique préférentielle de la CEE*, RTDE 1972, pp. 604-669.
- (et SIMON, D.) *La mise en œuvre de la politique commerciale commune, passage de la période de transition à la période définitive*, RTDE 1971, pp. 107-158.
- LEYSER, H.E. *Commentaire de l'art. 238 CEE*, dans: GROEBEN, H. VON DER «Kommentar zum EWG-Vertrag» (2^e éd.), Baden-Baden (Nomos), 1974, vol. 2, pp. 810-818.
- LIPSTEIN, K. *Un juriste anglais dans la Communauté européenne*, RIDC 1978, pp. 493-504.
- LOERKE, E. *Commentaire des art. 229-231 CEE*, dans: GROEBEN, H. VON DER «Kommentar zum EWG-Vertrag» (2^e éd.), Baden-Baden (Nomos), 1974, vol. 2, pp. 702-725.

- LYON-CAEN, G. *Jurisprudence de la CJCE en matière sociale*, Droit social 1975, pp. 343-357.
- MACKENZIE STUART, Lord *The European Communities and the rule of law*, Londres, 1977 (Stevens, 125 p.).
- MANN, F.A. *Industrial property and the EEC Treaty*, ICLQ 1975, pp. 31-43.
- MARENCO, G. *Bases juridiques communautaires de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement*, CDE 1974, pp. 623-647.
- MEGRET, C. *Les montants compensatoires monétaires*, RTDE 1975, pp. 72-82.
- MEGRET, J.
— (...) *La spécificité du droit communautaire*, RIDC 1967, pp. 565-577.
(et LOUIS, J.-V.; VIGNES, D.; WAELBROECK, M.) *Le droit de la Communauté économique européenne* (7 vol. parus), Bruxelles, 1970-1976 (Ed. de l'Université de Bruxelles).
- MELCHIOR, M. *La procédure de conclusion des accords externes de la CEE*, RBDI 1966, pp. 187-215.
- MERTENS DE WILMARS, J. *La jurisprudence de la Cour de justice comme instrument de l'intégration communautaire*, CDE 1976, pp. 135-148.
- MESTMACKER, E.-J. *Copyright in community law*, Journal of World Trade Law (Middlesex), Spec. suppl. n° 3, 1976, pp. 1-90.
- MONACO, R. *Lineamenti di diritto pubblico europeo* (2^e éd.), Milan, 1975 (Giuffrè, 213 p.).
- MORAND, C.-A. *La législation dans les Communautés européennes*, Paris, 1968 (LGDJ, 310 p.).
— *Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, CDE 1970, pp. 623-644.
— *Le contrôle démocratique dans les Communautés européennes* (Communication au Coll. sur les CE consacré au Parlement européen), Liège, 24-26 mars 1976 (41 p. multigraphiées).
- MUCH, W. (...) (et SÉCHÉ, J.-C.) *Les droits de l'étranger dans les Communautés européennes*, CDE 1975, pp. 251-279.
- NAFILYAN, G. *La position des Etats membres et les recours en manquement des art. 169 CEE et 141 CEEA (Panorama de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes)*, RTDE 1977, pp. 214-243.
- OLIVER, P. *Limitations of actions before the European Court*, ELR 1978, pp. 3-13.
- OPHÜLS, C.-F. *Die Einheit des Gemeinschaftsrechts*, dans: «Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration», Cologne (Europa Union, 312 p.), 1969, pp. 9-20.
- ORMAND, R. *L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur «effet utile» par la Cour de justice des Communautés européennes*, RTDE 1976, pp. 624-634.
- PAULIN, B. (...) (et FORMAN, J.) *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, CDE 1976, pp. 506-536.
- PESCATORE, P. *Fundamental rights and freedoms in the system of the European Communities*, AJCL 1970, pp. 343-351.
— *Les objectifs de la Communauté européenne comme principe d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, dans: «Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch», Bruxelles, 1972, tome II, pp. 325-363.

- PESCATORE, P. *Responsabilité des Etats membres en cas de manquement aux règles communautaires*, Il Foro Padano, n° 10, octobre 1972 (tiré à part, 24 p.).
- *Le droit de l'intégration*, Leiden, Genève, 1972 (Sijthoff, IHEL, 99 p.).
- *Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne*, CDE 1974, pp. 499-514.
- *L'ordre juridique des Communautés européennes. Etudes des sources du droit communautaire*, Liège, 1975 (Presse universitaire de Liège, 316 p. + mise à jour).
- *Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe*, KSE vol. 24, 1976, pp. 9-22.
- *L'application du droit communautaire dans les Etats membres*, étude publiée par la CJCE à l'occasion de la rencontre judiciaire et universitaire de Luxembourg (27 et 28 septembre 1976), Publications officielles de la CJCE, 1976, pp. VI-2 à VI-42.
- PERNICE, I. *Religionsrechtliche Aspekte im Europäischen Gemeinschaftsrecht* (Note sous aff. *Prais c. Conseil*, 27 oct. 1976, aff. 130/75, Rec. 1976, pp. 1589 ss), *Juristenzeitung* (Tubingue), 1977, n° 23/24, pp. 777-781.
- PETERSMANN, E.U. *Commentaire des art. 232-234 CEE*, dans: GROEBEN, H. VON DER et a. «Kommentar zum EWG-Vertrag» (2^e éd.), Baden-Baden (Nomos), 1974, vol. 2, pp. 725-748.
- FLOUVIER, L. *Les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes et leurs effets juridiques*, Bruxelles, 1975 (Bruylant, 310 p.).
- PUISSOCHET, J.P. *L'élargissement des Communautés européennes*, Paris, 1974 (Ed. techniques et économiques, 640 p.).
- QUADRI, R. (...) (et MONACO, R.; TRABUCCHI, A., sous la direction de —) *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario* (Giuffrè, 4 vol.), Milan, 1965.
- *La personnalité internationale de la Communauté*, dans: «Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée», Actes du 3^e Colloque sur la fusion des Communautés européennes, Liège, 1969, pp. 41-74.
- QUINTIN, M. *Participation de l'Assemblée parlementaire européenne au déroulement de la procédure de négociation des accords commerciaux*, RTDE 1975, pp. 221-266.
- RAINAUD, J.-M. (...) (et RIDEAU, J.) *Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes 1975-1976*, RMC 1977, pp. 423-436.
- REUTER, E. *Le recours en carence de l'art. 175 du traité de la CEE dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, CDE 1972, pp. 157-174.
- REUTER, P. *Le recours de la Cour de justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit*, dans: «Mélanges H. Rolin», Paris (Pedone), 1964, pp. 263-283.
- RICHEMONT, J. DE *L'intégration du droit communautaire dans l'ordre juridique interne. Art. 177 du Traité de Rome*, Paris, 1975 (Librairie du Journal des notaires et des avocats, 149 p.).
- RIDEAU, J. (...) (et CHEVALLIER, R.-M.; RAINAUD, J.-M.; BALMOND, L.; BAILLEUX, A.) *Droit institutionnel des Communautés européennes (Recueil de textes)*, Paris, 1974 (LGDJ, 541 p.).

- RIEGEL, R. *Für eine umfassende Kompetenz der Gemeinschaftsorgane auf dem Gebiet des Umweltschutzrechtes unter besonderer Berücksichtigung des Gewässerschutztes*, EuR 1977, pp. 74-84.
- ROBERTS, E. *The European Community and the consumer*, New Europe (Londres), vol. 5, n° 4, automne 1977, pp. 40-44.
- RODIERE, R. (...) (et CHEMEL, A.) *Transports: mise en place générale du droit communautaire des transports (années 1975 et 1976)*, RTDE 1977, pp. 292-305.
- SASSE, C. *Zur auswärtigen Gewalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, EuR 1971, p. 241.
 ——— *Die Europäische Hochschulinstutit*, EuR 1976, pp. 354-359.
- SCHERMERS, H.G. *The European university institute*, CMLRev 1973, pp. 448-450.
 ——— *The law as it stands on preliminary rulings*, LIEI 1974, pp. 93-112.
 ——— *The law as it stands against treaty violations by States*, LIEI 1974, pp. 111-139.
 ——— *The law as it stands on the appeal for damages*, LIEI 1975, pp. 113-145.
 ——— *The law as it stands on the appeal for annulment*, LIEI 1976, pp. 95-142.
 ——— *Judicial protection in the European Communities*, Deventer, 1976 (Kluwer, 406 p.).
- SCHNEIDER, U. *Fundamental rights in european Community law and in national constitutional law*, CMLRev 1975, pp. 171-193.
 ——— *Perspektiven einer Europäischen Union*, EuR 1976, pp. 193-212.
- SIMMONDS, K.R. *The direct effectiveness of directives*, ICLQ 1975, pp. 419-437.
- SIMON, D. *Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes. A propos de l'arrêt Rutili*, RMC 1976, pp. 201-223.
- SOHIER, M. *Aperçu du développement actuel de la politique des transports*, CDE 1970, pp. 154-184.
- STEINDORFF, E. *La sauvegarde des droits privés et la procédure dans les droits des Communautés européennes*, Bruxelles, 1965 (traduit de l'allemand par A. Jacobs, Bruylant, 139 p.).
- SUNDBERG-WEITMAN, B. *Discrimination on grounds of nationality, free movement of workers and freedom of establishment under the EEC Treaty*, Amsterdam, New York, Oxford, 1977 (North-Holland Publishing Co., 247 p.).
- TEITGEN, P.-H. *Cours de droit institutionnel communautaire. — Structure et fonctionnement des Communautés européennes*, Paris, 1974-1975 (529 p. multigraphiées).
- TINDEMANS, L. *L'union européenne. Rapport au Conseil européen*, Bruxelles, décembre 1975 (74 p.).
- TOMUSCHAT, CHR. *Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften*, Cologne, Berlin, 1964 (Heymanns, 226 p.).
 ——— *La contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au règlement des conflits entre Etats membres*, RGDIP 1974, pp. 40-59.
 ——— *La libre circulation et le statut politique des ressortissants communautaires*, CDE 1976, pp. 58-67 (Note sous arrêt 36/75, Rutili, du 28 oct. 1975).
 ——— *L'ordre public, menace pour la libre circulation?* CDE 1975, pp. 292-309.
- TOTH, A.G. *The individual and European law*, ICLQ 1975, pp. 659-706.
- TOUFFAIT, A. *Ordre public dans la Communauté européenne*, The Review of the international Commission of Jurists, décembre 1976, n° 17, pp. 31-40.

