

tions qui ne sont pas de la politique commerciale.

Ainsi, en matière financière, l'accord, en attendant la création du fonds commun, préconiserait un financement des stocks de la part des producteurs et des consommateurs, ce qui ressortirait de la compétence des États membres. Par ailleurs, il apparaîtrait que d'autres domaines seront visés par l'accord, notamment les conditions de travail, l'assistance technologique, la coordination des programmes de recherche et les consultations en matière fiscale. Enfin et surtout, le principal objectif « technique » poursuivi par la négociation serait celui de la stabilisation des prix; or, une action concertée sur les prix internationaux d'un produit ne constituerait pas une action directe sur le volume des échanges et ne relèverait donc pas de la politique commerciale.

c) Un argument supplémentaire en faveur de la négociation et de la signature par les États membres serait fourni par la constatation que l'accord s'appliquera aux « territoires dépendants ». Les territoires français d'outre-mer, contrairement aux départements d'outre-mer, ne seraient pas inclus dans le champ du traité; les compétences communautaires

ne s'étendraient pas aux territoires d'outre-mer et, en ce qui les concerne, seule la France aurait vocation à les représenter. La représentation des territoires dépendants imposerait à tout le moins la participation de la France à la négociation.

d) La revendication, par la Commission, d'une compétence exclusive pour la négociation de l'accord sur le caoutchouc serait dépourvue de base juridique. De plus, le raisonnement de la Commission ne laisserait pas d'être préoccupant: il serait demandé à la Cour, tout d'abord, de délimiter le champ d'application de l'article 113, de façon à y inclure des politiques qui ne sont manifestement pas « commerciales », et ce afin de fonder une compétence exclusive de la Communauté à participer à des accords, ce qui serait déjà contestable; il serait, ensuite, demandé à la Cour de dire que, même dans le cas où le caractère mixte des compétences serait indéniable, la Communauté devrait seule négocier et conclure des accords internationaux, et ce pour des raisons d'opportunité. La Cour serait ainsi, en fait, invitée à ne pas appliquer le droit communautaire, pour des raisons d'opportunité au demeurant très contestables.

Prise de position de la Cour

Par demande du 13 novembre 1978, la Commission a invité la Cour à se prononcer, en vertu de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité CEE sur la compatibilité avec le traité du projet d'accord international sur le caoutchouc naturel, en cours de négociation dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (ci-après: *CNUCED*), au regard, plus particulièrement, de la compétence de la Communauté pour conclure cet accord.

- 2 La Commission a pris cette initiative à la suite d'une divergence de vues qui s'est manifestée entre elle-même et le Conseil sur la question de la délimitation des compétences respectives de la Communauté et des États membres pour négocier et conclure l'accord en question. Les conceptions défendues à ce sujet par la Commission et le Conseil peuvent être résumées en ces termes.

Selon la Commission, l'accord envisagé entre entièrement ou, du moins, pour l'essentiel dans le cadre de l'article 113 du traité CEE, relatif à la politique commerciale commune. A ce titre, la négociation et la conclusion de l'accord relèvent de la compétence exclusive de la Communauté; par voie de conséquence, la Communauté doit assumer, par l'intermédiaire de ses propres institutions, la totalité des droits et obligations attachés à sa qualité de partie contractante à l'accord, participer sur le même pied que les autres parties aux institutions qui seront établies dans ce cadre et y disposer, en propre, d'un droit de vote et faire exercer ce droit par ses seuls représentants.

Selon le Conseil, la matière de l'accord dépasse le cadre de la politique commerciale et donne lieu dès lors à un partage de compétences entre la Communauté et les États membres, de manière que l'accord doit être conclu, à l'instar d'autres accords similaires, selon la technique dite de l'accord «mixte», c'est-à-dire par la Communauté et les États membres conjointement. Le Conseil estime que cette formule, éprouvée en de nombreuses occasions, dans le cadre des régimes d'association, des négociations engagées dans le contexte du «dialogue Nord-Sud» et des accords sur les produits de base antérieurement conclus, aurait permis d'affirmer de manière pleinement satisfaisante l'unité de la Communauté sur la scène internationale.

- 3 Il apparaît de ce qui précède qu'en soi, le droit, pour la Communauté, de participer à l'accord envisagé n'est pas contesté. Le seul point de divergence consiste à déterminer si la matière de l'accord relève entièrement de la compétence de la Communauté ou si elle donne lieu éventuellement à un partage de compétence, de manière à justifier la participation conjointe, à l'accord, de la Communauté et des États membres.

