

LE PROCESSUS DE CONCLUSION DES ACCORDS D'ASSOCIATION DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Introduction

Ali KAZANCIGİL

Le système institutionnel original créé par le traité de Rome, comprenant un collège intergouvernemental (le Conseil de ministres), un organe indépendant (la Commission) et une assemblée délibérative (le Parlement Européen)¹ a fait pencher sur lui d'éminents juristes et politologues.² Cette étude se limite à un aspect particulier du processus décisionnel de la CEE, à savoir la prise de décisions dans la conclusion des accords d'association, d'après l'article 238.

Un Etat national prétend exercer dans ses relations extérieures une souveraineté totale et non partagée. En revanche les Communautés Européennes ne possèdent de compétences extérieures que dans la mesure où les Etats membres ont bien voulu leur en laisser. Cet aspect constitutionnel des relations extérieures, qui pose le problème de l'étendu du treaty making power de la CEE sera étudié plus loin, afin de saisir toutes les difficultés qui accompagnent la conclusion des accords d'association.

1 Dans le traité de Rome, on trouve l'expression, "Assemblée parlementaire européenne". En 1962, celle-ci a décidé de s'appeler le "Parlement européen". Les Etats membres, à l'exception de la France, ont adopté cette appellation.

2 Citons quelques titres parmi tant d'autres: DEHOUSSE (Fernand), "Les aspects politiques et institutionnels de la Communauté Economique Européenne," pp. 35-49 in: *Les aspects juridiques du Marché Commun*, Liège, Faculté de Droit, 1958. DE SOTO (Jean), "Le problème de l'exécutif dans les Communautés Européennes," pp. 121-156 in: *Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun*, Paris, Librairies Techniques, 1960. HOUBEN (P-H.J.M.), *Les Conseils de ministres des Communautés Européennes*, Leyden, Sythoff, 1964, 260 p. UNGERER (Werner), "Le régime institutionnel des Communautés," pp. 267-288 in: *Sciences humaines et integration européenne*, Leyde, Sythoff, 1960, 423 p. etc.

A côté de ce problème constitutionnel qui concerne les relations entre la CEE et les Etats qui l'ont créée et qui en sont les membres, il y a la structure organique établie par le traité de Rome, ayant pour tâche la réalisation des objectifs communautaires, l'élaboration et l'adoption des décisions à cette fin. L'organisation, la composition, la coopération, les méthodes de travail des différents organes, leurs compétences générales et l'équilibre institutionnel de la Communauté de changent pas fondamentalement selon les différents domaines qui entrent dans le champ d'activité de la CEE. Cependant, chaque organe s'est vu conférer des compétences particulières dans les domaines tels que le budget communautaire ou les relations extérieures, qui font figures d'exceptions. Ainsi, la Commission n'a-t-elle pas juridiquement le même rôle suivant qu'il s'agit de la politique agricole commune où elle a le droit de prendre l'initiative, ou bien de l'adhésion d'un nouvel Etat à la CEE, où elle n'a qu'un avis à donner au Conseil de ministres. Dans le domaine qui nous intéresse ici-les relations extérieures de la CEE-on constate des particularités tant en ce qui concerne les compétences des organes que les procédés et méthodes de coopération entre ceux-ci en vue de produire des décisions. Ces particularités sont dues essentiellement aux traits spécifiques que présente ce domaine.

On peut citer trois facteurs qui distinguent la formation des actes communautaires dans les relations extérieures du processus décisionnel général de la C.E.E.: la nécessité pour les six Etats membres d'adopter des positions communes vis-à-vis des Etats et organisations internationales tiers; les efforts constants des six pour contrôler la plus large partie possible de leurs politiques extérieures, ce qui les amènent à interpréter de manière restrictive les compétences qu'ils ont reconnues à la C.E.E. dans les relations extérieures; et le caractère confidentiel des négociations diplomatiques. Les six éprouvent des difficultés à adopter des positions communes envers l'extérieur en raison de leurs désaccords sur la politique étrangère à suivre, sur la manière de concevoir les relations entre les Etats et, par conséquent sur la finalité politique de la C.E.E. Les méfiances engendrées par ces désaccords les rendent plus jaloux de leurs souverainetés nationales. Cela les incite à étendre leurs emprises sur les relations extérieures de la C.E.E., à contrôler plus sévèrement le processus décisionnel. Et enfin, l'obligation de garder la discrétion sur les

détails des négociations diplomatiques exclut pratiquement le Parlement Européen de la formation de l'acte communautaire, rompant ainsi l'équilibre institutionnel de la C.E.E. Les actes communautaires, complexes par définition, puisque les deux organes exécutifs (intergouvernemental et indépendant) et celui de contrôle et de délibération (l'assemblée) doivent participer à sa formation, deviennent des actes simples, le Conseil de ministres dirigeant et contrôlant toutes les phases de leur formation.

Toutefois cette analyse reste trop formelle et rigide. L'étude de la pratique et des méthodes de travail communautaires qui restent sensiblement les mêmes quelque soit le domaine auquel elles s'appliquent permet de la nuancer. En effet, si nous reprenons l'exemple déjà cité, nous verrons que la Commission qui a la mission de préparer un projet de règlement en matière agricole y fait participer le Conseil de ministres d'une façon très active et étroite, et que dans des négociations avec un Etat tiers les directives que donne le Conseil à la Commission sont préparées avec la participation de celle-ci. Ce qui importe c'est de savoir si les trois organes gardent dans les relations extérieures les poids respectifs qu'ils avaient dans le processus décisionnel général de la Communauté, de chercher si le système exécutif bi-cephale s'applique dans ce domaine avec la même originalité que dans les autres.

Pour ce faire nous commencerons par décrire les compétences des organes communautaires dans les relations extérieures. Ensuite nous examinerons la mise en oeuvre des ces compétences c'est-à-dire la prise de décisions dans les relations extérieures, en illustrant ce processus par la préparation et l'adoption des décisions communautaires lors des négociations avec la Turquie. Et dans la mesure où le cadre limité de cet article nous le permettra nous ferons des comparaisons avec le système institutionnel et le processus décisionnel général de la C.E.E. pour mieux ressortir les différences auxquelles nous avons fait allusion ci-dessus.

1. *Les compétences dans les relations extérieures des organes de la C.E.E.*

Les dispositions du traité de Rome sur les relations extérieures sont souvent laconiques et insuffisantes. A cause de ces lacunes on peut interpréter ces textes suivant la conception générale que

l'on se fait des compétences respectives de la C.E.E. et des Etats membres, soit d'une manière respectueuse des souverainetés nationales soit d'une manière plus communautaire.³ Telles qu'elles sont, "Les relations extérieures du Marché Commun sont fondées sur l'existence d'un tarif douanier commun, véritable frontière économique commune, et sur l'exercice par les organes de la C.E.E. des compétences qui leurs sont attribuées pour négocier et traiter avec les tiers."⁴ Comme nous l'avons déjà signalé, le Conseil de ministres, la Commission et le Parlement Européen interviennent dans la formation des actes communautaires relatifs aux relations extérieures. La règle générale qui définit la compétence de ces organes dans ce domaine se trouve dans l'article 228 du traité de la C.E.E. La procédure qui y est énoncée est valable pour toutes les hypothèses de conclusion d'accords internationaux par la C.E.E. Tous les autres articles du traité relatifs aux accords internationaux sont des cas particuliers de cette règle générale. Celle-ci donne à la Commission le rôle du négociateur de plein droit de la Communauté. Le Conseil conclut ces accords, sous réserve des compétences reconues à la Commission dans ce domaine, après avoir consulté l'Assemblée dans les cas prévus dans le traité. Cet article 228 prévoit aussi que le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de Justice des Communautés Européennes sur la compatibilité avec les dispositions du traité de l'accord envisagé.⁵ Si l'avis est négatif, l'accord ne peut être conclu valablement qu'après une révision du traité, suivant l'article 236. C'est pour éviter l'inconvénient de l'absence de contrôle préalable à la conclusion de l'accord que l'on a prévu une telle procédure. En effet, une fois conclu, l'accord lie toutes les institutions de la C.E.E. et ne peut plus être invalidé.⁶

La C.E.E. peut conclure deux sortes d'accords internationaux: d'une part, les accords tarifaires (art. 111) et commerciaux (art. 113) et d'autre part, les accords d'association (art. 238).

3 REUTER (Paul), *Organisations Européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 391-392.

4 CARTOU (Louis), *Organisations Européennes*, Paris, Dalloz, 1965, p. 101.

5 DUMON (F.), "La formation de la règle de droit dans les Communautés Européennes," *Revue Internationale de Droit Comparé* 12 (1), janvier-mars 1960, p. 81.

6 CATALANO (Nicolas), *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Eurolibri, 1965, (2ème édit.), p. 173.

En ce qui concerne les accords d'adhésion à la C.E.E., s'il semble excessif de prétendre qu'ils ne constituent pas un cas des relations extérieures de la Communauté, il n'en reste pas moins vrai que ce ne sont pas des accords communautaires.⁷ Il s'agit des traités internationaux conclus entre les Etats membres et les Etats demandeurs. Le rôle de la C.E.E. se limite à la réponse, positive ou négative, que le Conseil doit, à l'unanimité, donner à cette demande, après avoir pris l'avis de la Commission.

a) *Le Conseil de ministres*

Le Conseil est l'organe exécutif intergouvernemental de la C.E.E. Il a une "mission générale de coordination"⁸, entre la C.E.E. et les Etats membres d'une part, et entre ces derniers, d'autre part. Il est aussi le législateur de la Communauté. Son caractère intergouvernemental est atténué principalement par trois facteurs qui renforcent en revanche son aspect communautaire: la procédure de vote (l'art. 149), l'obligation de coopérer étroitement avec la Commission et l'obligation de consulter le Parlement Européen et de prendre l'avis du comité économique et social dans certains cas.

Dans les relations extérieures le Conseil est l'organe qui conclut. Il donne des directives et des mandats à la Commission suivant les dispositions des articles 111, paragraphe 2 et 113, paragraphe 3. Cette procédure, également retenue pour l'article 238 dans la pratique, renforce la position du Conseil par rapport à la procédure générale de l'article 228: il y dispose de l'initiative d'ouvrir les négociations, il est le mandant et il nomme un comité spécial qui assiste et suit de près la Commission dans les négociations. Le Conseil statue toujours à l'unanimité lors de la conclusion des accords d'association. En revanche les règles de votation varient dans le temps pour les accords commerciaux et tarifaires: le Conseil statue à l'unanimité au cours de deux premières étapes de la C.E.E. et à la majorité qualifiée par la suite.

7 PESCATORE (Pierre), "Les relations extérieures des Communautés," *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* 103 (II), La Haye, 1961, p. 100.