- TOURET, D. *Le tarif douanier commun de la CEE et les problèmes posés par son application*, CDE 1974, pp. 303-354.
- TRABUCCHI, A. *L'effet «erga omnes» des décisions préjudicielles rendues par la CJCE*, RTDE 1974, pp. 56-87.
- TUNG, A. *La directive des Communautés européennes en matière de responsabilité du fait des produits défectueux*, Journal des tribunaux (Bruxelles) n° 5013, 1977, pp. 617-620.
- ULLRICH, H. *Libre circulation des marchandises et droits des marques*, RTDE 1975, pp. 393-431.
- VANDERSANDEN, G. (...) (et BARAV, A.) *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977 (Bruylant, 722 p.).
- VAN EMPFEL, M. *The granting of european patents. Introduction to the Convention on the european patents*, Munich, October 5, 1973, Leiden, 1975 (Coll. «European Aspects», Law Series, n° 16).
- VISÉE, J.-M. *L'union douanière élargie et les Etats tiers*, CDE 1974, pp. 541-576.
- VREESSE, A. DE *Le contrôle de la légalité et le droit de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruges, 1973-1974 (cours polycopié, 137 p.).
- WAELEBROECK, M. *Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, dans: «Mélanges H. Rolin», Paris (Pedone), 1964, pp. 506-516.
- *L'immédiateté communautaire, caractéristique de la supranationalité: quelques conséquences pour la pratique*, dans: «Le droit international demain» (ouvr. collectif), Neuchâtel, 1974 (Ides et Calendes, 119 p.), pp. 85-90.
- *Libre circulation des marchandises, droits des marques et règles du Traité de Rome: au terme d'une évolution? Revue critique de jurisprudence belge* (Bruxelles), 1977, pp. 212-228.
- WÄGENBAUR, R. *Les règles de concurrence applicables aux transports*, CDE 1970, pp. 645-662.
- WINKEL, KL. *Equal access of Community fishermen to Member States fishing grounds*, CMLRev 1977, pp. 329-337.
- WINTER, J.A. *Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law*, CMLRev 1972, pp. 425-438.
- WOLFARTII, E. (...) (et EVERLING, U.; GLAESNER, H.J.; SPRUNG, R.) *Die EWG, Kommentar zum Vertrag*, Berlin, Frankfurt, 1960 (F. Vahlen, 953 p.).
- WOLF, K. *Le recours en carence dans le droit des Communautés européennes*, RMC 1966, pp. 111-124.
- ZIEGER, G. *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Eine Untersuchung der allgemeinen Rechtsgrundsätze*, JÖR 1973, pp. 299-356.
- ZWEIGERT, K. *Les principes généraux du droit des Etats membres*, dans: «Droit des Communautés européennes, Les Nouvelles» (ouvr. coll.), Bruxelles (Larcier), 1969, pp. 441-445 (n° 1198-1204).

B. Droit international public

- ABI-SAAD, G. *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*, Paris, 1967 (Pedone, 279 p.).

- AUBERT, P. *Rapport de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe «relatif à la mise en œuvre de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe: la situation un an après la Conférence d'Helsinki»*, Conseil de l'Europe, Doc. de séance n° 3908, 13 janvier 1977 (42 p.).
- AUDÉOUD, O. *La Cour internationale de justice et le règlement des différends au sein des organisations internationales*, RGDIP 1977, pp. 945-1006.
- BARTSCH, H.-J. *Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus*, NJW 1977, pp. 1985-1988.
- BEER-GABEL, J. *L'exploitation du fond des mers dans l'intérêt de l'humanité: chimère ou réalité?* RGDIP 1977, pp. 167-230.
- BEIRLAEN, A. *La distinction entre les différends juridiques et les différends politiques dans la pratique des organisations internationales*, RBDI 1975, pp. 405-441.
- BERENSTEIN, A. *Les conventions internationales du travail*, dans: «Mélanges Sauser-Hall», Neuchâtel, 1952, pp. 53-60.
- BERGSTEN, C.F. *Interdependence and international institutions*, Economic Impact (Washington), n° 20, 1977, pp. 17-21.
- BIR *The development of international environmental law*, British Journal of International Studies, 1977, n° 3, pp. 169-190.
- BLECKMANN, A. *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Versuch einer Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage*. Berlin, 1970.
 ——— *Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen*, ZaöRV 1977, pp. 107-121.
- BLONDEL, A. *Les principes généraux du droit devant la CPJI et la CIJ*, dans: «Recueil d'études en hommage à P. Guggenheim», Genève, 1968, pp. 201-236.
- BOSSUYT, M. *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des devoirs de l'homme*, Bruxelles, 1976 (Bruylant, 262 p.).
- CAGGIANO, G. *The I.L.C. draft on the succession of States in respect of treaties. A critical appraisal*, It. YIL 1975, pp. 69-98.
- CAHIER, PH. *Les caractéristiques de la nullité en droit international et tout particulièrement dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités*, RGDIP 1972, pp. 645-691.
 ——— *Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers*, RCADI 1974, III, pp. 589-736.
- CARREAU, D. *Le nouvel ordre économique international*, JDI 1977, pp. 595-605.
- CASTAÑEDA, J. *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, RCADI 1970, I, pp. 205-331.
 ——— *La Charte des droits et devoirs économiques des Etats (Note sur son processus d'élaboration)*, AFDI 1974, pp. 31-56.
- CHEMILLIER-GENDREAU, M. *A propos de l'effectivité en droit international*, RBDI 1975, pp. 38-46.
- CHIU, H. *Succession in international organisations*, ICLQ 1965, pp. 83-120.
- COCATRE-ZILGIEN, A. *Justice internationale facultative et justice internationale obligatoire*, RGDIP 1976, pp. 689-737.

- COLARD, D. *Vers l'établissement d'un nouvel ordre économique international*, Notes et études documentaires (Paris), n^{os} 4412-4414, du 23 sept. 1977, pp. 3-82.
- COLLIARD, C.-A. (et MANIN, A.) *Droit international et histoire diplomatique (Documents choisis)*, Paris, 1970-1971 (Montchrestien, 3 vol., 1226 + 1098 p.).
- Conseil de l'Europe (éd.) *Recueil des conventions et accords européens* (3 volumes, I: 1949-1961; II: 1961-1970; III: 1972-1974), Strasbourg, 1971, 1972, 1975.
- DAILLIER, P. *Le Conseil de coopération douanière*, AFDI 1976, pp. 474-498.
- DAM, K.W. *The GATT law and international economic organisation*, Chicago, Londres, 1970 (The University of Chicago Press, 480 p.).
- DEHAUSSY, J. *Les actes juridiques unilatéraux en droit international. A propos d'une théorie restrictive*, JDI 1965, pp. 41-66.
- DI QUAL, L. *Les effets des résolutions des Nations Unies*, Paris, 1967 (LGDJ, 283 p.).
- DUBISSON, M. *La Cour internationale de justice*, Paris, 1964 (LGDJ, 470 p.).
- DUPUY, P.M. *Sur les tendances récentes dans le droit international de l'environnement*, AFDI 1974, pp. 815-829.
- DUPUY, R.-J. *Le droit des relations entre organisations internationales*, RCADI 1960, II, pp. 457-589.
- EISEMANN, P.M. (et COUSSIRAT-COUSTERE, V.; HUR, P.) *Petit manuel de la jurisprudence de la Cour internationale de justice*, Paris, 1970 (Pedone, 310 p.).
- EISSEN, M.-A. *Convention européenne des droits de l'homme et pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques: problèmes de «coexistence»*, ZaöRV 1970, pp. 237-262.
- ENGEL, S. *The so-called fundamental rights and duties of States: some observations*, RDH 1972, pp. 305-314.
- FEUER, G. *Réflexion sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats*, RGDIP 1975, pp. 273-320.
- *Les Nations Unies et le nouvel ordre économique international (1974-1976)*, JDI 1977, pp. 606-629.
- FLORY, TH. *Le GATT, droit international et commerce mondial*, Paris, 1968 (LGDJ, 306 p.).
- *L'évolution du système juridique du GATT*, JDI 1977, pp. 787-805.
- FRANÇON, A. *Les Actes de Paris portant révision des Conventions internationales sur la propriété littéraire et artistique*, JDI 1976, pp. 29-45.
- FREYMOND, P. *Les «décisions» de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE)*, ASDI 1954, pp. 65-90.
- FRIEDMANN, W. *The changing structure of international law*, Londres, 1964 (Stevens, 410 p.).
- GANZ, D.L. *The United Nations and the law of the sea*, ICLQ 1977, pp. 1-53.
- GEERS, V.J. *Vereinigung von Staaten und völkerrechtliche Verträge. Neue Ansätze und Lösungen für die Lehren von der «Staaten sukzession»*, Francfort, 1973 (Athenäum, 245 p.).
- GOLSONG, H. *Interférences entre les obligations incombant à un Etat en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres accords internationaux*, dans: «Comptes rendus du Colloque sur la protection internationale des droits de l'homme», Strasbourg (Daloz), 1968, pp. 254-259.