I — Antécédents et état de la procédure

- 4 La participation de la Communauté à des accords internationaux sur les produits de base n'est pas une chose entièrement nouvelle. La Communauté est en effet partie aux Accords internationaux sur le blé, de 1967 et 1971, aux Accords internationaux sur le cacao, de 1972 et 1975, à l'Accord international sur le café, de 1976, ainsi qu'aux 4^e et 5^e Accords internationaux sur l'étain, de 1970 et 1975 (voir, pour les accords les plus récents, dans l'ordre: JO 1974, L 219, p. 34 (blé), 1976, L 321, p. 29 (cacao), 1976, L 309, p. 28 (café), et 1976, L 222, p. 1 (étain)). Tous ces accords ont été conclus conjointement par la Communauté et les États membres. Pour la part de la Communauté, ils ont été mis en vigueur sur base de l'article 113 du traité CEE. La Communauté a en outre participé à la négociation d'accords internationaux sur le sucre et sur l'huile d'olive, mais, en fin de compte, elle n'a pas jugé opportun d'adhérer à ces accords. Il est à noter qu'on trouve également, dans quelques accords commerciaux bilatéraux, conclus par la Communauté sur base de l'article 113, des clauses relatives au commerce de certains produits de base ou de produits similaires, comportant éventuellement des garanties d'approvisionnement.
- 5 La négociation ouverte sur le caoutchouc naturel ayant été engagée dans le cadre de la CNUCED, il faut rappeler tout d'abord quelques éléments du statut de cet organisme, fixé par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 1995 (XIX), du 30 décembre 1964. Aux termes de ce statut, la CNUCED a pour mission de «favoriser l'expansion du commerce international, principalement en vue d'accélérer le développement économique, et en particulier le commerce entre pays ayant atteint des niveaux de développement différents, entre pays en voie de développement et entre pays à systèmes économiques et sociaux différents», et de «formuler des principes et des politiques concernant le commerce international et les problèmes connexes du développement économique». Elle est chargée, dans cette perspective, de prendre des initiatives «en vue de la négociation et de l'adoption d'instruments juridiques multilatéraux dans le domaine du commerce international» (II, 3, lettres a, b et e de la résolution citée).

- 6 C'est sur base de ces dispositions qu'ont été adoptés par l'Assemblée générale, le 1^{er} mai 1974, une Déclaration et un Programme d'action concernant l'instauration d'un «nouvel ordre économique international» (résolutions 3201 et 3202 (S-VI)) et, le 12 décembre 1974, la «Charte des droits et devoirs économiques des États» (résolution 3281 (XXIX)). Parmi les principes de ce «nouvel ordre économique», la résolution 3201 (S-VI) mentionne les «rapports justes et équitables, entre les prix des matières premières, des produits primaires, des articles manufacturés et semi-finis exportés par les pays en voie de développement et les prix des matières premières, des produits primaires, des articles manufacturés, des biens d'équipement et du matériel importés par eux, en vue de provoquer au profit de ces pays, une amélioration soutenue des termes de l'échange, qui ne sont pas satisfaisants, ainsi que l'expansion de l'économie mondiale» (par. 4,5). La résolution 3202 (S-VI) demande que tous les efforts possibles soient faits «en vue de renverser la tendance continue à la stagnation ou à la baisse du prix réel de plusieurs produits de base exportés par les pays en voie de développement, malgré une augmentation générale des prix des produits de base, ce qui entraîne une baisse des recettes d'exportation de ces pays en voie de développement» (I, par. 1 c). La même résolution recommande d'accélérer «l'élaboration d'accords sur les produits de base afin de régulariser et de stabiliser selon les besoins le marché mondial des matières premières et des produits primaires» et de «préparer un programme global intégré énonçant des directives et tenant compte des travaux en cours dans ce domaine pour une gamme étendue de produits de base dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en voie de développement» (ibidem, paragraphe 3, a, III et IV). Sur la base de ces résolutions, la CNUCED a arrêté, le 30 mai 1976, lors de sa session de Nairobi, la résolution 93 (IV) qui porte le titre «Programme intégré pour les produits de base» (citée ci-après comme «résolution de Nairobi»).
- 7 La résolution de Nairobi, qui forme le cadre de référence immédiat de la négociation sur le caoutchouc naturel, contient diverses indications relatives à la nature de l'accord envisagé. Cette résolution rappelle qu'il s'agit d'un programme pour les produits de base dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en voie de développement et que l'un des objectifs principaux doit être d'aboutir à des décisions sur «l'amélioration des structures des marchés» pour ces produits. Elle mentionne également les intentions relatives à la création d'un Fonds commun s'étendant à plusieurs produits de base. Elle reconnaît ensuite la nécessité d'organiser le commerce international sur la base de l'avantage mutuel et de bénéfices équitables en tenant compte des intérêts de tous les États et particulièrement de ceux des pays en développe-

ment; elle souligne enfin la nécessité d'adopter «une démarche globale et un programme intégré pour les produits de base qui soit un programme d'action globale visant à améliorer les structures du commerce international des produits de base présentant de l'intérêt pour les pays en développement, et qui soit conforme aux intérêts de tous les pays, en particulier à ceux des pays en développement, et permette de prendre pleinement en considération les divers éléments en cause, tout en respectant les caractéristiques de chaque produit» (alinéas 7 et 14, respectivement).

- 8 Dans la partie dispositive (sub I) de la résolution, l'objectif global et fondamental du programme intégré est décrit comme consistant dans «l'amélioration des termes de l'échange des pays en développement» et dans l'élimination du «déséquilibre économique entre pays développés et pays en développement». En conséquence les objectifs suivants sont arrêtés:

- «1. Assurer la stabilité du commerce des produits de base en soutenant les prix à des niveaux qui:
 - a) soient rémunérateurs et justes pour les producteurs et équitables pour les consommateurs;
 - b) tiennent compte de l'inflation mondiale et des changements qui interviennent dans la situation économique et monétaire mondiale;
 - c) favorisent l'équilibre entre l'offre et la demande dans le cadre d'un commerce mondial des produits de base en expansion.
2. Améliorer et soutenir le revenu réel des divers pays en développement en augmentant leurs recettes d'exportation.
3. Chercher à améliorer l'accès aux marchés et la sécurité d'approvisionnement pour les produits en cause.
4. Diversifier la production des pays en développement et promouvoir leur industrialisation.
5. Améliorer la compétitivité des produits naturels par rapport aux produits synthétiques.
6. Améliorer les structures des marchés des produits en cause.