8 HOUBEN (P-H.J.M.), op. cit., p. 62. Signalons que les Conseils de ministres et les Commissions de la CEE et de l'Euratom, et la Haute Autorité de la CECA ont été unifiés en un Conseil unique et une Commission unique pour les trois Communautés, par le traité du 8 avril 1965.

On peut imaginer que le pouvoir supplétif que possède le Conseil en vertu de l'article 235 de la C.E.E., peut s'appliquer aux relations extérieures de la Communauté. Ainsi, celui-ci peut-il créer, à l'unanimité, de nouvelles compétences dans ce domaine.

En donnant à l'organe interétatique le pouvoir de conclure les accords internationaux, le C.E.E. rejoint les organisations internationales classiques, dans lesquelles c'est l'assemblée, organe où sont représentés tous les Etats membres, qui engage l'organisation, dans le respect des souverainetés nationales. A cette différence près que le Conseil n'a pas le monopole mais seulement la participation majoritaire dans la formation de l'acte internationale de la Communauté.

b) *La Commission*

La Commission est l'organe exécutif indépendant de la C.E.E. A côté des fonctions administratives et quasi judiciaires (art. 169, 212, 213), le traité lui donne un droit exclusif et général d'initiative. Elle participe intimement à la préparation des décisions du Conseil. Cela constitue la grande nouveauté du système institutionnel de la C.E.E. La Commission est le moteur, l'élément dynamique de la C.E.E. En outre, elle a une fonction d'"arbitrage" grâce à sa participation à tous les échelons du processus décisionnel. C'est à ce propos que le président Hallstein avait qualifié la Commission d'"honnête courtier." Il faut enfin mentionner sa responsabilité politique devant le Parlement Européen (art. 144). La Commission a donc un rôle extrêmement important dans le processus législatif de la C.E.E. et dispose même d'un pouvoir de décision propre (art. 155, al. 3).

Dans les relations extérieures de la C.E.E. la commission a un rôle de représentation. Elle exprime les intérêts communautaires vis-à-vis de l'extérieur et par sa présence continue sur la scène elle constitue l'interlocuteur permanent face aux Etats et organisations internationales tiers. Cette représentation se manifeste de deux manières: d'une part, les missions diplomatiques des Etats tiers sont accréditées auprès de la Commission.⁹ Les

⁹ Cette procédure a été contestée par la France lors de la crise de 1965. A la suite de l'accord intervenu le 30 janvier 1966, les six ont décidé que les lettres de créance seront présentées aux présidents du Conseil et de la Commission réunis, à la place du seul président de la Commission.

demandes d'association sont adressées à la C.E.E. par l'intermédiaire du président de la Commission. Celle-ci reçoit des ministres étrangers, envoie son président en mission à l'étranger, et représente la C.E.E. dans les organisations internationales. Dans ce domaine, à côté des dispositions du traité (art. 229, 230, 231), la pratique a établi certaines modalités. La Commission participe au nom de la Communauté, aux travaux de l'OCDE, notamment à ceux du comité d'aide au développement (C.A.D.).¹⁰ De même elle participe aux travaux de l'O.I.T. et du G.A.T.T. où elle agit en tant que mandataire des Etats membres et non en tant qu'institution communautaire, comme l'y autorise pourtant le traité.

D'autre part, la Commission est le négociateur de plein droit de la Communauté. Ce n'est que dans des cas particuliers que la Commission est réduite au rôle de négociateur-mandataire. Ainsi, selon la procédure de l'article 111, parag. 2, la Commission présente au Conseil des recommandations en vue des négociations avec des pays tiers, qui l'"autorise" à ouvrir ces négociations. La Commission les conduit en tant que mandataire du Conseil, flanquée d'un comité spécial nommé par ce dernier. Cette procédure (valable aussi pour l'article 113) diminue sensiblement la portée de l'article 228. En ce qui concerne l'association, l'article 238 ne contient aucune précision quant à l'organe qui doit mener les négociations. Qu'en est-il de la pratique dans ce domaine? Les négociations pour le création d'une grande zone de libre-échange en 1958 avaient été conduites "avec la participation de la Commission de la C.E.E. mais non par elle."¹¹ Cela était bien normal, puisqu'à l'époque les traités de Rome étaient signés mais les institutions communautaires n'étaient pas encore mises en place. Par la suite, lors des négociations avec la Grèce et la Turquie, la C.E.E. a utilisé la procédure de l'article 111, parag. 2, qui fut ainsi étendue aux accords d'associations. Le Conseil demanda à la Commission de procéder à des "conversations exploratoires" avec la Grèce et la Turquie; après

¹⁰ En vertu du parag. 2 du Protocole additionnel No. 1 à la convention relative à l'OCDE.

¹¹ LE HODEY (Philippe), *Rapport fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur l'association de la Tunisie, du Maroc et des autres pays visés par la déclaration d'intention de la C.E.E. ainsi que sur les conversations en cours avec la Grèce et la Turquie*, documents de l'A.P.E. (68), 1959, p. 2.

quoi il l'“autorisa” à négocier dans le cadre de ses mandats. Il créa également des comités spéciaux d'association chargés d'assister la Commission dans les négociations. Plus tard, outre cette généralisation, non prévue dans le traité, de la procédure de l'article 111, le Conseil forma des délégations mixtes, composées des représentants de la Commission et du Conseil, qui négocièrent les accords commerciaux et tarifaires avec l'Iran, Israël et le Liban, ce qui constituait un dépassement de la dite procédure selon laquelle les représentants du Conseil peuvent “assister” mais non négocier eux mêmes. Actuellement, la Commission rend compte périodiquement au Conseil de ses activités en relations extérieures, sollicite de nouveaux mandats ou demande la modification des anciens.¹² Il y a lieu de se demander si le rôle conféré à la Commission dans la conclusion des accords d'association est conforme aux articles 228 et 238 du traité.

Sur le plan de l'équilibre institutionnel général de la Communauté il est indéniable qu'une étroite collaboration entre le Conseil et la Commission est nécessaire. Il est dans l'intérêt de la C.E.E. que la Commission demande des directives au Conseil pour conduire des négociations même dans des cas où les textes ne le prévoient pas, et que celui-ci soit d'accord sur l'opportunité de les entamer.¹³ On ne peut, en effet mettre une cloison étanche entre l'organe qui négocie et celui qui conclut. Ce qui, en revanche, paraît être contraire à la lettre et à l'esprit du traité, c'est le fait de considérer la Commission comme le mandataire du Conseil dans la conclusion des accords d'association. En d'autres termes, il semble abusif d'appliquer la procédure des articles 111, et 113 à l'article 238.¹⁴ De même la Commission est le mandataire des Etats membres au sein du GATT. Or, l'article 229 la charge d'assurer “les liaisons opportunes avec toutes les organisations internationales.” Le Conseil doit certes donner des directives à la Commission, mais si l'on veut suivre le traité, celle-ci doit participer aux travaux du GATT en tant qu'institution communautaire et non comme le simple représentant des Etats membres, ou alors elle doit jouer ce rôle accessoirement.

12 MEGRET (Jacques), “Conclusion, formes et effets des accords internationaux passés par la C.E.E.,” *Revue du Marché Commun* (76), janvier 1965,

13 HOUBEN (P.-H.J.M.) op. cit., p. 72.

14 Pour la thèse opposée, cf. MEGRET (Jacques), op. cit., p. 21.

Puisque l'article 238 est muet sur le rôle de la Commission, peut-on affirmer que celle-ci n'a pas le droit de négocier les accords d'association? On peut en effet avancer que puisque le traité désigne expressément la Commission comme négociateur dans les accords commerciaux et tarifaires, il aurait du également le faire dans les accords d'association qui sont politiquement plus importants.¹⁵ Mais ce raisonnement ne résiste pas à l'examen. La règle général en cette matière étant l'article 228, il nous semble que chaque fois que le traité ne stipule pas le contraire, il appartient à la Commission de conduire de plein droit les négociations.¹⁶ Il en est ainsi dans l'article 238. Ceci ne préjuge en rien que, de la compétence générale de conclure des accords internationaux et de la nature politique de la composition du Conseil, découle un pouvoir générale de donner des directives à la Commission. Pour des raisons identiques, et aussi parce qu'elle n'a pas de compétence générale pour conclure des accords internationaux, la Commission ne peut pas entamer seule des négociations; elle peut, dans le cadre de son droit d'initiative, proposer au Conseil leur ouverture.

Certains auteurs se sont étonnés de l'absence de toute mention de la Commission dans l'article 238, alors que l'article 237 relatif à l'adhésion à la C.E.E. prévoit la délivrance de son avis avant que le Conseil prenne sa décision.¹⁷ Pour notre part, nous voyons là une autre preuve de la volonté des auteurs du traité d'appliquer à l'article 238 la procédure de conclusion prévue dans l'article 228. Car il est évident que l'organe qui négocie ne participera pas à la dernière phase de la conclusion de l'accord. Si la Commission donne son avis dans le cas d'une demande d'adhésion, c'est parce que ce sont les Etats membres qui dirigent les négociations avec les Etats tiers et non pas elle.

15 DUPUY (René-Jean), "Du caractère unitaire de la CEE dans ses relations extérieures," *Annuaire français de Droit international* IX, Paris, C.N.R.S., 1963, p. 792.

16 Pourtant certains Etats membres contestent cette manière de voir les choses. Ainsi la France a-t-elle demandé que les négociations pour le renouvellement de la Convention de Yaoundé, qui expire le 31 mai 1969, soient conduites non pas par la Commission mais par les Etats membres. cf. *Le Monde*, 20 décembre 1968.

17 POULANTZAS (Dionyssios), "Aspects juridiques de l'association prévue par l'article 238 du Traité de la Communauté Economique Européenne", *Annuaire de l'Association des Auditeurs et anciens Auditeurs de l'Académie de Droit international de La Haye* 31, 1961, p. 37.

c) Le Parlement Européen

Les relations extérieures sont l'un des domaines où le traité confère au Parlement Européen le moins de pouvoir. C'est aussi le domaine où celui-ci a fait preuve de la plus grande volonté pour élargir sa participation à la formation des actes communautaires.