- GOLSONG, H. *Quelques remarques à propos de l'élaboration et de la nature juridique des traités conclus au sein du Conseil de l'Europe*, dans: «Mélanges Polys Modinos», Paris (Pedone), 1968, pp. 51-60.
- *Das Problem der Rechtsetzung durch internationale Organisationen*, dans: «Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht» 1971, pp. 1-50.
- *To which extent and for which subject matters is it advisable to create and develop special judicial bodies with a jurisdiction limited to certain regions or to certain subject matters?* (Rapport présenté au Symposium du 10-12 juillet 1972 de Heidelberg) dans: «Judicial Settlements...» 1974, Berlin, Heidelberg, New York, pp. 99-117.
- *Die Konventionen des Europarats. — Instrument europäischer Zusammenarbeit*, dans: «Das Europa der Siebzehn», Institut für Europäische Politik, Bonn, 1974, pp. 97-101.
- *Le droit international demain: des tendances qui se manifestent*, dans: «Le droit international demain» (ouvr. coll.), Neuchâtel (Ides et Calendes, 119 p.), 1974, pp. 103-109.
- GORMLEY, W.P. *The right of individuals to be guaranteed a pure, clean and decent environment: future programmes of the Council of Europe*, LIEI 1975, pp. 23-65.
- GOY, R. *La ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme*, NTIR 1975, pp. 31-50.
- *La jurisprudence de la Cour internationale de justice (1946-1977)*, Notes et études documentaires n^{os} 4433-4435 (La documentation française, Paris, 1977, 92 p.).
- GRISEL, E. *Les exceptions d'incompétence et d'irrecevabilité dans la procédure de la Cour internationale de justice*, Betne, 1968 (Lang, 241 p.).
- GROSSEN, J.-M. *Les présomptions en droit international public* (thèse), Neuchâtel, 1954 (Delachaux & Niestlé, 189 p.).
- GUGGENHEIM, P. *Traité de droit international public*, 2^e éd., Genève, 1967 (Georg, 2 vol.).
- *La validité et la nullité des actes juridiques internationaux*, RCADI 1949, I, pp. 193-268.
- GUINAND, J. *La juridiction européenne des droits de l'homme*, dans: «Conférences universitaires 1976» publiées par la faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1977, pp. 87-98.
- HABICHT, H. *Commentaire de l'art. 228 CEE*, dans: GROEBEN, H. VON DER et a. «Kommentar zum EWG-Vertrag», 2^e éd., Baden-Baden (Nomos), 1974, vol. 2, pp. 692-707.
- HUDEC, R.E. *The GATT legal system and world trade diplomacy*, New York, Washington, Londres (Praeger, 399 p.).
- JACOBS, F.G. *The European Convention on human rights*, Oxford, 1975 (Clarendon Press, 286 p.).
- JACOBS, F.G. (éd.) *European law and the individual*, Amsterdam, New York, Oxford, 1976 (North-Holland publishing Co., 211 p.).
- JACQUÉ, J.-P. *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Paris, 1972 (LGDJ, 511 p.).
- JENKS, C.W. *The conflict of law-making treaties*, BYIL 1953, pp. 401-453.
- *The proper law of international organisations*, Londres, 1962 (Stevens, 282 p.).

- JIMENEZ DE ARECHAGA, E. *The amendments to the rules of procedure of the International Court of Justice*, AJIL 1973, pp. 1-22.
- JOHNSON, D.H. *The effect of resolutions of the General Assembly of the United Nations*, BYIL 1955-56, pp. 97-122.
- JUDA, L. *IMCO and the regulation of ocean pollution from ships*, ICLQ 1977, pp. 558-584.
- KAPPELER, D. *Le problème de l'interprétation uniforme des traités. Réflexion au sujet d'un document du Conseil de l'Europe*, ASDI 1971, pp. 49-62.
- KELSEN, H. *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, RCADI 1926, IV, pp. 227-331.
Théorie du droit international public, RCADI 1953, III, pp. 1-203.
- KIMMINICH, O. *Einführung in das Völkerrecht*, Munich, 1975 (UTB n° 469, 326 p.).
Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte, Archiv des Völkerrechts 1978 (vol. 17), pp. 274-294.
- KISS, A.-C. *Survey of current developments in international environmental law*, Morges, 1976 (Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources, 114 p.).
La protection internationale de l'environnement, Notes et études documentaires n°s 4419-4420 (La Documentation française, Paris, 1977, 50 p.).
- KNAPP, BL. *Les particuliers et les traités internationaux devant les tribunaux internes*, RDS 1969, pp. 259-315.
- KOLLER, A. *Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG-Vertrages im innerstaatlichen Bereich*, Berne 1971 (Stämpfli, 216 p.).
- LACHARRIÈRE, G. DE. *L'examen par le GATT du Traité de Rome instituant la CEE*, AFDI 1958, pp. 621-644 (cf. RCADI 1973, II, à la p. 231).
Consensus et Nations Unies, AFDI 1968, pp. 9-14.
- LACHARRIÈRE, G.L. DE. *L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international*, RCADI 1973, II, pp. 227-269.
- LACHS, M. *Le rôle des organisations internationales dans la formation du droit international*, dans: «Mélanges H. Rolin», Paris (Pedone), 1964, pp. 157-170.
La Cour internationale de justice dans le monde d'aujourd'hui, RBDI 1975, pp. 548-561.
- LALIVE, J.-FL. *Un grand arbitrage pétrolier entre un Gouvernement et deux sociétés privées étrangères (Arbitrage Texaco/Calasiatic c. Gouvernement Libyen)*, JDI 1977, pp. 319-389.
- LANG, W. *Les règles d'interprétation codifiées par la Convention de Vienne sur le droit des traités et les divers types de traités*, OZÖR 1973, pp. 113-173.
- LARDY, P. *La force obligatoire du droit international en droit interne* (thèse de Neuchâtel), Paris, 1966 (LGDJ), 279 p.).
- LILLICH, R.B. *The problem of the applicability of existing international provisions for the protection of human rights to individuals who are not citizens of the country in which they live* (Editorial comment), AJIL 1976, pp. 507-510.
- MAHOU, A. *Les implications du nouvel ordre économique et le droit international*, RBDI 1976, pp. 421-450.

- MALINVERNI, G. *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques*, Genève, 1974 (IHEI, 251 p.).
- MANIN, PH. *Le juge international et la règle générale*, RGDIP 1976, pp. 7-54.
- MANN, F.A. (...) (et SEIDL-HOHENVELDERN, I.; LALIVE, P.; HECKE, G. VAN) *Contrats entre Etats et personnes privées étrangères*, RBDI 1975, pp. 562-594.
- MARCOFF, M.G. *Les règles d'application indirecte en droit international*, RGDIP 1976, pp. 385-424.
- MARCUS-HELMONS, S. *Observations sous l'arrêt de la CEDH du 23 juin 1973 (affaire Ringisen), rendu en interprétation de l'arrêt du 22 juin 1972*, CDE 1974, pp. 379-393.
- MAREK, K. *Contribution à l'étude du jus cogens en droit international*, dans: «Recueil d'études en l'honneur de P. Guggenheim», Genève, IHEI 1968, pp. 426-459.
- MARTIN, P.-M. *Le nouvel ordre économique international*, RGDIP 1976, pp. 502-535.
- MC RAE, D.M. *Co-operation agreements and the law relating to agreements concluded by international organisations*, dans: ZEMANEK, K. (éd.), «Agreements of international organisations and the Vienna Convention on the law of treaties», Vienne, New York, 1971, OZÖR, suppl. 1, pp. 1-55.
- MEESSEN, K.M. *Die New Yorker Resolution der International Law Association zu den völkerrrechtlichen Grundsätzen des internationalen Kartellrechts*, AWD 1972, pp. 560-565.
- *Völkerrechtliche Grundsätze des internationalen Kartellrechts*, Baden-Baden, 1975 (Nomos, 288 p.).
- MELCHIOR, A. *L'infraction politique en droit aérien*, Journal des tribunaux (Bruxelles), n° 5019, du 17 déc. 1977, pp. 721-729.
- MERLE, M. *Le pouvoir réglementaire des institutions internationales*, AFDI 1958, pp. 341-349.
- *Sociologie des relations internationales*, 2^e éd. Paris, 1977.
- MEYER, J. DE *La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Bruxelles, 1969.
- MITIE, M. *Problèmes de méthodologie dans la codification et l'évolution progressive du droit international*, Revue de politique internationale (Belgrade) n° 661, 20 octobre 1977, pp. 26-29.
- MONNIER, J. *Observations sur quelques tendances récentes en matière de formation de la volonté sur le plan multilatéral*, ASDI 1975, pp. 31-51.
- MOSLER, H. *L'application du droit international public par les tribunaux nationaux*, RCADI 1957, pp. 619-710.
- MOSLER, H. (éd.) (...) (et BERNHARDT, R., éd.) *Judicial settlement of international disputes*, Berlin, Heidelberg, New York, 1974 (Springer, 572 p., cité: «Judicial settlements»).
- MOURGEON, J. *Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, AFDI 1967, p. 326.
- MURPHY, C.F. *The world Court and the peaceful settlement of disputes*, Georgia Journal of International and Comparative Law 1977, pp. 551-578.
- NISOT, J. *Le concept de jus cogens envisagé par rapport au droit international*, RBDI 1968, pp. 2-7.