7. Améliorer les systèmes de commercialisation, de distribution, et de transport des produits de base exportés par les pays en développement.»

- 9 La résolution de Nairobi donne, dans sa partie II, une énumération, non limitative, des produits concernés, à savoir: la banane, la bauxite, le cacao, le café, le cuivre, le coton, les fibres dures, le minerai de fer, le jute, le manganèse, la viande, les phosphates, le caoutchouc, le sucre, le thé, les bois tropicaux, l'étain et les huiles végétales. Un grand nombre de ces produits intéressent, au premier chef, les pays en voie de développement; pour certains d'entre eux, comme le minerai de fer, la viande, le sucre et les huiles végétales, la Communauté est également producteur. Il est à noter que plusieurs de ces produits forment, d'ores et déjà, l'objet d'accords en vigueur, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus.
- 10 Dans sa partie III, après avoir décidé que des mesures seront prises en vue de la négociation d'un fonds commun, la résolution énumère les mesures internationales destinées à être mises en œuvre dans le cadre du programme intégré, notamment:
- l'institution d'un dispositif international de stockage;
 - l'harmonisation des politiques de stockage;
 - l'institution d'arrangements en matière de prix;
 - l'adoption de mesures de régulation de l'offre, y compris l'application de contingents d'exportation, de politiques de production et, le cas échéant, d'engagements d'approvisionnement et d'achats à long terme;
 - l'amélioration et l'extension des facilités de financement en vue de l'accroissement des recettes d'exportation des pays en voie de développement;
 - l'amélioration de l'accès aux marchés;
 - l'amélioration de l'infrastructure et de la capacité industrielles des pays en voie de développement;
 - la possibilité d'adopter des mesures spéciales pour les produits de base qui posent des problèmes ne pouvant être résolus de manière appropriée au moyen du stockage.
- 11 C'est au début de l'année 1978, à la suite d'un certain nombre de réunions préparatoires, que la CNUCED a décidé d'ouvrir une négociation en vue de la conclusion d'un accord international sur le caoutchouc naturel. Il s'agit de la première négociation engagée en vertu de la résolution de Nairobi sur le «programme intégré»

- 12 En vue de cette négociation, la Commission a adressé, les 22 novembre 1977 et 24 mai 1978, des communications au Conseil concernant les lignes directrices d'une position de la Communauté. Ces documents font le point des travaux préparatoires accomplis au sein de la CNUCED, auxquels la Commission avait participé, et tracent certaines lignes d'orientation pour la préparation de la négociation à venir. L'ouverture de celle-ci étant prévue pour le 13 novembre 1978, la Commission a, le 5 octobre 1978, saisi le Conseil d'une «recommandation» en vertu de l'article 113, paragraphe 3, du traité, comportant le projet d'une «décision concernant la négociation d'un accord international sur le caoutchouc» et le projet d'une «directive pour la négociation». Aux termes de ce projet, la Commission aurait été «autorisée à conduire, au nom de la Communauté, les négociations conformément aux directives arrêtées par le Conseil et en consultation avec le Comité spécial institué en vertu des dispositions de l'article 113 du traité».
- 13 Dans l'exposé des motifs de sa recommandation, la Commission a justifié en ces termes la participation de la Communauté à l'accord: «Les instruments de l'accord affectant tous directement et fondamentalement le volume et les conditions du commerce international du caoutchouc naturel, ils relèvent par conséquent de la compétence de la Communauté, conformément aux dispositions de l'article 113 du traité de Rome. C'est pourquoi l'application des clauses financières de l'accord sur le caoutchouc naturel sera assurée par la Communauté elle-même grâce à une contribution directe prélevée sur le budget communautaire.»
- 14 C'est sur le vu de cette recommandation que le Conseil a examiné les questions relatives à la participation de la Communauté à l'accord envisagé. Lors de sa réunion du 17 octobre 1978, il a approuvé une décision de procédure, préparée par le Comité des représentants permanents sous le titre «Modalités de participation à la Conférence» et libellée comme suit:

«La Communauté et ses États membres participeront à la négociation sur le caoutchouc avec une délégation communautaire et neuf délégations nationales. La délégation communautaire sera constituée selon la formule habituelle d'une délégation mixte (Commission et présidence + un fonctionnaire par État membre).

La négociation sera menée sur la base d'une position commune préalablement établie.

Pour les matières de compétence communautaire, la Commission est chargée de négocier au nom de la Communauté.

Pour les autres matières qui revêtent un intérêt particulier pour la Communauté, une action commune sera menée tout au long de la négociation; le rôle de porte-parole commun est confié normalement au représentant de la Commission, conformément à la procédure établie pour les délégations mixtes; les interventions des États membres se situeront dans le cadre de la position commune préalablement définie, pour soutenir et développer cette position commune.