Le Parlement Européen est le seul organe de contrôle de la C.E.E. qui participe directement au processus décisionnel. Il a un pouvoir de contrôle (qui est politique et s'exerce sur la Commission au moyen du vote d'une motion de censure) et de délibération (article 137). C'est par cette dernière fonction que le Parlement participe au processus législatif de la C.E.E. Cette participation, qui reste d'ailleurs limitée se traduit par des consultations, expressément prévues dans le traité, du Parlement par le Conseil. En fait le pouvoir du Parlement est surtout consultatif, et le Conseil de ministres n'est pas tenu de prendre en considération les vœux et suggestions du Parlement Européen.¹⁸ Celui-ci ne participe pas d'une manière effective à l'exercice du pouvoir législatif.¹⁹ Son contrôle s'exerce sur la Commission et non sur le Conseil qui possède pourtant le pouvoir de décision. Lorsque la Commission présente un projet de proposition le contrôle du Parlement est à posteriori, puisqu'il est informé après le Conseil. Outre ce souci d'être informé dès le début du processus décisionnel, le Parlement s'est donné l'objectif de faire admettre par les Etats membres que son avis soit de plus en plus considéré comme un "avis conforme." C'est-à-dire que le Conseil devrait essayer de se mettre d'accord avec le Parlement sur le texte des actes communautaires.²⁰

En ce qui concerne les relations extérieures, l'article 228 stipule que les accords internationaux de la Communauté sont

18 FURLER (Hans), *Rapport fait au nom de la commission politique sur les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen*, documents du Parlement Européen (31), 14 Juin 1963, p. 1.

19 RENARD-PAYEN (Olivier), "La fonction consultative du Parlement européen dans le cadre du traité instituant la C.E.E.," *Revue trimestrielle du Droit Européen* (4) octobre-décembre 1965, p. 527-528.

20 JANSSENS (Charles), *Document de travail sur l'évolution des institutions communautaires et leur coopération en rapport avec les responsabilités croissantes de la Communauté élaboré au nom de la commission politique*, documents du Parlement Européen, 9 novembre 1962, p. 2.

conclus par le Conseil, "... , après la consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent traité." Ces "cas" se résument en fait à l'article 238. La consultation obligatoire du Parlement prévu par cet article constitue, en théorie, une contrainte sur le Conseil dans la mesure où il peut donner un avis négatif, ou refuser d'en émettre un, empêchant ce dernier, ne serait-ce que momentanément, de conclure l'accord. Il va sans dire que dans l'état actuel des choses il y a très peu de chances qu'une telle hypothèse se traduise dans la réalité.

Le problème qui se pose au Parlement à propos des relations extérieures présente des similarités avec celui qui se pose dans le processus législatif. Dans ce dernier, le Parlement Européen veut participer à l'élaboration même du texte législatif qui lui sera soumis, et dans le premier il désire suivre et contrôler de près, dès la phase des négociations, l'accord sur lequel son avis sera sollicité.²¹ La symétrie entre les deux processus existe à cette différence près que, dans le domaine législatif la Commission agit en tant qu'institution communautaire en mettant en oeuvre l'une de ses compétences, - celle de préparer une proposition qu'elle soumettra au Conseil tandis que dans les accords d'association elle n'est que mandataire. L'un des résultats de cet état de fait est que la Commission ne semble pas être politiquement responsable devant le Parlement dans la conclusion des accords d'association. Cependant ce dernier la considère comme telle.

Le moment où le Parlement Européen devrait être consulté-avant ou après la signature de l'accord d'association - a donné et donne toujours lieu à des divergences d'opinion entre celui-ci et le Conseil.²² Mais même si le Parlement obtenait satisfaction sur ce point, le problème de l'efficacité de son intervention resterait entier. En effet, l'avis du Parlement est demandé une fois les négociations terminées, c'est-à-dire après la fin de la participation de la Commission. A ce stade du processus, il devient impossible au Parlement de refuser de donner son avis, ne serait-ce que parce que l'Etat tiers qui a paraphé l'accord, conjointement avec la Commission n'admettrait pas le retard qui découlerait d'un tel refus.²³ Le Parlement Européen s'est préoccupé de ce problème

21 FURLER (Hans), *op. cit.*, p. 18.

22 Sur ce point, cf. *infra.*, dans la section b), "La controverse sur la consultation du Parlement Européen."

23 *Débats. Compte-rendu in extense des séances. Assemblée parlementaire européenne* (23, mai 1969), 15 janvier 1960, p. 204.

bien avant que son avis ait été sollicité pour la première fois à propos de l'association de la Grèce.²⁴ Ensuite pendant toute la durée des négociations avec la Grèce et la Turquie ce souci a été constamment exprimé dans les débats consacrés aux relations extérieures de la C.E.E.: "En principe nous sommes d'accord sur cette association gréco-turque. Mais il aurait fallu consulter préalablement le Parlement, en tout cas ses commissions compétentes."²⁵

D'autre part, le Parlement a fait pression sur la Commission et le Conseil, pour qu'ils l'informent mieux. Le président de la Commission de la C.E.E., M. Hallstein déclara devant la commission des affaires politiques du Parlement que sa Commission renseignerait l'Assemblée du déroulement des négociations avec la Grèce et la Turquie.²⁶ A une question écrite qui lui était adressée, la Commission répondit dans le même sens: "La Commission est soucieuse, pour ce qui est de sa compétence propre, d'assurer pleinement l'application des articles 228 et 238 qui consacrent le rôle de l'Assemblée en matière de l'association. Aussi, ne manquera-t-elle pas de donner à l'Assemblée toutes les informations utiles au sujet des négociations portant sur un accord d'association."²⁷

Quant au Conseil de ministres, son président en exercice écrivit au président du Parlement: "...Le Conseil veillera, ..., à ce que l'Assemblée soit tenue régulièrement informée sur le déroulement des négociations qui pourraient être engagées à l'avenir sur la base de l'article 238 du traité instituant la C.E.E."²⁸

En fait le Parlement a de plus en plus accru ses exigences, allant jusqu'à demander que "... tous les accords internationaux de la Communauté soient ratifiés par le Parlement Européen."²⁹

24 LE HODEY (Philippe), op. cit., p. 3.

25 *Débats*, (17, février 1960), 15 septembre 1959, p. 185.

26 *Ibid.*, (21, mars 1960), 25 novembre 1959, p. 183.

27 Réponse à la question No. 72 de M. Goes van Naters, *Annuaire Manuel de l'Assemblée parlementaire européenne*, 1960-61, p. 523. Il est à remarquer que la Commission associe les articles 228 et 238. Ne peut-on pas en déduire qu'elle se considère comme négociateur de plein droit en vertu de l'art. 228, des accords d'association, thèse que nous soutenons ici?

28 *Débats*, IV /62 (48), 22 novembre 1961, p. 102.

29 *Ibid.*, X /63 (64), 27 juin 1963, p. 185.

Ces efforts pour rendre à priori un contrôle qui est à posteriori se heurtent aussi bien à la volonté des Etats membres de diriger sans ingérence les négociations d'association, qu'au caractère secret de celles-ci. Il ne faut certes pas comparer le Parlement Européen aux parlements nationaux sur ce point. Ces derniers ne peuvent pas en général-citons l'exception que constitue le Congrès des Etats-Unis-suivre les négociations, mais en contre-partie ils ont le droit de rejeter l'accord, ce qui n'est pas le cas du Parlement Européen.

En définitive, l'action du Parlement Européen dans les relations extérieures de la C.E.E. dépend de son propre caractère qui est d'être un forum où les débats, les confrontations des idées font dégager les orientations générales dans les relations extérieures. Ainsi, le Parlement fut le premier à insister sur la nécessité de définir une politique commune en matière d'adhésion et d'association à la C.E.E.

Le Parlement Euripéen a, d'autre part, obtenu un pouvoir de délibération dans le fonctionnement des associations conclues par la Communauté, grâce à l'institution des commissions parlementaires d'association mixtes.

2. *Le processus de prise de décisions communautaire dans les accords d'association*

Comme nous l'avons déjà indiqué le processus décisionnel de la C.E.E. a deux pôles: le Conseil de ministres et la Commission entre lesquels le pouvoir de décision est reparti suivant deux systèmes.³⁰ En règle générale ce pouvoir est exercé par le Conseil et la Commission agissant ensemble. Mais il y a aussi des cas où il est exercé soit par le Conseil - il en est ainsi dans les relations extérieures - soit par la Commission.

Dans les cas où le pouvoir de décision est exercé conjointement par les deux organes exécutifs, la préparation de la décision est confiée à la Commission et son adoption au Conseil. La responsabilité entière de la première phase repose sur la Commission, qui participe également à la deuxième phase qui est du ressort du Conseil. Dans les relations extérieures on peut distinguer deux phases: celle de la préparation et la conduite des

30 ECONOMIDES (Constantin, P.), *Le pouvoir de décision dans les organisations internationales européennes*, Leyden, Sythoff, 1964, p. 75.

négociations qui s'arrête avec le paraphe de l'accord, d'une part, et celle de la conclusion, de l'autre. On constate donc un certain parallélisme entre le processus décisionnel général et celui particulier des relations extérieures. Toutefois, dans ce dernier cas, la Commission ne dirige pas la première phase mais agit sous les ordres du Conseil, et elle ne participe pas du tout à la seconde.

On voit donc que juridiquement le rôle de l'organe indépendant de la C.E.E. est diminué dans les relations extérieures. Elle n'a plus le droit de faire des propositions, lequel, grâce au mécanisme de l'article 149 - le Conseil ne pouvant amender une proposition de la Commission qu'à l'unanimité et celle-ci ayant la possibilité de la modifier à loisir tant que le Conseil n'a pas statué - lui confère une grande importance dans le processus législatif. Mais comme nous le verrons plus loin, la Commission continue à jouer un rôle très actif.

a) *La phase des négociations*

Du point de vue du processus décisionnel, cette phase est celle où à la fois les thèses défendues par la Communauté face à l'Etat tiers sont préparées et les positions communes des six Etats membres adoptées.

i) *La procédure*

Le silence du traité de la C.E.E. au sujet de la procédure à suivre dans les négociations d'association obligea la Communauté à improviser. Dans sa session des 23 et 24 novembre 1959, le Conseil de ministres a chargé le Comité des représentants permanents (Coreper) d'élaborer, en collaboration avec la Commission, les termes du mandat à confier à cette dernière, afin qu'elle puisse engager "selon les formules analogues à celles de l'article 111 du traité de Rome", des négociations avec la Grèce.³¹ Nous avons déjà dit que l'application de cette procédure aux négociations d'association nous semble être contraire à la lettre et à l'esprit du traité. Toujours est-il que des considérations d'ordre politique et institutionnel ont incité les Etats membres à opter pour cette solution. Ceux-ci ont créé d'autre part un "comité spécial", chargé d'assister la Commission dans les négociations

³¹ *Bulletin de la C.E.E.* (5), 1959, p. 36.

avec la Grèce, travaillant sous les ordres du Coreper et composé des conseillers commerciaux des délégations des six Etats membres auprès de la C.E.E.³² A sa session du 1er et 2 février 1960 le Conseil a également convenu que les négociations avec la Turquie seraient menées suivant la même procédure.³³