- O'CONNELL, D.P. *State succession and the effect upon treaties of entry into a composite relationship*, BYIL 1963, pp. 54-132.
 ——— *International law* (2^e éd.), Londres, 1970 (Stevens & Sons, 1309 p. en 2 vol.).
- PANHUYS, H.F. *Relations and interactions between international and national scenes of law*, RCADI 1964, II, pp. 7-87.
- PETERSMANN, E.U. *Völkerrecht und «neue» Weltwirtschaftsordnung. Wandel und Ordnungsprobleme des Wirtschaftsvölkerrechts*, *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1976, pp. 521-526.
- PETREN, B.A.S. *Some thoughts on the future of the International Court of Justice*, NYIL 1975, pp. 59-76.
- PHILLIPS, J.C. *The exclusive economic zone as a concept in international law*, ICLQ 1977, pp. 585-618.
- PRZETACZNIK, F. *The law-making process by regional international organisations*. *Revue de droit international* (Genève) 1976, pp. 199-238.
 ——— *The clause rebus sic stantibus*, *Revue de droit international* (Genève) 1978, pp. 115-131.
- PRONK, J. *A new international order is the interest of developed countries too*, *International Development Review* (Washington D.C.), nov. 1976, pp. 7-14.
- QUENEUDEC, J.-P. *La zone économique*, RGIP 1975, pp. 321-353.
- REUTER, P. (et autres) *Le juge français et le droit international public*, Paris, 1972.
 ——— *Droit international public* (5^e éd.), Paris, 1976 (PUF, coll. Thémis, 528 p.).
 ——— *Introduction au droit des traités*, Paris, 1972 (A. Colin, coll. U, 236 p.).
 ——— (...) (et GROS, A.) *Traité et documents diplomatiques* (4^e éd.), Paris, 1976 (PUF, coll. Thémis, 522 p.).
- RIDEAU, J. *Juridictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales*, Paris, 1969 (LGDJ, 382 p.).
- RIPHAGEN, W. *Some reflections on «functional sovereignty»*, NYIL 1975, pp. 121-165.
- ROBERTSON, A.H. *European institutions* (3^e éd.), Londres et New York, 1973 (Stevens, 478 p.).
- ROUSSEAU, CH. *De la comptabilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international*, RGDIP 1932, pp. 133-192.
 ——— *Droit international public*, Paris, dès 1970 (Sirey), tome 1: *Introduction et sources* (1970); tome 2: *Les sujets de droit* (1972); tome 3: *Les compétences* (1977).
 ——— *Un siècle d'évolution du droit international (1873-1973)* dans: «Le droit international demain» (ouvr. coll.), Neuchâtel (Ides et Calendes) 1974, pp. 11-22.
- ROZAKIS, C.-L. *The concept of jus cogens in the law of treaties*, Amsterdam, 1976 (North-Holland Publishing Co., 206 p.).
- RUIZ, G.A. *L'Etat dans le sens du droit des gens et la notion du droit international*, OZÖR 1975, pp. 3-63.
- RUSSEL, H.S. *The Helsinki Declaration: broddingnag or lilliput?* AJIL 1976, pp. 242-272.
- RUZÉ, D. *Droit international public* (2^e éd.), Paris, 1975 (Mémento Dalloz n° 163, 153 p.).

- RUZÍ, D. *Tribunaux administratifs internationaux. Chronique de jurisprudence administrative internationale (1973-1974)*, JDI 1975, pp. 883-915.
- SALARI *Rapport sur la ratification des Pactes des Nations Unies sur les droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. de séance n° 2962, du 24 mai 1971 (57 p.).
- SALEM, M. *Vers un nouvel ordre économique international. A propos des travaux de la 6^e session extraordinaire des Nations Unies*, JDI 1975, pp. 753-800.
- SALMON, J.J.A. *La Convention européenne pour la répression du terrorisme. Un vrai pas en arrière*, Journal des tribunaux (Bruxelles) n° 5007, du 24 sept. 1977, pp. 497-502.
- SAUVIGNON, ED. *Les traités et les ressortissants d'Etats tiers*, RGDIP 1977, pp. 15-101.
- SCELLE, G. *De la prétendue inconstitutionnalité interne des traités*, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger 1952, pp. 1012 ss.
- SCHERMERS, H.G. *Succession of States in international organisations*, NYIL 1975, pp. 103-119.
- SCHNEUR, U. *Conflict of treaty provisions with a peremptory norm of international law and its consequences*, ZaöRV 1967, pp. 520-532.
- SCHINDLER, D. *Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen der europäischen Menschenrechtsorgane*, dans: «Festschrift M. Guldenet» 1973, pp. 273-290.
- SCHROEDER, M. *Gedanken zu einer Hierarchie der Interpretationsregeln im Völkerrecht*, NTIR 1968, pp. 122-132.
- SCHWEISFURTH, TH. *Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlussakte*, ZaöRV 1976, pp. 681-726.
- SCHWELB, E. *Some aspects of international jus cogens as formulated by the International Law Commission*, AJIL 1967, pp. 946-975.
- *Civil and political rights: the international measures of implementation*, AJIL 1968, pp. 827-868.
- *Entry into force of the international Covenants on human rights and to optional protocol to the international Covenant on civil and political rights*, AJIL 1976, pp. 511-519.
- SEIDL-HOHENVELDERN, I. *Die «Charta» der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten*, Recht der Internationalen Wirtschaft 1975, pp. 237-239.
- *Rechtsvergleichung und internationaler Umweltschutz*, Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Vienne, 1976, pp. 254-263.
- SIEGLERSCHMIDT *Rapport sur la protection des droits de l'homme en Europe*, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. de séance n° 3852, du 15 sept. 1976 (40 p.).
- SIDDLE, J. *The role of the Council of Europe in the legal field*, ELR 1977, pp. 335-347.
- SIMON, D. *La place des accords internationaux conclus par la CEE ou ses Etats membres dans l'ordre juridique communautaire*, RTDE 1975, pp. 435-463.
- SKUBISZEWSKI, K. *Enactment of law by international organisations*, BYIL 1965-1966, pp. 198-274.
- *A new source of the law of nations: resolutions of international organisations*, dans: «Recueil d'études en hommage à P. Guggenheim», Genève, 1968, pp. 508-520.

- SKUBISZEWSKI, K. *Recommendations of the United Nations and municipal courts*, BYIL 1972-73, pp. 353-364.
- *Can future international law be developed through the resolutions of inter-governmental bodies?* dans: «Le droit international demain» (ouv. coll.), Neuchâtel, 1974, pp. 55-66.
- SLOAN, F.B. *The binding force of a recommendation of the General Assembly of the United Nations*, BYIL 148, pp. 19-33.
- SØRENSEN, M. *Principes de droit international public. Cours général*, RCADI 1960, III, pp. 1-254.
- (éd.) *Manual of public international law* (ouv. coll.), Londres, 1968 (Macmillan, 930 p.).
- *Les sources du droit international. Etude sur la jurisprudence de la CPJI*, Copenhague, 1946 (Munksgaard, 274 p.).
- SPRINGER, A.L. *Towards a meaningful concept of pollution in international law*, ICLQ 1977, pp. 531-557.
- STAMPFLI, L. *Le code de conduits des conférences maritimes. — Exemple d'un nouvel instrument du droit international du développement?* RBDI 1976, pp. 90-115.
- STOLL, J.A. *L'application et l'interprétation du droit interne par les juridictions internationales*, Bruxelles, 1962 (Institut de sociologie de l'ULB, 225 p.).
- STONE, J. *Non liquet and the function of law in the international community*, BYIL 1959, pp. 124-161.
- SZUCKI, J. *Jus cogens and the Vienna Convention on the law of treaties. A critical appraisal*, Vienne et New York, 1974 (Springer, 204 p., suppl. 3 de l'OzöR).
- TAMMES, A.J.P. *Decisions of international organs as a source of international law*, RCADI 1958, II, pp. 261-364.
- TARDU, M. *Quelques questions relatives à la coexistence des procédures universelles et régionales de plainte individuelle dans le domaine des droits de l'homme*, RDH 1971, pp. 589-625.
- TARDU, M.E. *The protocol to the United Nations Covenant on civil and political rights and the interamerican system: a study of co-existing petition procedures*, AJIL 1976, pp. 778-800.
- TAYLOR, G.D.S. *The content of the rule against abuse of rights in international law*, BYIL 1972-1973, pp. 323-352.
- TOMASI DI VIGNANO, A. *Les règles coutumières dans le domaine de l'ordre international*, Revue hellénique de droit international 1963, pp. 21-42.
- TOMUSCHAT, C. *International courts and tribunals with regionally restricted and/or specialized jurisdiction*, dans: H. MOSLER, «Judicial Settlements...» (ouv. coll.), Berlin, 1974, pp. 285-416.
- TOTH, A. *The doctrine of rebus sic stantibus in international law*, The Juridical Review 1974, pp. 147-178 et 263-281.
- TOURET, D. *La déclaration universelle des droits des peuples (Déclaration d'Alger du 4 juillet 1976)*, Revue de droit international (Genève), 1977, pp. 288-298.
- VAITSOS, C.V. *La révision du système international des brevets. Considérations juridiques en vue de la prise de conscience de la position du tiers monde*, Mondes en développement, Paris, n° 15, 1976, pp. 453-479.