En cas de difficultés sur place, les délégations en référeront aux instances du Conseil à Bruxelles.»

- 15 Dans le rapport présenté à ce sujet au Conseil par le Comité des représentants permanents il est expliqué qu'il s'agit d'une «formule pragmatique ... qui s'inspire des modalités déjà retenues pour d'autres négociations sur les produits de base» et qu'il est entendu que «cette formule ne préjuge en aucune manière les thèses juridiques défendues en la matière par les diverses délégations et plus particulièrement par la Commission». Il est ajouté en note à ce rapport que «selon la thèse de la Commission, la négociation de l'accord dont il est question relève de la compétence exclusive de la Communauté sur la base de l'article 113 du traité CEE. Par contre, les délégations estiment que cette négociation se situe dans un contexte plus large que celui visé par l'article 113 et certaines de ces délégations considèrent que les articles 113 et 116 sont d'application».
- 16 C'est en vertu de cette décision du Conseil que la négociation a été engagée dans le cadre de la CNUCED, à la date prévue. Il convient d'ajouter que, le 15 novembre 1978, le Conseil a arrêté, toujours à la suite des propositions de la Commission, une «position commune» pour la négociation de l'accord, étant entendu que les travaux pour la mise au point de celle-ci se poursuivraient dans le cadre d'une coordination sur place, à Genève, et qu'en cas de difficultés, les instances du Conseil à Bruxelles seraient saisies.

- 17 La Commission, ayant vu repousser implicitement, par l'effet de la décision du 17 octobre 1978, la recommandation qu'elle avait présentée en vertu de l'article 113, au sujet des modalités de négociation, a introduit aussitôt auprès de la Cour une demande d'avis en vertu de l'article 228, afin de faire tirer au clair la divergence de vues qui la sépare du Conseil. Le Conseil a déposé ses observations écrites le 19 février 1979. A la même époque, des mémoires ont été déposés, à l'appui des observations du Conseil, par le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni. La Cour a invité la Commission et le Conseil à une audition, non publique, qui a eu lieu le 9 mai 1979, où les deux institutions ont pu s'expliquer sur leurs positions respectives et répondre à des questions posées par plusieurs membres de la Cour. Les gouvernements des États membres avaient été également informés de cette audition. La Cour a entendu les avocats généraux en chambre du conseil, conformément à l'article 108 du règlement de procédure.

II — Analyse du projet d'accord

- 18 La Commission a saisi la Cour au moment où la négociation, à la suite de conversations préalables menées dans le cadre de la CNUCED, était sur le point d'être officiellement ouverte. Dans ces conditions, les documents communiqués à la Cour reflétaient un stade encore préliminaire des textes sur lesquels la négociation allait être engagée. A la suite de l'introduction de la demande, deux sessions de négociations se sont déroulées, la première ayant débuté comme prévu le 13 novembre 1978, alors que la deuxième, préparée par une communication supplémentaire de la Commission au Conseil sur l'état des travaux, s'est tenue au cours des mois de mars et avril 1979.
- 19 A la suite de cette dernière session, la Commission a communiqué à la Cour les documents de négociation reflétant l'état le plus récent des textes. L'élément le plus évolué de ceux-ci est constitué par un document de la présidence de la Conférence, relatif à la constitution du stock régulateur pour le caoutchouc naturel, au financement de ce stock et à ses liens futurs avec le «fonds commun», à la garantie d'un approvisionnement régulier des pays consommateurs, ainsi qu'aux consultations concernant les politiques nationales affectant l'offre ou la demande de caoutchouc. Ce texte aurait donné lieu, selon les renseignements communiqués par la Commission, non contre-

dits par le Conseil, à un consensus entre pays producteurs et pays consommateurs. Trois autres documents, issus de la Commission de rédaction juridique et des Comités de la Conférence reflètent, en dehors de diverses clauses accessoires, relatives au fonctionnement du stock régulateur, les aspects structurels, financiers et juridiques de l'accord. Ces textes comportent encore un certain nombre de réserves et de variantes mais, dans l'ensemble, permettent de reconnaître avec une précision suffisante les traits essentiels de l'accord. Pour les besoins du présent avis, ces caractéristiques peuvent être résumées comme suit.