Le Conseil aurait préféré cette procédure à une autre à cause de sa rapidité et sa légèreté. Elle aurait l'avantage de faciliter la coopération du Conseil et de la Commission, respectant ainsi l'esprit du traité. Sa première application ne donna cependant pas entière satisfaction au Conseil, et fut à l'origine d'une sérieuse tension entre celui-ci et la Commission. L'article 111 paragraphe 2 stipule que le comité spécial doit "assister" la Commission, mais ne précise pas s'il doit effectivement participer aux séances de négociations. Aussi les membres du comité spécial ne participèrent-ils pas aux séances de négociations avec la Grèce ni à celle avec la Turquie, jusqu'au moment où l'accord grec fut paraphé. Tout le travail de préparation et de conduite des négociations était fait par la Commission, qui informait elle-même le comité spécial, lequel était en contact avec le Coreper. Ainsi, les représentants permanents des Etats membres étaient indirectement informés et suivaient mal le déroulement des négociations. Pendant la phase des négociations qui durèrent jusqu'au paraphe de l'accord grec la Commission a pu agir en toute liberté dans le cadre de mandats assez larges que le Conseil lui donnait, ce qui est conforme à l'esprit du traité. Comme le déclarait M. Rey devant le Parlement Européen, elle conserva "... cette liberté d'action..., que doit avoir aussi une institution indépendante comme la Commission."³⁴ Mais cette situation était incompatible avec la conception que se font les six Etats membres des compétences de la Communauté et de son organe indépendant dans les relations extérieures. Aussi, lors des dernières négociations avec la Grèce et le paraphe de l'accord d'association, le Conseil accusa-t-il la Commission d'avoir dépassé ses compétences et paraphé l'accord sans le consulter une dernière fois.³⁵ Après cela les Etats membres décidèrent de faire participer le comité spécial directement aux négociations, ainsi que le secrétariat du Conseil

32 *IIIème Rapport général sur les activités de la Communauté*, 1960, p. 53.

33 *Bulletin de la C.E.E.* (2), février 1960, p. 24.

34 *Débats* XI /61 (2), 18 septembre 1961.

35 *Le Monde*, 5 mai 1961.

de ministres. La Commission de son côté tira des enseignements de cet incident. Pendant la suite des négociations avec la Turquie elle resta en contact plus étroitement avec le Conseil, et le texte paraphé eut l'approbation à priori de celui-ci.³⁶

Les comités spéciaux ont également subi une évolution. Alors qu'au début le "comité spécial Grèce" avait une existence propre, subordonnée certes au Coreper mais distincte de lui, après la décision de faire participer le "comité spécial Turquie" comme observateur aux négociations, le Coreper absorba progressivement ses prérogatives les plus importantes, surtout politiques et institutionnelles. A la fin de cette évolution s'est formé un "comité d'association pays tiers". Actuellement suivant les négociations ou l'ordre du jour ce comité se constitue en "comité Grèce", "comité Turquie", "comité Autriche", "comité Tunisie Maroc-Algérie", etc.

ii) *Les conversations exploratoires*

Lorsqu'un Etat tiers adresse sa demande d'association à la Communauté, le Conseil de ministres, après un échange de vues avec la Commission, autorise celle-ci à procéder à des conversations exploratoires avec l'Etat demandeur. La Commission agit toujours sous le mandat du Conseil.³⁷ Mais les conversations exploratoires constituent la seule partie du processus pendant laquelle elle est délivrée de la présence du "comité spécial". Le Coreper et le Conseil sont indirectement informés par ses soins. Lorsque les deux parties estiment qu'elles peuvent passer à la phase des négociations, la Commission déclare au Conseil qu'à son avis les conversations exploratoire sont terminées et lui demande "d'arrêter les directives relatives au calendrier des négociations et aux sujets à aborder."³⁸ C'est à partir de ce moment qu'elle aura à se placer dans le cadre de discussion choisi par le Conseil. Car le premier mandat du Conseil ne constitue qu'une autorisation en vue des conversations exploratoires et ne contient aucune limitation. Cette relative liberté est laissée à la Commission pour une raison bien précise: les Etats membres ne veulent pas s'engager dès le départ dans une entreprise dont ils ne peuvent connaître l'issue.

36 *Europe, Agence internationale d'information pour la presse* (1589), 29 juin 1963.

37 *Revue du Marché Commun* (19), novembre 1959, p. 399.

38 *Bulletin de la C.E.E.* (5), 1959, p. 36.

Les conversations exploratoires ont pour but d'informer les parties.

Au sein de la Commission c'est la direction générales des relations extérieures (D.G.1) qui dirige les travaux de préparation et la délégation de la Commission qui négocie. Dans cette D.G. il y a quatre directions dont la direction B, intitulée "Europe occidentale-adhésion et association", elle-même constituée de trois divisions: "les relations avec le Conseil de l'Europe, l'UEO, l'OCDE, l'AELE, la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Irlande"; "l'Europe septentrionale"; "l'Europe méridionale". C'est cette dernière qui s'occupe de la Turquie et de la Grèce.³⁹ En fait toutes les directions générales compétentes participent à la préparation des négociations. Il en est de même de la délégation qui négocie, qui est dirigée par le directeur général de la D.G.1.

iii) *L'adoption de positions communes vis-à-vis de l'Etat tiers*

Derrière la délégation de la Commission qui négocie, le travail consiste à lui fournir des mandats. Cela signifie que tout l'appareil communautaire doit concentrer ses efforts pour obtenir de la part des Etats membres des positions communes sur toutes sortes de problèmes qui se posent. La nécessité d'obtenir l'assentiment de tous les Etats membres découle de la règle d'unanimité stipulée par l'article 238 et qui s'applique à toutes les décisions que le Conseil prend pendant le processus. Ce travail se fait sur plusieurs échelons: le but est de faire passer les points litigieux pour ainsi dire dans des tamis successifs dont les trous seraient de plus en plus petits et de ne garder pour le Conseil que quelques gros morceaux irréductibles. C'est une opération complexe qui fait participer un grand nombre d'experts communautaires et nationaux, et qui ne va pas sans lourdeur. Elle est plus délicate dans ce domaine que dans d'autres parce que chaque Etat membre doit concilier ses intérêts non seulement avec ceux de ses partenaires, mais aussi avec ceux de l'Etat tiers.

La Commission est l'élément moteur qui participe à tous les échelons. Nous avons vu que l'expérience de l'accord grec lui avait coûté la restriction de sa liberté de manoeuvre. Ce fait ne l'a toutefois pas empêché de jouer son rôle habituel. L'ex-

39 *Europe* (1797), 18 mars 1964.

plication de ce phénomène réside d'une part dans la nature de la Communauté, car les six ne peuvent qu'arriver difficilement, sinon jamais à des positions communes sur des problèmes aussi complexes que ceux posés par l'association d'un pays tiers, sans l'aide d'un médiateur permanent, compétent et influent, et dans l'organisation du travail communautaire d'autre part, car les services de la Commission sont ceux qui sont les plus nombreux et techniquement les mieux armés. Le Coreper et les groupes de travail de sa dépendance sont avant tout préoccupés par la défense des intérêts nationaux. Le secrétariat du Conseil qui est un organe administratif et non communautaire, a d'autres tâches que celles de la médiation entre les Etats membres.

Aux deux extrémités du processus se trouvent, d'un côté le Conseil qui a le pouvoir de décision et, de l'autre, la Commission qui négocie en tant que son mandataire, ainsi que le montre le schéma de la figure ci-dessous (cf. infra, fig. 1). Entre eux il y a deux échelons: Le Coreper et sous ses ordres le comité spécial et le groupe financier. Le Conseil est donc organisé en trois échelons hiérarchiques et communicants. La Commission circule entre ces échelons, suivant le stade où se trouve l'élaboration du mandat.

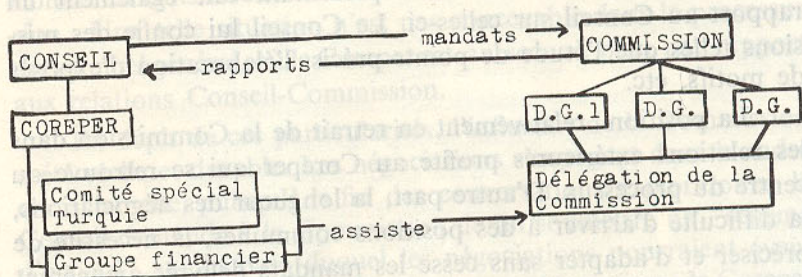


Fig. 1. - Le mécanisme de prise de décisions communautaire dans les négociations d'association avec la Turquie.

Cette élaboration se fait en quatre étapes, chacune d'entre elles-ci pouvant se répéter plusieurs fois. A la fin de chaque session des négociations, le Conseil prend connaissance des résultats obtenus. Il demande alors au Coreper de procéder à la préparation du prochain mandat en lui enjoignant, souvent explicitement, de le mener à bien en collaboration avec la Commission.

Les représentants permanents discutent, dégagent les grandes lignes, puis donnent des directives au comité spécial lequel remplit le cadre choisi par eux. Le comité renvoie aux représentants permanents les résultats de ses travaux. Le Coreper les examine tout en essayant de se mettre d'accord sur les points litigieux transmis par les experts du comité spécial. Après quoi le projet du mandat vient devant les ministres. Le plus souvent il redescend tous les échelons et remonte au sommet après modifications. La Commission contribue à la tâche en présentant des propositions,⁴⁰ des solutions de compromis. Elle présente également, soit sur la demande du Conseil soit de sa propre initiative, des rapports préparés par ses directions générales compétentes. Il faut ajouter à ce circuit, le rôle d'informateur joué par les membres du comité spécial, qui après avoir assisté aux négociations en tant qu'observateurs nationaux, en informent les représentants permanents. Les Etats membres sont ainsi informés par deux réseaux distinctes : au sein du Conseil, par la Commission et sur le plan national par leurs représentants permanents auprès de la C.E.E.

Le Secrétariat du Conseil de ministres, dont les services sont organisés sur le modèle de la Commission (avec notamment une D.G. des relations extérieures), tient les procès verbaux des séances de négociations. Son représentant fait également un rapport au Conseil sur celles-ci. Le Conseil lui confie des missions telles que l'étude de points précis, l'élaboration d'exposés de motifs, etc.

La position relativement en retrait de la Commission dans les relations extérieures profite au Coreper qui se retrouve au centre du processus. D'autre part, la longueur des négociations, la difficulté d'arriver à des positions communes, la nécessité de préciser et d'adapter sans cesse les mandats délivrés amenèrent le Conseil, déjà surchargé de travail, à laisser au Coreper la plus grande partie des tâches dans ce domaine. On peut dire que s'il est un cas où les craintes du Parlement Européen de voir le Coreper décider à la place du Conseil, ce qui aurait pour résultat de menacer l'équilibre institutionnel de la C.E.E.,⁴¹ c'est bien celui

40 Il ne s'agit pas ici de propositions officielles, au sens de l'article 149, mais d'initiatives au titre du droit d'initiative générale de la Commission, selon l'art 155, al. 2.