- VALLINDAS, P. *General principles of law and the hierarchy of the sources of international law*, dans: «Mélanges Spiropoulos, Problèmes fondamentaux du droit international», Bonn, 1957 (Schimmelbuchs, 471 p.), pp. 425-431.
- VAN BOGAERT, E. *Le sens de la clause «rebus sic stantibus» dans le droit des gens actuel*, RGDIP 1966, pp. 49-75.
- VEICOPULUS, N. *Accords internationaux conclus en forme simplifiée et gentlemen's agreements*, RDI 1949, pp. 162-174.
- VERDROSS, A. *Jus dispositivum and jus cogens in international law*, AJIL 1966, pp. 55-63.
 ——— *La place de la Convention européenne des droits de l'homme dans la hiérarchie des normes juridiques*, dans: «Les droits de l'homme en droit interne et en droit international», GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. éd., Bruxelles, 1968, pp. 83-93.
- VIGNES, D. *La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine. — Problèmes posés par la Communauté économique européenne*, RCADI 1970, II, pp. 207-350.
- VILLANI, U. *Preliminary objections in the new rules of the International Court of Justice*, It. YIL 1975, pp. 206-221.
- VIRALLY, M. *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, AFDI 1956, pp. 66-96.
 ——— *Reflexions sur le «jus cogens»*, AFDI 1966, pp. 5-29.
 ——— *The sources of international law*, dans: M. SØRENSEN (éd.), «Manual of public international law», Londres (Macmillan), 1968, pp. 116-174.
 ——— *La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement*, AFDI 1970, pp. 9-33.
 ——— *La Charte des droits et devoirs économiques des Etats. (Notes de lecture)*, AFDI 1974, pp. 57-77.
- VISSCHER, CH. DE *Remarques sur l'interprétation dite textuelle des traités internationaux*, NTIR 1959, pp. 383-390.
 ——— *L'interprétation judiciaire des traités d'organisation internationale*, Rivista di diritto internazionale 1958, pp. 177-187.
 ——— *Théories et réalités en droit international public* (4^e éd.), Paris, 1970 (Pedone, 430 p.).
 ——— *Méthode et système en droit international*, RCADI 1973, I, pp. 75-79.
 ——— *Cours général de droit international public*, RCADI 1972, II, pp. 9-202.
- VITTA, E. *Le traité multilatéral peut-il être considéré comme un acte législatif?* AFDI 1960, pp. 225-238.
- VUKAS, B. *La protection internationale des droits de l'homme dans le système des Nations Unies*, Revue de politique internationale (Belgrade) 1977, n° 652, pp. 43-47.
- WÆLBROECK, M. *Traités internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché Commun*, Bruxelles, Paris, 1969 (Pedone, 348 p.).
 ——— *Nature juridique des actes des organisations et des juridictions internationales et leurs effets en droit interne*, dans: «Rapports belges au 8^e Congrès international de droit comparé», 1970, pp. 503-520.
 ——— *Effets internes des obligations imposées à l'Etat*, dans: «Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch», Bruxelles, 1972, tome II, pp. 573-583.

- WASSERMANN, U. *Council of Europe: products liability Convention*, Journal of World Trade Law 1977, pp. 192-196.
- WENGLER, W. *Réflexions sur l'application du droit international public par les tribunaux internes*, RGDIP 1968, pp. 921-990.
- WHITE, G. *The Lomé Convention. A lawyer's view*, ELR 1976, pp. 197-212.
- WHITE, R.C. *A new international economic order*, ICLQ 1975, pp. 542-552.
- WHITEMAN, M.M. *Jus cogens in international law, with a projected list*, Georgia Journal of International and Comparative Law, 1977, vol. 7, pp. 609-626.
- WILDHABER, L. *The impact of tomorrow's international law on the framework of the Constitution*, dans: «Le droit international demain» (ouv. coll.), Neuchâtel (Ides et Calendes, 119 p.), 1974, pp. 91-101.
- WRIGHT, Q. *National courts and human rights. — The Fujii Case*, AJIL 1951, pp. 68-82.
- ZANGHI, CL. *La protection des droits de l'homme: universalisme ou régionalisme?* RDH 1974, pp. 641-652.
- ZEMANEK, K. (éd.) *Agreements of international organisations and the Vienna Convention on the law of treaties*, Vienne, New York, 1971 (Springer, 268 p., suppl. 1 de l'OZÖR).
- *Die Schifffahrtswegfreiheit auf der Donau und das künftige Regime der Rhein-Main-Donau-Grossschifffahrtsstrasse. Eine völkerrechtliche Untersuchung*, Vienne, New York, 1976 (Springer, 73 p., suppl. 4 de l'OZÖR).
- ZULEEG, M. *Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT und der europäischen Sozialcharta*, ZaöRV 1975, pp. 341-363.

C. Rapports entre le droit communautaire et le droit international public

a) Problématique interne

- BANDILLA, R. *Gedanken zur Schlusserklärung der Pariser Gipfelkonferenz*, EuR 1973, pp. 124-132.
- *Anmerkung zur Kopenhagener Gipfelkonferenz*, EuR 1974, pp. 176-187.
- BATIFFOL, H. *Projet de convention CEE sur la loi applicable aux obligations contractuelles*, RTDE 1975, pp. 181-186.
- BEHR, G. *Acts of representatives of the governments of the Member States taken within the Council of ministers of the European Communities*, SEW 1966, pp. 529-545.
- BELLANGER, F. *Contribution à l'étude de la nature juridique des «Accords de Luxembourg» du 29 janvier 1966*, NTIR 1968, pp. 179-196.
- BEVAN, M.G. *Memorandum on the creation of an EEC trade mark*, ELR 1977, pp. 134-140.
- BURGER *Rapport du 12 mars 1969 fait au nom de la commission juridique du Parlement européen sur les actes de la collectivité des Etats membres ainsi que sur les actes du Conseil non prévus par les traités*, PE doc. 1968-1969, n° 215 (42 p.).

- CATHALA, TH. *L'interprétation uniforme des conventions conclues entre Etats membres de la CEE en matière de droit privé*, Paris, Dalloz, Chronique 1972, pp. 31 ss.
- COLLINS, L. *Contractual and non-contractual obligations. — EEC preliminary draft convention*, ICLQ 1976, pp. 35-57.
- DEMARET, P. *Le brevet communautaire après Centrafarm: un instrument dépassé ou inachevé*, RTDE 1977, pp. 1-52.
- DROZ, G.A.L. *Compétence judiciaire et effets des jugements dans le Marché commun (Etude de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968)*, Paris, 1972 (Dalloz, 577 p.).
- *Pratique de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 (Le nouveau régime de la compétence juridique et des effets des jugements dans l'Europe des Six)*, Paris, 1973 (Dalloz, 191 p.).
- FLETCHER, I. *The proposed Community convention on bankruptcy and related matters*, ELR 1977, pp. 15-33.
- FOYER, J. *L'avant-projet de convention CEE sur la loi applicable aux obligations contractuelles et non contractuelles*, JDI 1976, pp. 555-658.
- GANSHOF, L.F. *L'élaboration d'un droit européen de la faillite dans le cadre de la CEE*, CDE 1971, pp. 146-189.
- GEIMER, PH. *Zur Auslegung des Brüsseler Zuständigkeits- und Vollstreckungsübereinkommens in Zivil- und Handelssachen vom 27. September 1968. Eine kritische Übersicht über die Rechtsprechung des EuGH*, EuR 1977, pp. 341-365.
- GIUFFRIDA
REPACI, F. *Vers un droit européen des brevets, une deuxième et décisive étape: la Convention sur le brevet communautaire*, RMC 1976, pp. 86-93.
- GOLDMAN, B. *La marque communautaire, règlement de la Communauté ou Convention entre Etats membres? (rapport)*, dans: «Examen de la nature juridique du texte appelé à régir la marque communautaire», Revue internationale de la propriété industrielle et artistique (RIPIA), 1977, pp. 128-142.
- GOTHOT, P. (...) (et HOLLEAUX, D.) *La Convention entre les Etats membres de la CEE sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale*, JDI 1971, pp. 747-805.
- HAUSCHILD, W.M. *L'importance des conventions communautaires pour la création d'un droit communautaire*, RTDE 1975, pp. 4-13.
- HIRSCH, AL. *Vers l'universalité de la faillite au sein du Marché commun?* CDE 1970, pp. 50-60.
- HUNTER, M. *The draft EEC bankruptcy convention. — A further examination*, ICLQ 1976, pp. 310-328.
- KAYSER, J.H. *Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten*, dans: «Festschrift für C. Ophüls», Karlsruhe, 1965, pp. 107-124.
- LELEUX, P. *Jurisprudence relative à l'application de la convention du 27 septembre 1968 sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale*, CDE 1977, pp. 144-167.
- LEMONTEY, J. *Perspectives d'unification du droit dans le projet de convention CEE relative à la faillite*, RTDE 1975, pp. 172-180.