a) Objet économique de l'accord

- 20 L'accord international sur le caoutchouc aura pour objet essentiel d'équilibrer l'offre et la demande de caoutchouc naturel en vue de stabiliser le prix de ce produit autour d'une tendance à long terme. Ce prix a pour fonction de garantir des revenus d'exportation stables aux pays exportateurs, tout en assurant la sécurité des approvisionnements des pays importateurs à un niveau de prix équitable. L'accord, tout en améliorant, grâce à cette politique de prix, la compétitivité au caoutchouc naturel par rapport au caoutchouc artificiel et aux produits de substitution, doit aboutir à une harmonisation, dans les pays importateurs, de ces productions avec l'importation de caoutchouc naturel. Dans l'ensemble, l'accord vise ainsi à favoriser un accroissement équilibré tant de la production que de la consommation de caoutchouc naturel, en vue d'alléger les difficultés sérieuses résultant, pour les parties concernées, selon les conjonctures, soit des surplus, soit de la pénurie de ce produit.
- 21 L'objectif ainsi décrit doit être réalisé au moyen de la constitution d'un stock régulateur ayant mission d'acheter les surplus de caoutchouc en période de baisse des prix et de vendre le caoutchouc stocké en période de hausse, de manière à contenir le prix à l'intérieur d'une marge de fluctuation déterminée à l'avance. L'un des enjeux essentiels de la négociation consiste à déterminer le prix de référence central et les marges de fluctuation vers le haut ou vers le bas, dont le dépassement rend possible, ou obligatoire, selon le cas, l'intervention du stock régulateur. Les prix de référence envisagés ne constituent pas des prix garantis, minimum ou maximum, mais des seuils de déclenchement des opérations du stock régulateur, le prix de marché étant déterminé par le jeu de l'offre et de la demande. En dehors du stock régulateur normal, dont le volume global est fixé à 400 000 tonnes, est prévue la création d'un

stock d'urgence supplémentaire de 150 000 tonnes, destiné à intervenir au cas où les opérations normales du stock régulateur s'avèreraient insuffisantes pour venir à bout d'une dépression exceptionnelle des prix.

- 22 La question du financement des opérations du stock régulateur a fait initialement l'objet de divergences entre délégations, certaines de celles-ci proposant un système de financement par voie de prélèvement sur le commerce du produit en question, alors que d'autres ont donné leur préférence à un financement au moyen de fonds publics, assuré par les parties contractantes, selon une répartition équitable entre le groupe des producteurs et le groupe des consommateurs. Il apparaît des documents les plus récents que c'est cette dernière solution qui a prévalu, étant entendu cependant que chaque partie restera libre de déterminer l'organisme ayant mission d'assurer le versement des contributions dont elle doit assumer la charge. Il est indiqué, dans le même document, que le Conseil international du caoutchouc se prévaudra des facilités de financement du Fonds commun, du moment que celui-ci sera en état de fonctionner.

b) Structure de l'accord

- 23 La mise en œuvre des dispositions de l'accord sera assurée par la mise en place d'une «Organisation internationale du caoutchouc naturel». Sont membres de cette organisation les parties contractantes, étant entendu que cette expression désigne tant les États que toute organisation intergouvernementale ayant des responsabilités en ce qui concerne la négociation, la conclusion et l'application d'accords internationaux, en particulier d'accords sur les produits de base. L'unanimité n'est pas encore faite en ce qui concerne le libellé de la clause relative à cette seconde éventualité; il paraît cependant acquis que l'accord ou bien mentionnera expressément la Communauté économique européenne comme pouvant être partie contractante, ou bien utilisera une formule générique suffisamment compréhensive pour permettre à la Communauté de participer à l'accord.

- 24 L'autorité suprême de l'organisation est le Conseil international du caoutchouc qui se compose de tous les membres de l'organisation. Le Conseil

nomme un directeur exécutif et un directeur du stock régulateur qui auront à leur disposition le personnel nécessaire pour la gestion de l'accord. Le Conseil exerce tous les pouvoirs et s'acquitte de toutes les fonctions qui sont nécessaires à l'exécution des dispositions de l'accord. A cet effet, il a le pouvoir d'adopter des règlements, en vue notamment de fixer les dispositions relatives à la gestion du stock régulateur et les règles financières de l'organisation. Le Conseil est habilité à créer tout comité et à lui déléguer certains de ses pouvoirs.

- 25 La prise de décision au sein du Conseil est régie par des dispositions dont le mécanisme est bien connu dans les accords de ce genre. Les parties sont réparties en deux groupes: les membres exportateurs et les membres importateurs. A chacun de ces groupes est attribué un ensemble de 1 000 voix. A l'intérieur des deux groupes, ces voix font l'objet de deux répartitions distinctes. Une première fraction des voix disponibles (de 100 à 200 voix selon les variantes en présence) sera répartie à parts égales parmi les membres du groupe correspondant; le restant des voix (c'est-à-dire 800 à 900 voix) sera réparti au prorata des parts de marché détenues par les parties à l'accord dans l'exportation ou l'importation du caoutchouc, respectivement. Les parts de marché prises en considération à cet effet sont calculées par référence au territoire douanier des parties contractantes, ce qui amènera sans doute la détermination d'une part de marché globale pour la Communauté. La Communauté étant, à égalité avec les États-Unis d'Amérique, l'un des deux plus grands consommateurs de caoutchouc dans le monde (22 à 23 % des importations mondiales), elle occupera une position relativement forte dans le groupe des importateurs.
- 26 Selon les prévisions de l'accord, le Conseil prend ses décisions à la majorité, soit simple (appelée «majorité simple répartie»), soit qualifiée (appelée «majorité spéciale»), selon un mécanisme de vote déterminé comme suit: le groupe des membres exportateurs et le groupe des membres importateurs votent séparément et une décision n'est acquise que si la majorité appropriée (les deux tiers des voix dans le cas de la «majorité spéciale» et la moitié des voix dans le cas de la «majorité simple répartie») est atteinte à l'intérieur de chacun des deux groupes.

c) Autres clauses

- 27 Le projet d'accord comporte, en dehors des clauses de style habituelles, un certain nombre de clauses de caractère juridique administratif. Celles-ci portent notamment sur le statut de l'organisation, sur ses règles financières, sur les plaintes en cas de manquement par des membres à leurs obligations et sur le règlement des différends.