41 LINDBERG (Leon, N.), *The political dynamics of European Integration*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1963, p. 78.

de l'association de la Turquie à la C.E.E. En effet, tout au long des négociations, le Conseil a laissé au Coreper le soin de préparer les mandats, de les compléter. Lui-même n'a débattu finalement qu'un nombre limité de problèmes, ceux sur lesquels les représentants permanents n'ont pas pu s'entendre. La très grande majorité des positions communes furent adoptés au sein du Conseil suivant la procédure dite du "point A". Dans cette procédure le point en question est adopté par le Conseil sans débat. Si un ministre intervient, l'affaire est renvoyée à la prochaine réunion. Ainsi, formellement c'est le Conseil qui décide, mais la cause est entendue à l'échelon inférieur. La procédure du "point B" est celle où intervient un véritable débat au sein du Conseil. Ceci montre l'importance du rôle du Coreper. De plus, dans le cas d'une proposition officielle de la Commission, il faut le consentement préalable de la Commission pour que le Conseil puisse l'adopter en "point A". Ce n'est pas le cas dans les relations extérieures, puisque la Commission, mandataire du Conseil, ne peut pas intervenir directement dans la décision. Il n'en reste pas moins vrai que la Commission a continué de peser d'un grand poids sur les décisions en pratique. Ainsi, lors des négociations avec la Grèce et la Turquie il y eut des cas qui montrent clairement que le véritable centre de gravité du processus décisionnel est constitué les relations entre le Coreper et la Commission. Une telle situation n'est pas concevable dans le processus décisionnel général, où le Coreper est au second plan par rapport aux relations Conseil-Commission.

En dépit de ces particularités, l'influence de la Commission a été réelle et durable. Les négociations s'engagent dans le cadre choisi par elle, puisqu'à la fin des conversations exploratoires, le Conseil demande à la Commission de lui soumettre un "schéma d'accord" sur la base duquel les négociations pourraient éventuellement être entamées.⁴² Après chaque négociation, le Coreper discute sur le rapport de la Commission. En général il fait des réserves, mais ne le rejette jamais en bloc.⁴³ Sur certains problèmes, les distances entre les positions nationales étant trop écartées, les représentants permanents ont pu surmonter la majeure partie des difficultés techniques essentiellement grâce aux initiatives de la Commission.⁴⁴

42 *Bulletin de la C.E.E.* (2), 20 juillet 1962, p. 24.

43 *Europe* (1320), 20 juillet 1962.

44 *Ibid.*, (1519), 1er avril 1963.

Les relations extérieures sont l'un des rares domaines où le Conseil donne au Coreper un "mandat d'exécution", c'est-à-dire l'initiative. Celui-ci est ainsi l'interlocuteur et même le guide de la Commission, puisqu'il interprète les mandats du Conseil à son usage.

Le comité spécial travaille dans le cadre des mandats qu'il reçoit du Coreper. Il a deux missions principales: d'une part, il participe aux négociations et, d'autre part, il prépare les réunions du Coreper consacrées à ces négociations. En tant qu'observateurs, le rôle de ses membres est-il d'assister la Commission ou bien "de contrôler et d'orienter" celle-ci?⁴⁵ Formellement ces observateurs ne prennent pas la parole pendant les négociations. Ils ont le pouvoir de conseiller les membres de la délégation de la Commission et même de faire des concessions sur des points mineurs, entre deux réunions. Après les négociations, ils rapportent leurs versions à leurs représentants permanents. Ils exercent donc à la fois ces trois fonctions. La préparation des réunions du Coreper fut la mission essentielle du comité spécial lors de sa création. Devant la complexité des problèmes posés, le Coreper a été amené à créer un autre groupe, intitulé "le groupe des experts financiers", afin d'étudier dans le cadre d'un mandat délivré par lui-même, les aspects financiers de l'accord d'association entre le C.E.E. et la Turquie.⁴⁶

Au sein du Conseil de ministres, la Commission s'est efforcée de garder intact le capital d'influence qu'elle avait acquis dans les autres domaines, malgré son désavantage relatif dans les relations extérieures. Elle a été aidée en cela par le besoin qu'ont les Etats membres d'un médiateur. En effet, la Commission a fait au sein du Conseil de nombreuses suggestions pour trouver des solutions aux problèmes qui se posaient lors des négociations. Ce faisant elle s'est trouvée en contradiction avec plusieurs Etats membres. Dans ces cas, très habilement, d'une part elle faisait valoir le mécontentement de l'Etat tiers devant la lenteur des négociations⁴⁷, et d'autre part elle construisait des "coalitions ad hoc" en faveur de ses thèses.⁴⁸ Dans les cas où tout accord semblait impossible entre les Etats membres, elle

45 PESCATORE (Pierre), *op. cit.*, p. 145

46 *Europe* (1262), 11 mai 1962.

47 *Ibid.* (1305), 3 juillet 1962.

48 LINDBERG (Leon, N.), *op. cit.*, p. 164.

organisait une réunion dite "restreinte" et totalement confidentielle, entre les ministres.⁴⁹

Ce mécanisme, avons-nous dit, ne va pas sans lourdeur. Cela est illustré par exemple par les difficultés éprouvées par le Conseil à produire des mandats à l'adresse de la Commission, lors des négociations avec la Turquie. Le très grand nombre de réunions que le Conseil a consacré à celles-ci par rapport à celui, modeste, des mandats (31 contre 6, depuis septembre 1959 jusqu'en mai 1963) montre, d'une part qu'il a dû se reprendre plusieurs fois avant de produire un mandat et, d'autre part, que ces mandats étaient très vagues et qu'il a dû les compléter à plusieurs reprises.⁵⁰ Pour prendre un exemple, le Conseil a consacré onze réunions, entre le 2 mai et le 15 mai pour produire son mandat du 15 mai 1962, relatif aux aspects commerciaux de l'accord turc. D'une manière générale le Conseil a éprouvé de grandes difficultés pour produire des mandats détaillés et clairs. Faute d'accord sur des mandats précis, il a souvent dû se contenter de fixer les grandes lignes de la politique à suivre, laissant à la Commission une assez grande liberté de manoeuvre.⁵¹ L'explication de ces difficultés réside en grande partie dans le fait que les problèmes débattus au sein du Conseil sont précisément les plus complexes, ceux sur lesquels les représentants permanents n'ont pu se mettre d'accord. Tous ces problèmes furent décidés selon la procédure du "point B", c'est-à-dire après débats. En voici quelques-uns: la structure générale de l'accord; les questions financières; certains problèmes commerciaux (surtout les noix); l'échange de lettres relatif aux problèmes de la main d'oeuvre en Turquie.

Les questions difficiles de l'association avec la Turquie qui s'étaient accumulées au Conseil firent l'objet, à la fin, d'un "package deal" qui est la technique habituelle de négociation du Conseil. En effet, divers intérêts des six s'entrechevaient et chacun essayait d'obtenir de ses partenaires des concessions, sur des questions qui sont importantes pour lui pour en consentir sur d'autres. Ainsi, vers la fin des négociations avec la Turquie, l'Allemagne fédérale soutenait fortement la Turquie et insistait

49 LEMAIGNEN (Robert), *L'Europe au berceau. Souvenirs d'un technocrate*, Paris, Plon, 1964, p. 207.

50 *Europe* (1288), 13 juin 1962.

51 *Ibid.* (1323), 24 juillet 1962.

également pour que la candidature de l'Autriche à l'association fut considérée comme urgente. La France qui avait des réserves sur l'accord turc ne désirait pas voir les contacts avec la Grande-Bretagne évoluer vers un débat multilatéral sur les problèmes institutionnels de la C.E.E., etc... Le "package deal" qui a permis d'applanir les dernières difficultés avant le paraphe de l'accord turc comprenait toutes ces questions et bien d'autres encore.⁵²

En définitive, il nous semble que, contrairement aux prétentions des Etats membres, la procédure choisie par le Conseil pour conduire les négociations d'association (celle de l'article 111) est plus lourde et lente que celle des articles 228-238. Il ne faut cependant pas exagérer la diminution du rôle de la Commission. Celle-ci a parfaitement rempli sa fonction de "catalyseur" des six.⁵³ C'est pourquoi, les différences juridiques que nous avons relevées ne font pas du processus de prise de décisions dans les relations extérieures, un processus très différent de celui général de la Communauté. Il en est, si l'on veut, un cas particulier. L'étroite collaboration entre le Conseil et les comités qui en dépendent d'une part, et la Commission, de l'autre, est solidement établie dans la pratique communautaire, au delà des particularités juridiques.

b) *La phase de la conclusion*

Si l'on s'en tient au texte de l'article 238, le Parlement Européen devrait être saisi après la fin des négociations, et sitôt son avis délivré, le Conseil devrait conclure l'accord. La mise en application de cet article d'apparence claire donna cependant lieu à deux controverses dont les conséquences sont importantes pour l'avenir politique de la C.E.E.

L'une de celles-ci porte sur le moment de la consultation du Parlement par le Conseil, et met en cause la conception que l'on se fait du droit communautaire et de ses rapports avec le droit international classique. L'autre a trait à l'interprétation que l'on fait des compétences de la C.E.E. dans les relations extérieures, et met aux prises les souverainetés nationales et le treaty making power communautaire. Cette dernière controverse

⁵² *Ibid.* (1519), 1er avril 1963; (1544), 4 mai 1963.

⁵³ LINDBERG (Leon, N.), "Decision Making and the Integration in the European Community," *International Organisation* 19 (1), winter 1965, p. 62.

a donné naissance à des accords d'association mi-communautaires, mi-conventionnels. Dans les deux controverses le fond est politique. Il s'agit de savoir s'il faut interpréter extensivement ou restrictivement le texte du traité, de manière à donner plus ou moins de compétences à la C.E.E. et de pouvoirs à ses organes qui les mettent en oeuvre.

i) *La procédure de conclusion adopté par le Conseil de ministres*

L'acte qui termine la phase des négociations et marque le début de la phase de la conclusion est le paraphe. Les Etats membres de la C.E.E. sont tenus au courant du texte qui va être paraphé. Le Conseil, d'une part, donne l'autorisation de parapher et, de l'autre, il l'approuve après le dépôt des initiales des deux chefs de délégation. Ces deux opérations sont une dernière occasion pour le Conseil de marquer sa supériorité sur la Commission. La signification et l'utilisation du paraphe par la Commission, dans le cadre de la procédure communautaire de conclusion des accords d'association ont toujours donné lieu à des controverses.⁵⁴ Les Etats membres ont mis au point une procédure, après avoir interprété l'article 238 à leur manière (cf. fig. 2, dans les notes).