- LOUIS, J.-V. *Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres*, dans: «Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles» (ouv. coll., sous la direction de W.J. Ganshof van der Meersch), Bruxelles, 1969, pp. 427-435, n^o 1174-1185.
- McCLELLAN, A. *La Convention sur le brevet communautaire*, CDE 1978, pp. 202-218.
- MERCIER, P. *Notes de jurisprudence sous les six premiers arrêts rendus par la CJCE en matière d'interprétation de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution de décisions en matière civile et commerciale*, Revue suisse de jurisprudence 1977, pp. 256-261.
- MOK, M.R. *The interpretation by the European Court of justice of special conventions concluded between the Member States*, CMLRev 1971, pp. 485-491.
- MORTELMANS, K.J. *The extramural meetings of the ministers of the Member States of the Community*, CMLRev 1974, pp. 62-91.
- NOËL, J. *Les conventions communautaires: lignes directrices du projet de convention CEE relative à la faillite*, RTDE 1975, pp. 159-171.
- OPHÜLS, C.-F. *Die Mebeheitsbeschlüsse der Räte in der Europäischen Gemeinschaften*, EuR 1966, pp. 193-229.
- PESCATORE, P. *Remarques sur la nature juridique des «décisions des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil»*, SEW 1966, pp. 579-586.
- PETITPIERRE, ED. *Le projet de marque communautaire*, Revue économique et sociale (Lausanne), n^o 4, nov. 1977, pp. 201-204.
- SCHWARTZ, I.E. *Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235. Une compétence exclusive ou parallèle?* RMC 1976, pp. 280-290.
- *La marque communautaire, règlement de la Communauté ou Convention entre Etats membres*, dans: «Examen de la nature juridique du texte appelé à régir la marque communautaire», Revue internationale de la propriété industrielle et artistique (RIPIA) 1977, pp. 128-142.
- VAN DAMME, J. *Benelux and its relationship with EEC*, dans: «Legal problems of an enlarged European Community» (BATHURST et al., éd.), Londres (Stevens), 1972, pp. 182-190.
- VANDER ELST, R. *Projet de convention CEE sur la loi applicable. Obligations non contractuelles*, RTDE 1975, pp. 187-195.
- VIGNES, D. *Unification du droit et droit international au sein de la Communauté européenne*, RMC 1975, pp. 391-396.
- WAGNER, H. *Grundbegriffe des Beschlussrechts der Europäischen Gemeinschaften*, KSE 1965 (vol. 5), Cologne, Berlin, Bonn, Munich (Heymanns, 370 p.).

b) Problématique externe

- ÄLTING
VON GENSAU, F.A. *The Lomé Convention and a new international order*, Alphen aan den Rijn, 1977 (Sijthoff, 288 p.).
- BANGEMANN, M. *Rapport fait au nom de la commission juridique du Parlement européen sur la Conférence sur le droit de la mer et ses conséquences pour la Communauté européenne*, PE doc. 82/77 (59 p.).
- BAUMGARTNER, D. *Institutionelle Aspekte des AKP-EWG-Abkommens von Lomé*, EuR 1978, pp. 105-121.

- BENTHEM, J.B. VAN (...)
 (et ARMITAGE, E.; SAVIGNON, F.; SCHWAB, B.) *Les nouvelles conventions européennes et communautaire en matière de brevets*, Droit et pratique du commerce international, 1977, pp. 7-60.
- BLECKMANN, A.
Die Position des Völkerrechts im inneren Rechtsraum der europäischen Gemeinschaften. Monismus oder Dualismus der Rechtsordnungen? JIR 1975, pp. 300-319.
 ———
Der gemischte Vertrag im Europarecht, EuR 1976, pp. 301-312.
 ———
Die Rechtsnatur des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Europäischen Rechtsraum, Die öffentliche Verwaltung (Stuttgart), 1978, n° 11, pp. 391-398.
- BONOMI, A.
I fondamenti della responsabilità del produttore nel progetto di direttiva della Commissione CEE e nella convenzione promossa dal Consiglio d'Europa, Diritto comunitario e scambi internazionali (Milan), 16^e année, juin 1977, pp. 193-208.
- BOTHE, M.
Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht, ZaöRV, pp. 122-137.
- BOURGOIS, J.H.J.
Le GATT et le traité CEE (traduction française du Service juridique de la Commission JUR/418/74-F d'un article paru en néerlandais dans la revue Sociaal-Economische Wetgeving (SEW), vol. 22, 1974, n° 7, pp. 408-425), 25 p. multigraphiées.
- BYWATER, M.
La Communauté européenne et la non-prolifération, RMC 1977, pp. 159-162.
- CANÇADO TRINDADE, A.A.
La méthode comparative en droit international, une perspective européenne, Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques (Genève), n° 4, 1977, pp. 288-298.
- CAPELLI, F.
Réglementation communautaire et réglementation du GATT (Réflexions sur les rapports entre le droit communautaire et le droit international), RMC 1977, pp. 27-43.
- CAPOTORTI, F.
Interférences dans l'ordre juridique interne entre la convention et d'autres accords internationaux, dans: «Les droits de l'homme en droit interne et en droit international» (Actes du 2^e coll. intern. sur la Convention européenne des droits de l'homme), Bruxelles (Presses universitaires), 1968, pp. 123-148.
- CARSTENS, K.
 (éd.) (...)
 (et BORNER, B. [éd.]) *Die Ausenbeziehungen der europäischen Gemeinschaft*, KSE vol. 25, Cologne, Berlin, Bonn, Munich, 1975 (Heymanns, 160 p.).
- CHOFFAT, P.J.
L'applicabilité directe de l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse (thèse), Lausanne, 1977 (Univ. de Lausanne, fac. de droit, 239 p.).
- CITARELLA, L.
L'estensione del concetto di «norme di applicazione immediata» alle disposizioni convenzionali stipulate dalla Comunità, Rivista di diritto europeo 1976, pp. 244-251.
- COHEN-JONATHAN, G.
La Cour des Communautés européennes et les droits de l'homme, RMC 1978, pp. 74-100.
- Commission (éd.)
La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux, Luxembourg, 1977 (publ. off. des CE, 300 p., n° CB-23-77-017-FR-C).
- Commission des CE
La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux, Bruxelles, Luxembourg, 1977 (publ. off. des CE, n° de catalogue CB-23-77-017-FR-C, 300 p.).

- Commission des CE *Recueil des accords conclus par les Communautés européennes*, Luxembourg, 1978 (5 vol., publ. off. des CE, ISBN 92-824-0003-4/92-825-0003-9).
- CONSTANTINESCO, VL. *Les rapports entre le droit international et le droit communautaire*, JDI 1975, pp. 657-663.
- (…)
— (et SIMON, D.) *Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes*, RTDE 1975, pp. 432-469.
- *Accords de coopération et politique commerciale commune*, RTDE 1975, pp. 463-465.
- *Note sous avis 1/75 du 11 nov. 1975*, JDI 1977, pp. 249-253.
- DAVIDSON, C.M. *Le lien entre la convention sur le brevet européen et le traité de Rome*, La propriété industrielle 1963, pp. 155-158.
- DORLODOT, F.X. DE *Observations sous arrêt Razanatsimba (aff. 65/77), rendu par la CJCE le 24 novembre 1977*, CDE 1978, pp. 246-259.
- DUNWOODY, G. *Rapport fait au nom de la Commission de l'agriculture du PE sur la proposition de la Commission des CE au Conseil relative à une décision portant conclusion de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages*, PE doc. 566/76.
- DUPUY, R.-J. *Du caractère unitaire de la Communauté européenne dans ses relations extérieures*, AFDI 1963, pp. 779-825.
- *La technique de l'accord mixte utilisée par les Communautés européennes*, Annuaire de l'Institut de droit international 1973, pp. 259 ss.
- EVENSEN, J. *Towards a new law of the sea: global and European aspects and implications*, Studia diplomatia, Bruxelles, 1975, pp. 591-607.
- FISCHER, R.C. *Der Umfang der Befugnis der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss von Handels- und Assoziierungsabkommen*, KSE (vol. 25), 1975, pp. 1-27.
- FROWEIN, J.A. *Die Europäische Menschenrechtskonvention und das Europäische Gemeinschaftsrecht*, dans «Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaften» (ouvr. coll.), Baden-Baden (Nomos), 1978, pp. 47-59.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. *Les relations extérieures de la CEE dans le domaine des politiques communes et l'arrêt de la Cour de justice du 31 mars 1971*, CDE 1972, pp. 127-158.
- *Questions d'intérêt commun susceptibles de faire l'objet d'échanges de vues et d'informations* (exposé donné à l'occasion de la visite à Luxembourg de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme, les 29-30 sept. 1977), dans: «Informations sur la CJCE» (publiées par le Bureau d'information de la Cour, Luxembourg), 1977, III, pp. 53-81.
- GEORGIADOU, A. *Quelques problèmes juridiques posés en droit international public et en droit communautaire et l'arrêt AETR de la CJCE*, thèse, Paris II, 1974 (447 p. multigraphiées).
- GIORGI, CHR. *L'inclusion de la CEE dans le nouveau droit de la mer*, dans: «Rev. iranienne des relations internationales» n° 5, hiver 1975-76, pp. 287-296.
- GOLSONG, H. *Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Ist der Katalog der in der EMRK enthaltenen Grundrechte für die EG verwendbar?* EuGRZ 1978, pp. 346-352.
- GORI, P. *Les règles de concurrence de la Communauté européenne et le commerce international*, Droit et politique du commerce international (Paris) n° 2, 1975, pp. 279-292.