Il faut mentionner en outre plusieurs clauses de caractère économique concernant des missions confiées au Conseil international du caoutchouc en ce qui concerne, notamment, des études relatives à l'amélioration de la production et de la commercialisation du caoutchouc, la collecte et la publication d'informations statistiques, ainsi que, selon des propositions de certains pays participant à la négociation, les conditions sociales dans l'industrie du caoutchouc et le traitement fiscal des exportations de caoutchouc.

III — Objections préliminaires relatives à l'admissibilité de la demande

- 28 Le Conseil a exprimé des doutes sur la question de savoir si la demande introduite par la Commission n'est pas prématurée et si elle ne constitue pas, au surplus, une utilisation incorrecte de la procédure de l'article 228, en ce qu'elle vise à faire trancher par la Cour des questions qui échappent à cette procédure. Cette position a été appuyée par le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni. Le gouvernement français a exprimé plus particulièrement l'opinion que la demande de la Commission serait irrecevable et qu'elle constituerait un détournement de procédure au regard de l'article 228.

A titre subsidiaire, et en tout état de cause, le Conseil propose à la Cour de surseoir à statuer jusqu'à un moment où la négociation aura atteint un stade plus avancé.

a) Sur le recours à l'article 228

- 29 Selon le Conseil, la demande d'avis présentée par la Commission ne rentrerait pas dans les prévisions de l'article 228. L'opinion qui semble être à la base de cette prise de position est que cette procédure ne se prête à faire trancher des questions relatives à la répartition des compétences en matière

de relations extérieures, et notamment à résoudre des questions de portée générale, relatives à l'interprétation de l'article 113 et à la légitimité, au regard de cette disposition, de la pratique dite des accords «mixtes». Le Conseil ajoute que la divergence de vues qui oppose depuis longtemps les deux institutions en ce qui concerne l'interprétation à donner à l'article 113 du traité, doit trouver, et a trouvé jusqu'à présent, sa solution dans le mécanisme de l'article 149 du traité, qui précise les conditions dans lesquelles la Commission collabore au processus d'adoption des actes du Conseil. La base juridique proposée par la Commission pour l'adoption d'un acte par le Conseil (dans l'ordre interne comme dans l'ordre externe) fait partie intégrante de la proposition de la Commission; si le Conseil considère que la mesure proposée ne trouve pas son fondement correct dans la base juridique proposée, il peut, statuant à l'unanimité, modifier cette base juridique.

30 Dans des prises de position antérieures, la Cour a souligné que la procédure de l'article 228, comme celle de l'article 103 du traité CEEA, permet d'aborder toutes questions qui peuvent conditionner la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du traité (avis 1/75, du 11 novembre 1975, *Recueil*, p. 1355, partie A; avis 1/76, du 26 avril 1977, *Recueil*, p. 741, n° 10; délibération 1/78 en vertu de l'article 103 CEEA, du 14 novembre 1978, *Recueil*, p. 2151, n° 5). En effet, ainsi qu'il ressort de ces décisions, le jugement sur la compatibilité d'un accord avec le traité peut dépendre non seulement des dispositions du droit matériel, mais encore de celles qui concernent la compétence, la procédure, ou l'organisation institutionnelle de la Communauté. Il convient d'ailleurs de rappeler que la même conception est exprimée dans l'article 107 du règlement de procédure de la Cour.

31 L'article 149, invoqué par le Conseil, indique clairement que, lorsqu'en vertu du traité un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil peut amender cette proposition à condition de statuer à l'unanimité. Cette disposition ne saurait toutefois être interprétée, ni ce mode de décision compris, comme déliant, dans ce cas, le Conseil de l'observation des autres règles du traité, notamment de celles qui concernent la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres. Il en résulte qu'en cas de

doute sur cette répartition en matière de négociation et de conclusion d'accords internationaux l'article 149 ne saurait faire obstacle au droit, pour la Commission ou, selon les circonstances, le Conseil lui-même ou des États membres, de recourir à la procédure prévue à l'article 228 en vue de lever ces doutes.

b) Sur la question du caractère prématuré de la demande

- 32 L'objection tirée du caractère prématuré de la saisine dérive du fait qu'au moment où la Commission a introduit sa demande d'avis, la négociation se trouvait encore à un stade peu avancé. Selon le Conseil, il n'y aurait pas encore un «accord envisagé» au sens de l'article 228 et il ne serait pas possible, dans ces circonstances, de déterminer avec la précision voulue quel sera l'objet de l'accord et quelles en seront les clauses, pour pouvoir trancher en connaissance de cause le problème qui consiste à déterminer quelle est, dans l'accord en voie de négociation, la part de compétence de la Communauté et celle des États membres. Le gouvernement français a, en particulier, attiré l'attention sur le fait que l'introduction de la demande à ce stade pourrait rendre nécessaire des saisines successives de la Cour, au fil du développement d'une négociation dont on ne peut pas encore prévoir l'aboutissement. Dans ces conditions, le Conseil et les gouvernements qui l'appuient sont d'avis qu'il faudrait à tout le moins attendre la fin de la négociation pour pouvoir porter une appréciation.
- 33 Dans ces circonstances, la Cour a dû s'interroger sur la question de savoir si la demande d'avis était intervenue au moment approprié. Elle est arrivée à la conclusion que la demande de la Commission est admissible à ce stade, et ceci pour un double motif.
- 34 D'une part, il résulte des rapports soumis par la Commission au Conseil, au moment où elle recherchait la définition d'un mandat de négociation, que l'objet de l'accord envisagé était connu déjà à cette époque, c'est-à-dire avant que la négociation fût engagée. De toute manière, même s'il subsiste à ce stade un certain nombre d'alternatives encore ouvertes et de divergences sur la rédaction de clauses déterminées, les documents soumis à la Cour et les informations fournies à l'occasion de l'audition des parties permettent de