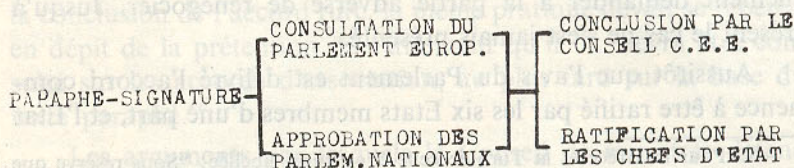


Fig. 2. — La procédure communautaire de conclusion des accords d'association, telle qu'elle a été mise au point par les Etats membres.

Ainsi, les Etats membres décidèrent que le paraphe marque la fin du rôle de la Commission dans le processus, ce qui est évident, mais qu'il ne signifie nullement le commencement de la procédure de conclusion, ce qui l'est moins. Selon eux, c'est la signature, qui suit le paraphe, qui doit avoir l'effet de fixer le texte de l'accord et montrer la détermination des parties à continuer plus avant dans la conclusion de celui-ci. Ce n'est qu'à ce

⁵⁴ DUPUY (René-Jean), op. cit., p. 795.

moment là que la phase des négociations serait formellement terminée et le Parlement Européen consulté. Lors de la conclusion des accords d'association le Conseil, pour montrer que la signature n'a pas la fonction de conclure définitivement l'accord, l'a accompagnée d'une réserve.⁵⁵

Le Parlement Européen est saisi de l'accord dans les jours suivant la signature, par une lettre du président du Conseil. Le texte est examiné d'abord par les commissions compétentes puis en séance plénière, où la résolution portant l'avis du Parlement est votée. La Commission de la C.E.E. apporte son aide au Parlement pendant l'examen de l'accord. Le Parlement délivre son avis dans un laps de temps relativement bref. Ainsi, saisi de l'accord grec le 13 juillet 1961, il émettait son avis le 19 septembre. Pour l'accord turc ces dates furent les 12 septembre et 28 novembre.

L'un des arguments du Conseil pour consulter le Parlement après la signature de l'accord a été de ne pas faire attendre davantage les Etats tiers. Or, le délai entre le paraphe et la signature a excédé celui entre la saisie du Parlement et l'émission de son avis. En effet, l'accord d'Athènes fut paraphé le 30 mars 1961 et signé le 9 juillet, tandis que l'accord d'Ankara fut paraphé le 25 juin 1963 et signé le 12 septembre suivant.

Si l'avis du Parlement est négatif, le Conseil devrait théoriquement demander à la partie adverse de renégocier. Jusqu'à présent le cas ne s'est jamais présenté.

Aussitôt que l'avis du Parlement est délivré l'accord commence à être ratifié par les six Etats membres d'une part, et l'Etat

55 Pour la Grèce et la Turquie celle-ci est ainsi libellée: "Sous réserve que la Communauté ne sera définitivement engagée qu'après notification à l'autre Partie contractante de l'accomplissement des procédures requises par le Traité instituant la Communauté Economique Européenne et notamment la consultation de l'Assemblée Parlementaire Européenne". Pour les Etats africains et malgaches associés et le Nigéria, la même formule, diminuée de sa dernière partie, "... et notamment la consultation de l'Assemblée Parlementaire Européenne", a été utilisée. L'association des Etats africains et malgaches constitue un cas à part. Mais l'association du Nigéria se fonde sur l'article 238. Aussi, la formule retenue pour elle a-t-elle comme conséquence une déconsidération accrue du Parlement Européen dans les relations extérieures. Mais il y a plus: l'accord du Nigéria a été signé, outre le président du Conseil de ministres, par un membre de la Commission, tout comme M. Hallstein avait signé la convention de Yaoundé. Cette procédure n'est-elle pas la manifestation de la volonté des Etats membres de réduire la Commission à l'état d'un groupe négociant sous leurs ordres, et une violation des articles 228 et 238 ?

tiers de l'autre, suivant les règles constitutionnelles de chacun. L'accord est conclu définitivement au nom de la C.E.E. par le Conseil de ministres. Dans cette procédure de conclusion mise au point par les Etats membres, la consultation du Parlement Européen correspond à l'approbation de l'accord par les parlements nationaux des six Etats membres et de l'Etat tiers, et sa conclusion définitive par le Conseil équivaut à la ratification par les chefs d'Etat de ces pays (cf. fig. 2, dans les notes).

Tous les organes de la C.E.E. notamment et surtout le Parlement n'étant pas d'accord avec la procédure qui vient d'être décrite, les controverses naquirent lors de la conclusion de la première association, celle avec la Grèce.

ii) *La controverse sur la consultation du Parlement Européen*

Lors de la conclusion de l'accord grec, ni la Commission, ni le Parlement n'étaient, semble-t-il, au courant de l'intention du Conseil de ministres de signer l'accord avant la consultation de l'Assemblée. Dès qu'il l'apprit, le Parlement s'éleva contre cette pratique et dans la résolution portant l'avis sur l'accord grec, la condamna en des termes sévères: l'Assemblée "s'élève, en conséquence contre cette violation du traité et s'attend à ne plus être placée, à l'avenir, dans une pareille situation sinon elle se réserve dès maintenant sa complète liberté d'action."⁵⁶ Lors de la conclusion de l'accord turc, la même pratique devait se répéter, en dépit de la prétention du Parlement qu'il "... devra être consulté sur les accords d'association, au plus tard sur la base du texte paraphé."⁵⁷

Les arguments par lesquels le Conseil de ministres défend la procédure qu'il a adoptée ont été exposés devant le Parlement Européen, lors de l'examen de l'accord grec. Comme on l'a déjà souligné, le Conseil soutient que le paraphe a pour unique effet de mettre fin au rôle de la Commission dans le processus, mais n'a nullement celui de déclencher la procédure de conclusion. C'est la signature qui a "pour effet de clore les négociations et "d'arrêter le texte sur lequel s'engagera la procédure de conclusion qui doit suivre."⁵⁸ On a tenté d'expliquer cette utilisation sin-

56 *Débats* XI /61 (44), 19 septembre 1961, p. 55.

57 *Ibid.* X /63 (64), 27 juin 1963, p. 185.

58 *Ibid.* XI /61 (44), 18 septembre 1961, p. 27. M. Müller Armack, secrétaire d'Etat allemand, représentant M. Erhard, président en exercice du Conseil.

gulière du paraphe par le fait que le lien entre le Conseil et la Commission n'est pas hiérarchique comme celui existant entre le chef d'Etat et ses fonctionnaires, mais conventionnel.⁵⁹ On peut retorque à cette remarque que la Commission est le mandataire du Conseil dans les accords d'association, et que le Conseil contrôle, autorise et ensuite approuve le paraphe. "Autoriser" la Commission à parapher ne signifie-t-il pas que le Conseil endosse l'aposition du paraphe? Dans ce cas la signature se réduit à une cérémonie publique solennelle, n'ayant aucune utilité juridique au sein de la Communauté.

Le fond de cette querelle juridique entre le Conseil et le Parlement réside dans l'assimilation du droit communautaire au droit international public classique. Selon le porte-parole du Conseil, celui-ci avait procédé "Tout simplement en appliquant les dispositions des articles 228 et 238 du traité à la lumière de la pratique internationale habituelle ... en se référant expressément aux notions du droit international classique, ces dispositions du traité de Rome nous invitaient d'ailleurs à cette interprétation."⁶⁰ Cette manière de voir les choses a été justifiée par la nécessité de faire coïncider la procédure communautaire avec la mise en oeuvre parallèle des procédures de conclusion de l'accord au sein des Etats membres et de l'Etat tiers.⁶¹

Entre le paraphe, tel qu'il est conçu par le Conseil et le paraphe tel qu'il existe en droit international, il y a une différence importante. En droit international celui-ci a pour effet de fixer, d'authentifier le texte résultant des négociations. Tandis que le Conseil prétend que c'est la signature qui a cet effet. De toute façon, il est difficile d'imaginer que l'Etat tiers qui raisonne en termes de droit international, puisse admettre que le paraphe n'a pas l'effet de fixer le texte de l'accord.

La deuxième phase de la procédure de conclusion engagée par la signature serait, "... celle de la consultation de l'Assemblée dont l'intervention correspond à l'activité des parlements de nos pays dans la procédure d'élaboration d'actes internationaux."⁶² Le Parlement Européen est donc assimilé à un parlement national.

59 REUTER (Paul), op. cit., p. 397.

60 *Débats* XI/61 (44), 18 septembre 1961, p. 27.

61 MEGRET (Jacques), op. cit., p. 20.

62 *Débats* XI/61 (44), 18 septembre 1961, p. 27.

Par conséquent, juridiquement, il ne devrait pas participer à la phase d'élaboration, mais à celle de conclusion qui commence avec la signature. Et, s'il est consulté avant la signature, rien ne séparerait plus dans le traité la signature, de la conclusion. Le bien-fondé de cette thèse est douteux. L'opinion dominante en cette matière semble être que le Parlement Européen ne peut être comparé aux parlements nationaux.⁶³

Le dernière étape de la procédure est la conclusion de l'accord. Le Conseil estime, on l'a dit, qu'"Elle correspond à la ratification des accords internationaux de type classique, ratification qui, ...ne doit pas être confondue avec l'approbation parlementaire et qui relève, dans chacun de nos Etat, de la compétence du Chef de l'Etat."⁶⁴ Cet argument, qui donne à la conclusion de l'accord par le Conseil, la même forme que la ratification par le chef d'Etat, est renforcé par la distinction entre la procédure simplifiée et la procédure solennelle, conçue dans la C.E.E. La première est prévue pour les accords tarifaires et commerciaux, pour lesquels le traité n'exige pas la consultation du Parlement Européen: dans ce cas le Conseil considère que sa signature équivaut à la conclusion. La seconde procédure-celle des accords d'association-prévoit la consultation du Parlement, ce qui justifie aux yeux du Conseil, la distinction signature-conclusion. Il semble difficile de déduire du texte du traité que le mot "conclure" signifie tantôt "signature", tantôt "ratification." Les articles 114, 228 et 238 semblent l'employer dans le sens de l'engagement juridique.⁶⁵ D'ailleurs, lorsque l'on considère l'ensemble du système institutionnel de la C.E.E., on arrive également à la même conclusion. Contrairement aux Etats nationaux, dans la C.E.E. les pouvoirs executif et législatif incombent au même organe - le Conseil - et il n'y a pas de Chef d'Etat. Le Conseil est le mandant de l'organe qui négocie. Il signe l'accord d'association en terminant la phase des négociations, puis il le conclut définitivement. Le Parlement Européen n'a pas de pouvoir législatif mais consultatif. On voit donc que la structure institutionnelle de la C.E.E. ne permet pas l'application pure et simple de

63 DUPUY (René-Jean), op. cit., p. 799; HOUBEN (P-H.J.M.), op. cit., p. 74; RENARD-PAYEN (Olivier), op. cit., p. 541; PESCATORE (Pierre), op.cit., p. 117.