- GRABITZ, E. *Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen*, KSE vol. 23, 1975, pp. 47-81.
- GRILLO PASQUARELLI, E. *La porticipation de la CEE aux accords multilatéraux*, dans: «La CEE dans les relations internationales», Nancy, 1972 (Centre européen universitaire), pp. 133-200.
- GROUX, J. *Le parallélisme des compétences internes et externes de la CEE*, CDE 1978, pp. 5-32.
- GUGGENHEIM, P. *Droit international général et droit public européen. Etude historique*, ASDI 1961, pp. 9-28.
 ——— *Universalisme et régionalisme européen en droit international*, Les Cahiers de Bruges 1954, pp. 3-19.
- HARDY, M. *Opinion 1/76 of the Court of Justice: the Rhine case and the treaty-making powers of the Community*, CMLRev 1977, pp. 561-600.
- HARRIS, B. *The application of article 36 to intellectual property*, ELR 1976, pp. 515-534.
- HASSE, R. (...) (et WEITZ, R.) *Das Abkommen von Lomé. Übergang oder Alternative zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung?* Wirtschaftspolitische Chronik (Cologne) 1977, pp. 5-190.
- HELD, CH.-ED. *Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne* (thèse), Lausanne, 1977 (Univ. de Lausanne, fac. de droit, 239 p.).
- HENGSBACH, F. *Die Assoziierung afrikanischer Staaten an die Europäischen Gemeinschaften. Eine Politikk raumwirtschaftlicher Integration*, Baden-Baden, 1977 (Nomos, 238 p.).
- HERMANN, R. *Das Abschlussverfahren völkerrechtlicher Verträge der EWG*, thèse, Berlin, 1973 (Duncker und Humblot, 176 p.).
- HIESTER, E. *The legal position of the European Community with regard to the conservation of the living resources of the sea*, LIEI 1976, pp. 55-79.
- HIRSCH, AL. *L'accord entre la Suisse et la CEE confère-t-il des droits aux particuliers?* CDE 1974, pp. 194-200.
- HUBERT, A. *L'enjeu européen dans la négociation internationale sur le commerce des textiles*, RMC 1977, pp. 279-281.
- HUNNINGS, N.M. *Enforceability of the EEC-EFTA free trade agreements: a rejoinder*, ELR 1978, pp. 278-290.
- HYMANS, D. *Les relations de la CEE avec l'UNESCO*, RMC 1973, pp. 160-162.
- JAERGER, F. *GATT, EWG, und EFTA. — Die Vereinbarkeit von EWG- und EFTA-Recht mit dem GATT-Statut*, Berne, 1970 (Stämpfli, 399 p.).
- JOLIVET, D.E.L.M. *Les accords de coopération des Etats membres et la CEE*, RMC 1977, pp. 361-367.
- JOZEAU-MARIGNÉ, L. *Rapport du 8 mars 1978 fait au nom de la commission juridique du Parlement européen sur la position des Communautés européennes en droit international public*, PE doc. 1977-1978, n° 567/77 (66 p.).
- KAHN-FREUND, O. *The European Social Charter*, dans: «European law and the individual» (F.G. JACOBS éd.), Amsterdam, New York, Oxford (North-Holland Publishing Co.), 1976, pp. 181-206.
- KAPTEYN, P.J.G. *The domestic law effect of rules of international law within the European Community system of law and the question of self-executing character of GATT rules*, The International Lawyer 1974, pp. 74-82.

- KERGORLAY, G. DE *L'avenir des relations CEE-AELE, EFTA Bulletin*, Genève (vol. 18), 1977, n° 6, p. 21.
- KOVAR, R. *Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire : à propos d'une jurisprudence de la Cour de justice*, RMC 1974, pp. 345-360.
- KROHN, J.-B. *La convention de Lomé entre la Communauté européenne et les pays ACP : une étape importante dans les relations entre la Communauté et les pays en voie de développement*, RMC 1975, pp. 101-105.
- KRÜCK, H. *Völkerrechtliche Verträge im Rechts der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, Heidelberg, New York, 1977 (Springer, 210 p.).
- KUYPER, P. J. *Sanctions against Rhodesia. The EEC and the implementation of general international legal rules*, CMLRev 1975, pp. 231-244.
- LASALLE, C. *Aspects communautaires de certains actes du droit international*, RGDIP 1969, pp. 987-1017.
- LEBULLANGER, J. *Le système des préférences généralisées (S.P.G.) et les accords externes de la CEE*, RTDE 1977, pp. 465-507.
- LECOURT, R. *Interférences entre la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de la Communauté au regard du contrôle judiciaire communautaire et national*, Strasbourg, 1978 (rapport présenté au Colloque d'Athènes sur les droits de l'homme, 21-22 sept. 1978, fasc. éd. par le Conseil de l'Europe, réf. H/Coll. [78] 4, 33 p.).
- LEOPOLD, P. M. *External relations power of EEC in theory and in practice*, ICLQ 1977, pp. 54-80.
- LE TALLEC, G. *Quelques aspects des rapports entre la CEE et les organisations internationales*, RMC 1972, pp. 636-644.
- LUZZATO, R. *Industrial property rights in the EEC. An international law approach*, ItYIL (vol. 1) 1975, pp. 112-131.
- MAAS, H. H. *The external powers of the EEC with regard to commercial policy*, CMLRev 1976, pp. 375 ss, 379-387.
- MAES, A. *La Communauté européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux*, RMC 1977, pp. 395-400.
- MARCH HUNNINGS, N. *The European Communities and public international law*, dans : BATHURST et autres (éd.) «Legal problems of an enlarged Community», Londres (Stevens), 1972, pp. 123-134.
- *Enforceability of the EEC-EFTA free trade agreements*, ELR 1977, pp. 163-189.
- MEESSEN, K. M. VON *Der räumliche Anwendungsbereich des EWG-Kartellrechts und das allgemeine Völkerrecht*, EuR 1973, pp. 18-38.
- *Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts : der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, JIR 1974, pp. 283-306.
- *The application of rules of public international law within Community law*, CMLRev 1976, pp. 485-501.
- MEGRET, J. *Conclusion, formes et effets des accords internationaux passés par la CEE*, RMC 1965, pp. 19-27.
- MEIER, G. *Gemeinschaftsrecht und gemeinschaftsverbindliches Völkerrecht*, AWD 1973, pp. 376-377.
- MEISSNER, F. *Das Recht der EWG im Verhältnis zur Rheinschiffabetsakte von Mannheim*, Berlin, 1973.

- MELCHIOR, M. *La procédure de conclusion des accords externes de la CEE*, RBDI 1966, pp. 187-215.
- MENSBRUGGHE, Y. VAN DER
 ——— *The Common market fisheries policy and the law of the sea*, NYIL 1975, pp. 199-228.
 ——— *La mer et les Communautés européennes*, RBDI 1969, pp. 87-146.
- MIGLIAZZA, A. *La Comunità europea in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milan, 1964 (Giuffrè, 162 p.).
- MOSLER, H. (éd.) (...) (BERNHARDT, R., et HILF, M.) *Grundrechtsschutz in Europa. EMRK und Europäische Gemeinschaften*, Berlin, Heidelberg, New York, 1977 (Springer, 248 p.).
- MÜLLER, J.-C. *Le système de stabilisation des recettes d'exportation institué par la Convention de Lamé*, RMC 1976, pp. 562-572.
- NASCIMBENE, B. *Projets et initiatives en vue d'une réglementation uniforme de la responsabilité du producteur*, CDE 1977, pp. 371-396.
- NISOT, J. *Le concept de jus cogens envisagé par rapport au droit international*, RBDI 1968, pp. 2-7.
- NOËL, E. *The external relations of the EEC and its internal problems*, Government and Opposition 1975, pp. 159-166.
- OPHÜLS, C.F. *Zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht*, Juristen Jahrbuch 1963-1964, pp. 137-162.
- PANHUYS, H.F. VON *Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law*, CMLRev 1965-1966, pp. 420-449.
- Parlement européen *Résolution sur la position des Communautés européennes en droit international public* (JOCE du 9.10.1978 n° C 239, pp. 16-17).
- PEETERS, G. *L'article 235 du Traité CEE et les relations extérieures de la CEE*, RMC 1973, pp. 141-144.
- PESCATORE, P. *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI 1961, II, pp. 1-244.
 ——— *Les Communautés en tant que personne de droit international*, dans: «Droit des Communautés européennes, Les Nouvelles» (ouvr. coll.), Bruxelles (Larcier), 1969, pp. 107-120 (n° 326-361).
 ——— *La personnalité internationale de la Communauté*, dans: «Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée», Actes du 3^e colloque sur la fusion des CE, Liège, 1969, pp. 77-117.
 ——— *International law and Community law. A comparative analysis*, CMLRev 1970, pp. 167-183.
 ——— *L'apport du droit communautaire au droit international public*, CDE 1970, pp. 501-525.
 ——— (...) (avec la coll. de DONNER, A.; MONACO, R.; KUTSCHER, H.) *Aspects of the Court of justice of the European Communities of interest from the point of view of international law*, ZaÖRV 1972, pp. 239-252.
- PETERSMANN, E.U. *Struktur und aktuelle Rechtsfragen des Assoziationsrechts*, ZaÖRV 1973, pp. 266-311.
 ——— *Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, ZaÖRV 1975, pp. 213-281.
- PHILIP, A. *Maritime jurisdiction in the EEC*, Nordisk Tidsskrift for international Ret (Copenhagen) 1977 (vol. 46), pp. 113-122.