former un jugement suffisamment sûr au sujet de la question soulevée par la Commission.

- 35 D'autre part, on ne saurait méconnaître l'intérêt que la Commission avait d'introduire sa demande aussitôt après que sa divergence avec le Conseil fut devenue apparente en ce qui concerne la question de la compétence pour négocier et conclure l'accord envisagé, d'autant plus que des incertitudes similaires s'étaient manifestées à propos de plusieurs accords antérieurs appartenant à la même catégorie. En effet, lorsqu'il s'agit de trancher une question de compétence, il est de l'intérêt évident de tous les États intéressés, y compris les États tiers, que cette question soit tirée au clair dès l'ouverture d'une négociation donnée.

IV — Sur l'objet et les finalités de l'accord envisagé

- 36 Ainsi que le Conseil l'a indiqué, le problème de compétence soumis à l'appréciation de la Cour doit être examiné sous deux aspects. Il s'agit en premier lieu de savoir si l'accord envisagé, à raison de son objet et des finalités qu'il poursuit, rentre dans la notion de politique commerciale commune visée à l'article 113 du traité. Il s'agit en second lieu — mais seulement pour le cas où il devrait être répondu affirmativement à la première question — de savoir si, à raison de certaines modalités spécifiques de l'accord ou de dispositions particulières qu'il contient et qui concerneraient des domaines relevant de la compétence des États membres, la participation de ceux-ci à l'accord est nécessaire.

La Cour examinera, en premier lieu, les aspects généraux, concernant l'objet et les finalités de l'accord.

- 37 La question centrale soulevée par la demande de la Commission consiste à savoir si l'accord international sur le caoutchouc fait partie, dans son ensemble, ou du moins pour l'essentiel, du domaine de la «politique commerciale commune» prévue par l'article 113 du traité. Que l'accord projeté ait un rapport étroit avec la politique commerciale n'est pas contesté. La divergence de vues porte sur l'étendue du champ d'application de l'article 113, de manière qu'il reste incertain si cette disposition englobe entièrement la matière de l'accord en question.

38 La Commission ne méconnaît pas le fait que les dispositions du traité relatives à la politique commerciale commune sont laconiques. Elle rappelle toutefois que, dans plusieurs décisions, la jurisprudence de la Cour a apporté des contributions à l'interprétation de ces dispositions; elle mentionne, à ce propos, les arrêts: des 12 juillet 1973 (aff. 8/73, *Massey-Ferguson*, Recueil, p. 908) et 15 décembre 1976 (aff. 41/76, *Donckerwolcke et Schou*, Recueil, p. 1921), dans lesquels la Cour aurait mis en lumière la nécessité d'une gestion complète et cohérente des échanges internationaux de la Communauté, ainsi que l'avis 1/75, du 11 novembre 1975 (Recueil, p. 1355), où la Cour aurait souligné, d'une part, le fait que la notion de politique commerciale ne saurait avoir, pour la Communauté, une signification plus étroite que pour les États et, d'autre part, le caractère exclusif de la compétence communautaire dans le domaine ainsi défini. Compte tenu de ces orientations, la Commission considère qu'une mesure de politique commerciale doit s'apprécier essentiellement en fonction de son caractère spécifique d'instrument de réglementation du commerce international, compte tenu du lien établi par le traité entre la suppression des entraves aux échanges entre les États membres et la mise en œuvre d'une politique commerciale commune. Une conception restrictive de la notion de politique commerciale commune pourrait entraîner, en raison de la disparité d'usage des instruments servant à régler les échanges extérieurs d'un État membre à l'autre, le maintien d'entraves aux échanges intracommunautaires. Or, compte tenu du fait que l'objet essentiel de l'accord projeté consisterait dans la stabilisation des prix du caoutchouc naturel, on serait en présence d'un mécanisme caractéristique de réglementation du commerce extérieur et donc d'un mécanisme de politique commerciale.