64 *Débats* XI/61 (44), 18 septembre 1969, p. 27.

65 HOUBEN (P-H.J.H.), op. cit., p. 74.

la procédure internationale classique de conclusion des accords internationaux dans la Communauté.

L'article 228 du traité stipule dans son alinéa 2 que "Les accords conclus dans les conditions fixées cidessus lient les institutions de la Communauté et les Etats membres." Cela est assez clair pour pouvoir en déduire que dans tous les cas, le Conseil engage la C.E.E. au moment où il signe l'accord.⁶⁶

Les conceptions du Parlement Européen relatives à ce problème ont été exposées dans le rapport Battista.⁶⁷ Elles placent le débat dans le cadre des structures institutionnelles de la C.E.E. Le Parlement estime que son avis, prévu dans l'article 238 n'a de sens que s'il peut éventuellement modifier le texte de l'accord. Or, cela n'est possible que si la consultation précède la signature. Pour le Parlement la procédure de la conclusion s'engage avec l'aposition du paraphe. Le paraphe de la Commission a pour effet de "clôre la négociation et fixer les textes."⁶⁸ Dans ces conditions, la signature solennelle de l'accord équivaut à sa conclusion. La conclusion par le Conseil n'est pas la ratification, puisque l'intervention du Parlement Européen n'est pas une approbation, mais une consultation. L'approbation est donnée par les parlements nationaux après que le traité a été entièrement formé; elle vise l'ensemble et se traduit par son acceptation ou son rejet en bloc. Tandis que l'avis du Parlement Européen constitue un ensemble de propositions de modification, portant sur des parties de l'accord, "sans pour cela empêcher l'acceptation de tout le traité."⁶⁹

Sur le plan juridique, la thèse du Parlement Européen semble plus cohérente que celle du Conseil. Quelle que soit l'interprétation que l'on donne de l'article 238, on doit le faire en se référant aux conditions spécifiques de la Communauté et non au droit international classique. Ce dernier s'applique aux relations extérieures de la C.E.E. mais non à ordre interne.⁷⁰ Le droit

66 DUPUY (René-Jean), *op. cit.*, p. 799.

67 BATTISTA (Emilio), *Rapport présenté au nom de la commission temporaire spéciale pour l'association de la Grèce à la C.E.E. sur la procédure adoptée pour la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E.*, documents de l'Assemblée parlementaire européenne (61), 18 septembre 1961, p. 2.

68 *Débats* XI/61 (44), 19 septembre 1961, p. 44.

69 BATTISTA (Emilio), *op. cit.*, p. 3.

70 PESCATORE (Pierre), "Les aspects fonctionnels de la Communauté Economique Européenne, notamment les sources du droit," p. 70, in: *Les aspects juridiques du Marché Commun*, Liège, Faculté de Droit de Liège, 1958.

communautaire est distinct du droit étatique et du droit international. La "compénétration" qui existe entre le droit communautaire et le droit étatique - la doctrine dualiste ne peut s'appliquer ici - ressemble à celle des ensembles à caractère fédéral.⁷¹ Même des auteurs tels que Paul De Visscher qui ont tendance à voir le droit communautaire sous l'emprise du droit international public, reconnaissent les aspects fédéralistes des Communautés européennes.⁷² La Cour de Justice des Communautés, très prudente en cette matière, a admis dans l'affaire E.N.E.L. que le droit communautaire n'a pas les mêmes rapports avec le droit interne des Etats membres que ceux que le droit international public a avec ce même droit.⁷³ Elle a ainsi affirmé le caractère spécifique du droit communautaire par rapport au droit international public.

En réalité, la thèse présentée par les Etats membres a des fondements politiques qu'essayent de masquer des arguments d'ordre juridique. Les Etats membres ne veulent pas renforcer les pouvoirs du Parlement Européen, car celui-ci contrôlant directement la Commission et l'appuyant effectivement, donnerait une orientation fédéraliste à la Communauté Européenne. En ce sens, cette querelle dépasse les accords d'association, et s'inscrit dans le cadre général de l'évolution politique des Communautés européennes.

Face au Conseil, le Parlement dispose d'un atout efficace mais négatif et délicat à mettre en oeuvre: le refus d'avis. Il l'a déjà mis en pratique dans certains cas de consultation mineure.⁷⁴ Mais il n'a jamais été jusqu'à l'appliquer lors d'une consultation sur un accord d'association. En revanche, il a eu recours à ce qu'on peut appeler une tactique d'obstruction. Les commissions politique et du commerce extérieur du Parlement décidèrent de surseoir à l'examen de l'accord turc, tant que le problème de la

71 HALLSTEIN (Walter), *La Communauté Européenne, nouvel ordre juridique*, Paris, le Bureau d'Information des Communautés Européennes, 1965, p. 9.

72 DE VISSCHER (Paul), "Les tendances internationales des constitutions modernes," *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* 80 (1), 1952, p. 546.

73 *Communautés Européennes (CECA CEE; Euratom), Cour de Justice, Recueil de Jurisprudences*, Luxembourg (Service des publications des Communautés Européennes), vol. X, affaire 6-64, p. 1159.

74 RENARD PAYEN (Olivier), *op. cit.*, p. 544.

procédure ne serait pas clarifié.⁷⁵ Les deux commissions ont effectivement attendu, la première pendant un mois et la seconde pendant près de deux mois avant de reprendre l'examen du texte.⁷⁶ Parallèlement à cette manière forte, le Parlement a recherché un *modus vivendi* avec le Conseil. Il a formulé des propositions pour une nouvelle procédure, qui permettrait au Parlement et au Conseil agissant ensemble, de dégager les grandes lignes dont ce dernier pourrait s'inspirer pendant les négociations. Le Conseil informerait le Parlement du déroulement de celles-ci. Ainsi, la consultation gagnerait-elle en efficacité, sans risquer de compromettre la conclusion de l'accord: "on pourrait prévoir que le Parlement procède, à l'initiative du Conseil, à un débat d'orientation avant le début des négociations sur l'association. Au cours des négociations proprement dites, il conviendrait d'entretenir des contacts encore plus étroits avec la Commission de la C.E.E. qui mène les négociations et avec le Conseil de ministres. Ce rôle serait confié aux diverses commissions compétentes du Parlement. Lorsque les négociations auraient donné des résultats, le Conseil de ministres et la Commission de la C.E.E. pourraient procéder à un échange de vues confidentiel avec les commissions compétentes pour connaître les premières réactions du Parlement. La consultation ferait donc suite à toute une série de prises de contacts qui permettraient au Parlement d'exercer le rôle que lui impartissent manifestement les dispositions de l'article 238."⁷⁷ En dépit de ces démarches, le Conseil n'a rien entrepris pour modifier la procédure de conclusion des accords d'association, qui continue à être appliquée sans aucune modification.

iii) *Les limites du treaty making power de la C.E.E.: les accords mixtes*

Tous les accords d'association conclus sur la base de l'article 238 du traité de Rome ont été signés, à côté du Conseil de ministres, par les gouvernements des six Etats membres. Pour ce faire les Etats membres ont avancé la raison suivante: ces

⁷⁵ *Europe* (1639), 5 septembre 1963.

⁷⁶ *Ibid.* (1671), 12 octobre 1963; (1686), 30 octobre 1963.

⁷⁷ DEHOUSSE (Fernand), *Rapport fait au nom de la commission politique sur l'accord créant une association entre la C.E.E. et la Turquie et documents annexés* (doc. 91), documents du Parlement Européen (94), 25 novembre 1963, p. 2.

accords contiennent des dispositions qui dépassent les compétences auxquelles les six ont renoncé au profit de la C.E.E., et qui mettent en jeu les compétences nationales. Le problème de savoir par où passe exactement la ligne de démarcation entre les compétences communautaires et les compétences nationales, d'une part, et celui de fixer les limites du treaty making power de la C.E.E., qui est un aspect particulier de la première question, de l'autre, sont ainsi posés.

D'une manière générale, la compétence des institutions internationales pour les relations extérieures est de droit.⁷⁸ L'article 210 du traité de Rome reconnaît à la C.E.E. la personnalité juridique et les Communautés Européennes étant des organisations du type supérieur, leur capacité de conclure des accords internationaux revêt une importance considérable.

Dans le Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, l'article 6 lui confère le treaty making power généralisé. On a mis en évidence pour elle la notion du "parallélisme" entre ses compétences internes et internationales, les premières constituant la limite supérieure des secondes.⁷⁹ L'Euratom, également spécialisée dans un secteur déterminé, bénéficie de ce parallélisme (art. 101). Or, dans la C.E.E., l'article 228 contient des formules précises qui limitent son treaty making power aux hypothèses expressément prévues par le traité de Rome. Le caractère restrictif de cet article semble exclure le parallélisme entre les compétences internes et externes de la C.E.E. En effet, celle-ci a, dans ses relations extérieures, des "attributions spécifiques", données par les articles 111, 113, 114, 228, 229, 230, 231, 237, 238.⁸⁰ Si certains de ces articles sont suffisamment restrictifs pour ne pas laisser de doutes quant à leur portée, il n'en va pas de même pour l'article 238.

Le champ d'application de cet article dépend de l'interprétation plus ou moins large que l'on donne du treaty making power de la C.E.E. La répartition des compétences entre la

78 DE SOTO (Jean), "Les relations internationales de la C.E.C.A.", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* 90 (II), 1956, p. 38.

79 REUTER (Paul), *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1953, p. 120.

80 PESCATORE (Pierre), "Les relations extérieures des Communautés," *op. cit.*, p.

C.E.E. et les Etats membres n'est pas claire. Elle ne se fait pas par matière comme dans les Etats fédéraux. La C.E.E. s'est vue confier des compétences dans presque toutes les matières économiques et commerciales, mais dans des proportions très variables. Pour en donner une appréciation exacte, il faut se référer au texte du traité et l'interpréter.