- SIMON, D. *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne à la lumière de l'arrêt de la CJCE «Commission contre Conseil» (AETR)*, dans: «La CEE dans les relations internationales», Nancy (Centre européen universitaire), 1972, pp. 3-131.
- (...) (et GRILLO PASQUARELLI, E.; KLEMAN, N.) *La Communauté économique européenne dans les relations internationales*, Nancy, 1972 (Centre européen universitaire, 312 p.).
- SOCINI, R. *Rapports et conflits entre organisations européennes*, Leyde, 1960 («Aspects européens», série C, n° 4, Sijthoff, 168 p.).
- SØRENSEN, M. *Points de rencontre entre la Convention européenne des droits de l'homme et le droit des Communautés européennes*, dans: «Informations sur la CJCE», Luxembourg, 1977, III, pp. 41-52.
- SPICER, J.W. *Rapport au Parlement européen, fait au nom de la commission des relations économiques extérieures, sur l'opportunité d'élargir les compétences communautaires à l'ensemble des relations économiques externes des États membres*, PE doc. 380/76, du 8 nov. 1976 (16 p.).
- TESTA, G. *L'intervention des États membres dans la procédure de conclusion des accords d'association de la CEE*, CDE 1966, pp. 492-513.
- TOMSA, B. *CEE-CAEM: vers la normalisation des relations?* RMC 1977, pp. 368-375.
- TOUFFAIT, A. *Rôle spécifique de la Cour de justice dans l'ordre international* (Conférence de M. Touffait à Manille), Gazette du Palais (Paris) n°s 343-344, 9-10 déc. 1977, pp. 5-7.
- TWITCHETT, K.J. (éd.) *Europe and the world. The external relations of the Common market*, Londres, 1976 (Europa Publications, 210 p.).
- VALK, W. DE *La signification de l'intégration européenne pour le développement du droit international moderne*, Leyde, 1962 (coll. «Aspects européens», série E, n° 2, Sijthoff, 142 p.).
- VAN PANHUY, H.G. *Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law*, CMLRev 1965-1966, pp. 420-449.
- WAELEBROECK, M. *La Convention européenne des droits de l'homme lie-t-elle les Communautés européennes?* dans: «Droit communautaire et droit national», Bruges (Tempel), 1965, pp. 305-318.
- *L'effet direct de l'accord relatif aux échanges commerciaux du 22 juillet 1972 entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse*, ASDI 1973, pp. 113-132.
- *Enforceability of the EEC-EFTA free trade agreements: a reply*, ELR 1978, pp. 27-31.
- WEIS, H. *Observations sous avis 1/76, du 26 avril 1977*, EuR 1977, pp. 271-285.
- WEISSENBERGER, P. *Die Kompetenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluss von Handels- und Kooperationsabkommen gemäss Art. 113 EWG-Vertrag*, Berlin, Munich, 1978 (Duncker und Humblot, 160 p.).
- WENGER, A. *La CEE et le plateau continental*, RMC 1971, pp. 184-191.
- WHITE, G. *The Lomé convention. A lawyer's view*, ELR 1976, pp. 197-212.
- ZIEGER, G. *Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen*, KSE vol. 25, 1975, pp. 103-150.
- ZULEEG, M. *EWG-Vertrag und Rheinregime*, dans: «Verkehr und Gemeinschaftsrecht», KSE vol. 18, Cologne, Berlin, Bonn, Munich (Heymanns), 1972, pp. 25-44.

D. Divers

- AUBERT, J.-F. *La hiérarchie des règles*, dans: «L'art de légiférer» (ouvr. coll.), Recueil de travaux présentés au Congrès suisse des juristes suisses à l'occasion du centenaire de la Constitution fédérale suisse (1874-1974), Bâle, 1974, pp. 193-222, (RDS 1974 II, pp. 193-221).
- BLANKART, F. *Point de vue suisse sur les relations avec la Communauté européenne. Quelques réflexions au sujet de la «deuxième génération» de problèmes de l'intégration*, EFTA Bulletin (Genève), juin 1978 (vol. 19), n° 5, pp. 9-11.
- BLECKMANN, A. *Völkerrecht im Bundesstaat? Gedanken zum zweiten Coburg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Januar 1973*, ASDI 1973, pp. 9-48.
- . *Mitwirkung der Länder der Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften*, Recht der Internationalen Wirtschaft 1978, pp. 144-147.
- BOULOUIS, J. *Conseil constitutionnel (France), décision du 30 décembre 1976*, CDE 1977, pp. 458-481.
- CAFLISCH, L. *La pratique suisse en matière de droit international public*, ASDI 1974, pp. 101-164; ASDI 1975, pp. 155-269; ASDI 1976, pp. 69-166; ASDI 1977, pp. 129-248.
- CAROIS, F. *Fédéralisme et intégration européenne*, Lausanne, 1964 (Centre de recherches européennes, 269 p.).
- CARRAUD, M. *Nature et portée de l'accord d'intégration sous-régionale andine*, Notes et études documentaires (Paris) n°8 4421-4423, 21 oct. 1977, pp. 53-72.
- DEMEZ, G. *La Cour de justice Benelux*, CDE 1976, pp. 149-178.
- DOMINICÉ, CHR. *La Suisse pourrait-elle accepter d'adhérer à un traité international prévoyant un recours préjudiciel auprès d'une juridiction internationale? Communication au Colloque de droit communautaire organisé à Genève le 10 juin 1976 par l'Institut d'études juridiques européennes (14 p. multigraphiées).*
- DRZEMCZEWSKI, A. *The domestic status of the European Convention on human rights: new dimensions*, LIEI 1977, pp. 1-85.
- EHLERMANN, C.-D. *Primauté du droit communautaire mise en danger par la Cour constitutionnelle fédérale allemande*, RMC 1975, pp. 10-19.
- EVRIGENIS, D. *Réflexions sur la dimension nationale de la Convention européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, 1978 (rapport présenté au Colloque d'Athènes sur les droits de l'homme, 21-22 sept. 1978, fasc. éd. par le Conseil de l'Europe, réf. H/Coll. [78] 7, 23 p.).
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. *Les droits de l'homme et la Constitution belge*, dans: «Mélanges Polys Modinos», Paris (Pedone), 1968, pp. 146-180.
- GRISEL, E. *Une procédure de renvoi préjudiciel au Tribunal fédéral suisse? Contribution à l'étude de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire*. Communication au Colloque de droit communautaire organisé à Genève le 10 juin 1976 par l'Institut d'études juridiques européennes (30 p. multigraphiées); (RDS 1977 I, pp. 105-126).
- GUGGENHEIM, P. *Organisations économiques supranationales indépendantes et neutralité de la Suisse*, RDS 1963, II, pp. 221-343.
- HALAJCZUK, B.T. *Les Etats fédéraux face au droit international*, OzöR 1964, pp. 307-317.
- HUBER, M. *The intercantonal law of Switzerland*, AJIL 1909, pp. 62-98.

- KNAPP, BL. *Les particuliers et les traités internationaux devant le Tribunal fédéral suisse*, CDE 1974, pp. 187-195.
- KOVAR, R. (...) (et SIMON, D.) *Some reflections on the decision of the French constitutional Council of december 30, 1976*, CMLRev 1977, pp. 525-560.
- LE TALLEC, G. *Le juge français devant le droit international et le droit communautaire*, RMC 1975, pp. 124-132.
- MACHERET, A. *Les traités d'établissement et les législations nationales de police des étrangers*, CDE 1974, pp. 201-210.
- MAIER, B. *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich der Schweiz* (thèse), Bâle, 1975 (296 p. multigraphiées).
- MALINVERNI, G. *L'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Suisse*, dans: «Mémoires publiés par la faculté de droit de Genève», XV^e journée juridique (Georg, 97 p.), pp. 1-51.
- PIROTTE-GEROUILLE, J. *La primauté du droit international et la spécificité de l'ordre communautaire dans l'affaire Jacques Vabre*, RTDE 1976, pp. 215-228.
- TREVES, T. *Chronique de jurisprudence italienne*, JDI 1976, pp. 152-184 (spéc. pp. 153-156).
- VILLARS, CH. *La Convention européenne de sécurité sociale et la Suisse*, Genève, 1975 (Georg, 289 p.).
- WILDHABER, L. *Bemerkungen zum Fall Schubert betreffend das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht*, ASDI 1975, pp. 195-201.
- ZELLER, W. *Switzerland and the Common market*, dans: «Modern Switzerland» (ouvr. collectif), Palo Alto, Californie, 1978, pp. 439-456.

ACHEVÉ D'IMPRIMER
LE 25 JANVIER 1979
SUR LES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE TYPOFFSET
À LA CHAUX-DE-FONDS
(SUISSE)