Celui-ci peut être interprété d'une manière extensive. C'est ce que font les milieux communautaires, en y appliquant la théorie des compétences implicites, ou tout au moins, celle des compétences fonctionnelles.⁸¹ Il s'en suit que dans les limites tracées par l'article 228, la C.E.E. devrait pouvoir conclure des accords d'association portant sur toutes les matières qui entrent dans sa compétence. Une telle interprétation, qui va dans le sens de l'élargissement des compétences communautaires au détriment de celles des Etats membres, semble être celle qui s'impose à la lumière des dispositions de l'article 238. Celui-ci prévoit une association "caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières." Peu d'obligations peuvent échapper à cette formule, large et souple, à condition de répondre aux objectifs de la Communauté.⁸² Ainsi que l'a reconnu l'"Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies", les Etats membres d'une institution internationale, en lui assignant certaines fonctions avec les devoirs qui les accompagnent, l'ont nécessairement revêue de la compétence qu'exige l'acquittement effectif de ces fonctions.⁸³ Par conséquent, pour permettre à la C.E.E. de mettre en oeuvre les fonctions dont il est question dans l'article 238 et qui caractérisent l'association, on pourrait "...considérer l'article 238 comme la base pour l'établissement des droits et obligations envers les pays tiers dans tous les domaines pour lesquels la Communauté a des compétences internes."⁸⁴ Compte tenu de toutes les précautions d'ordre

81 REUTER (Paul), *Organisations Européennes*, op. cit., p. 392.

82 TESTA (Gaetano), "L'association du Nigéria à la C.E.E.," *Revue du Marché Commun* (92), juin 1966, p. 602.

83 *Cour Internationale de Justice*, Arrêt consultatif du 11 avril 1949 sur la "Réparation des dommages subis au service des Nations Unies," *Recueil des Arrêts*, 1949, p. 179.

84 SCIOLLA LAGRANGE (Alberto), *The preferential areas associated with the European Economic Community*, (Reprinted from the *Expansion of the World Trade*), London, the British Institute of International and Comparative Law, 1964, p. 46.

procédural et substantiel prévu par cet article, avec la garantie du prolongement de la règle de l'unanimité au-delà de la période transitoire, la consultation du Parlement Européen, et la référence à l'éventuelle révision du traité aux termes de l'article 236, cette interprétation ne paraît pas exagérée. Ce "parallélisme" limité à l'article 238 n'est pas en contradiction avec l'absence de parallélisme général que nous avons constaté au sein de la C.E.E.

Les Etats membres ne partagent pas de telles conceptions qui ont des résonances fédéralistes. Ils considèrent que "les droits et obligations" de la C.E.E. sont limités aux domaines où celle-ci a le pouvoir exprès d'assumer des engagements internationaux c'est-à-dire aux articles 111 et 113. Il y a lieu de se demander, pourquoi les auteurs du traité auraient-ils prévu dans l'article 238 une procédure beaucoup plus rigide que celles des articles 111 et 113, si l'article 238 avait une portée limitée par ces deux derniers articles.

Une autre opinion consiste à refuser ces deux raisonnements et à prétendre que l'article 238 a simplement été rédigé en pensant à l'accord d'association entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni, qui ne comportait aucun engagement véritable, mais plutôt des procédures de consultation en vue d'actions coordonnées. L'usage que la C.E.E. en a fait ayant dépassé son objet initial, la rédaction de cet article "vague et imprécis" ne serait plus adaptée.⁸⁵ Il y a une contradiction dans cet argument, dans ce sens que si les auteurs du traité visaient uniquement des procédures de consultation, ils n'auraient pas entouré l'article 238 de toutes les précautions prévues dans le traité.

Le point précis qui, selon les Etats membres, dépasse les compétences de la C.E.E. et justifie qu'ils signent les accords d'association est l'assistance financière. D'un point de vue strictement juridique, l'assistance financière ne fait pas partie des compétences de la C.E.E. Ces compétences ne peuvent exclure celles des Etats membres.⁸⁶ Mais ceux-ci devraient fournir à la C.E.E., à laquelle ils ont conféré la compétence de conclure des accords d'association, les moyens de réaliser les objectifs de ces

85 MEGRET (Jacques), "Le pouvoir de la C.E.E. de conclure des accords internationaux," *Revue du Marché Commun* (75), décembre 1964, p. 534.

86 PINTO (Roger), *Les Organisations Européennes*, Paris, Payot, 1965 (2ème édit.), p. 287.

accords. Or, tous les accords d'association conclus par la C.E.E. déclarent avoir pour but d'aboutir à une plus grande prospérité commune, et d'aider les pays tiers associés à se développer économiquement et socialement. La réalisation de ces buts implique, entre autres, l'aide financière. La faiblesse de l'argument avancé par les Etats membres a été confirmée par le fait que ceux-ci ont signé l'accord d'association avec le Nigéria, qui ne comporte aucune assistance financière. La très grande importance politique des accords d'association rend compréhensible la volonté des Etats membres de participer à leurs conclusions de la façon la plus étroite. Il n'empêche que les justifications juridiques avancées afin de masquer ce mobile politique ne résistent guère à l'examen.

D'autre part, plusieurs solutions juridiques visant à inclure l'aide financière dans les compétences communautaires ont été avancées. La première des ces solutions consiste en l'application de l'article 235, suivant lequel si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un de ses objets, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. Certes, tout accord d'association n'est pas nécessaire pour réaliser les objectifs du traité. Mais le préambule du traité de Rome déclare que les six sont "déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens," et qu'ils entendent "... confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et ... assurer le développement de leur prospérité, conformément au principe de la Charte des Nations Unie". Or, pour permettre aux pays associés soit de s'unir plus étroitement à l'Europe, soit de développer leur prospérité, il faut aussi leur accorder de l'aide financière. On peut donc appliquer l'article 235 pour réaliser ces deux objectifs annoncés par le préambule du traité de Rome.

La deuxième solution, préconisée par M. Dehousse, consiste pour chaque Etat membre d'allouer sa part dans l'aide financière à l'associé, non pas par une procédure d'approbation et de ratification, mais à l'occasion du vote du budget national, en y inscrivant les sommes correspondant à cette part.⁸⁷

87 *Débats* I/64 (67). 28 novembre 1963, p. 148

La troisième solution fut imaginée par les membres de la commission temporaire spéciale pour l'association de la Grèce à la C.E.E. Cette commission proposa la conclusion de deux accords distincts, l'un ratifié par les Etats membres et l'autre conclu par la C.E.E.⁸⁸ Le Conseil repoussa cette proposition en faisant remarquer à juste titre que scinder l'accord en deux eut créé des complications.

La quatrième et dernière solution préconisée est la révision de l'accord, en utilisant le dernier paragraphe de l'article 238: "Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236." Faut-il penser, dans le cas d'une interprétation restrictive de l'article 238, que tout accord d'association implique des amendements au traité?⁸⁹ Il est difficile d'admettre que le traité soit modifié à l'occasion de chaque accord d'association. Cela constitue un argument de plus contre une interprétation restrictive de l'article 238. Il en est un, en revanche, en faveur de l'interprétation large, qui rend difficile l'application du dernier paragraphe de l'article 238, préservant par là l'intégrité du traité de Rome.

Pour arriver à une juste appréciation des thèses contradictoires relatives aux accords mixtes, il faut examiner les trois cas d'application de l'article 238, qui existaient au moment de la rédaction de cet article, la Convention de Yaoundé étant un cas à part.⁹⁰

Lors de la conclusion de l'accord d'Athènes, en dépit du fait que les Etats membres le signèrent en prétendant que l'aide financière dépassaient les limites du treaty making power de la C.E.E., le véritable mobile de cette initiative était ailleurs. Il résidait notamment dans le protocole numéro 10 de l'accord grec, sur le tarif douanier, qui empiétait sur les droits et obligations réciproques des Six, rendant indispensable la révision du traité de

88 *Ibid.* XI /61 (67), 28 novembre 1961, p. 10.

89 REUTER (Paul), *Organisations Européennes*, op. cit., p. 395.

90 OLIVIER (Daniel), "La Convention d'association entre la C.E.E. et les E.A.M.A., signée à Yaoundé 20 juillet 1963, *Revue du Marché Commun* (66), décembre 1963, p. 483. Il n'y a jamais eu d'accord entre les auteurs à propos de la question de savoir si la Convention de Yaoundé se fonde sur l'article 238 ou sur une combinaison des articles 228 et 136, paragraphe 2 du traité de Rome.

Rome.⁹¹ Les Etats membres décidèrent de passer sous silence ce point gênant pour ne pas créer un précédent dangeureux pour l'intégrité du traité.⁹² Tout compte fait, l'accord grec étant très développé, créant dès le départ une union douanière progressive donnait aux Etats membres des raisons valables de le signer.

Avec l'accord turc, la théorie des accords mixtes devient beaucoup plus contestable. Une interprétation plus conforme à l'esprit du traité de l'article 238 aurait sans doute permis de trouver une solution communautaire à la question de l'aide financière et de faire conclure l'accord par la seule C.E.E.

Quant à la conclusion de l'accord avec le Nigéria, sa signature par les Etats membres constitue une violation pure et simple du traité. Cet accord, qui ne comporte pas d'aide financière établit une zone de libre-échange, avec des engagements d'ordre contingentaire et tarifaire, complétés de dispositions institutionnelles. Il y a certes les articles 3, paragraphes 2, 6; paragraphes 2, 3 et 4; et 12, paragraphe 1, qui font bénéficier le Nigéria de clauses dérogatoires, contraire aux principes de réciprocité de l'article 238.⁹³ Mais il s'agit expressément de clauses de non-réciprocité à la faveur du sous-développement, notion quasi-universellement admise dans les relations économiques internationales, et notamment au sein du GATT. Rien ne peut donc justifier le caractère de l'accord mixte que l'on a donné à l'accord du Lagos, sinon des considérations politiques.

91 VAN BENT HEM VAN DEN BERGH (G.), "The new Convention of association with African States," *Common Market Law Review* 1 (1), juin 1963, p. 166.

92 DUPUY (René-Jan), op. cit., p. 807.

93 TESTA (Gaetano), op. cit., p. 600.

Les choses étant ce qu'elles sont aujourd'hui au sein de la C.E.E., les Etats membres préfèrent accentuer le côté coopération interétatique de la Communauté, par opposition à son côté integrationniste. C'est à dessein que cet article a étudié un aspect de la prise de décisions dans les relations extérieures de la C.E.E. d'un point de vue plutôt normatif, afin d'accentuer la différence qu'il y a entre, d'une part le texte et l'esprit du traité de Rome rédigé en 1956, dans un contexte politique différent de celui qui prévaut actuellement et, d'autre part, la pratique qui en a été donnée. En dernière analyse, c'est le contexte politique qui détermine l'usage que l'on fait d'un texte juridique comme le traité de Rome, en lui imposant un développement dans des directions différentes de celles que ses auteurs avaient cru pouvoir lui indiquer. Le domaine des relations extérieures est l'un de ceux où cette différence est relativement aisée à observer.