39 Le Conseil, après avoir rappelé que le caractère exclusif de la compétence communautaire en matière de politique commerciale n'est pas en question et qu'il n'écarte pas l'idée d'une évolution graduelle dans ce domaine, souligne que la politique commerciale commune n'en remplit pas moins une fonction propre dans le cadre du système du traité, en ce sens qu'elle désigne «toute mesure ayant pour objet d'influencer le volume ou le courant des échanges». Dès lors, l'article 113 devrait être interprété de manière à ne pas vider de leur effet d'autres dispositions du traité, et notamment celles qui concernent la politique économique générale, y compris la politique d'approvisionnement en matières premières, qui demeurerait de la compétence des États membres et pour laquelle le Conseil disposerait seulement, au titre de l'article 145,

d'un pouvoir de «coordination». Selon le Conseil, on assisterait ici à une imbrication étroite entre compétences communautaires et compétences des États membres, les relations économiques internationales étant difficilement séparables des relations politiques générales. A ce titre, le Conseil attire encore l'attention sur le fait que le caoutchouc serait un «produit stratégique», de manière que l'accord en question toucherait aussi à la politique de défense des États membres. Dans ces conditions, le Conseil estime que la négociation de l'accord envisagé relève non seulement de l'article 113 du traité, mais encore de l'article 116 relatif à la coordination des États membres au sein des organisations internationales de caractère économique dont ils font partie.

- 40 Le Conseil fait également remarquer que la négociation engagée au sein de la CNUCED en vue de parvenir à des accords sur un certain nombre de produits de base s'inscrit «sur la toile de fond politique générale des relations Nord-Sud entre monde industriel et pays en voie de développement». Selon le Conseil, il résulterait de la nature même de ces accords que ceux-ci, nonobstant le désir des négociateurs des pays consommateurs d'obtenir une transaction équilibrée, comportent des éléments de «non-réciprocité», typiques de l'«aide au développement». Tel serait notamment le cas du système de fixation des prix prévu dans le cadre du mécanisme du stock régulateur. Ces éléments d'aide au développement, inhérents à l'accord, n'entreraient pas dans le domaine de la politique commerciale. Le gouvernement français a spécialement souligné cet aspect dans son mémoire. Il déclare qu'il ne saurait accepter l'affirmation selon laquelle toute la substance de l'accord sur le caoutchouc constituerait de la politique commerciale car il s'agit ici, selon lui, «de l'accomplissement d'un devoir de solidarité internationale, exclusif de considérations mercantiles».

a) Examen des liens de l'accord avec la politique commerciale et les problèmes du développement

- 41 Par son mécanisme particulier, autant que par certains aspects de sa structure juridique, l'accord international sur le caoutchouc naturel qu'il est envisagé de conclure se distingue des accords commerciaux et tarifaires ordinaires qui reposent, en première ligne, sur le jeu des droits de douane et des restrictions quantitatives. L'accord en question constitue un instrument plus structuré, sous la forme d'une organisation de marché à l'échelle mondiale, et c'est par là qu'il se distingue des accords commerciaux classiques. C'est à la portée et

aux conséquences de ces caractères spécifiques par rapport à la notion de politique commerciale commune, telle qu'elle est visée à l'article 113 du traité, qu'il faut s'attacher pour répondre à la question faisant l'objet de la demande d'avis. En même temps, il faut examiner si le lien existant entre l'accord projeté et les problèmes du développement, relevé, par le Conseil, fait éventuellement échapper celui-ci au domaine de la politique commerciale commune tel qu'il est défini par le traité.

- 42 La résolution de Nairobi, qui est à l'origine de la négociation engagée au sujet du caoutchouc naturel, montre que les accords sur les produits de base poursuivent des objectifs complexes. Tout en plaçant l'accent sur les besoins des pays en voie de développement, cette résolution comporte de nombreuses références aux mécanismes de caractère commercial et n'ignore pas les besoins des pays industrialisés. En ce qui concerne, plus particulièrement, l'intérêt des pays en voie de développement, il est vrai que les accords sur les produits de base peuvent comporter l'octroi d'avantages caractéristiques de l'aide au développement; mais il faut reconnaître aussi que ces accords répondent, plus fondamentalement, pour ces pays, à la préoccupation de parvenir à une amélioration des «termes d'échange» et de valoriser ainsi leurs recettes d'exportation. Cette caractéristique est particulièrement accusée dans l'accord en question, qui vise à établir un juste équilibre entre l'intérêt des pays producteurs et l'intérêt des pays consommateurs. Il est naturel que, dans la négociation d'un accord de ce genre, les pays industrialisés, tout en cherchant à défendre ce qui est leur intérêt propre, sont obligés de reconnaître la situation des pays producteurs qui négocient à partir d'une situation économique différente de la leur, et qu'une transaction raisonnable entre ces points de vue doit être trouvée pour rendre possible un accord.
- 43 Il faut également prendre en considération le lien de connexité entre les différents accords sur les produits de base, qui a été souligné par la résolution de Nairobi. Un nombre croissant de produits particulièrement importants du point de vue économique étant concernés, il est évident qu'une politique commerciale cohérente ne serait plus réalisable si la Communauté n'était pas en mesure d'exercer sa compétence aussi à l'égard d'une catégorie d'accords qui deviennent, à côté des accords commerciaux traditionnels, l'un des facteurs majeurs dans la régulation des échanges économiques internationaux.

- 44 A la suite de l'impulsion donnée par la CNUCED au développement de ce type de régulation, il apparaît qu'une politique commerciale commune ne pourrait plus être conduite utilement si la Communauté n'était pas en mesure de disposer aussi des moyens d'action plus élaborés, mis en œuvre pour le développement du commerce international. On ne saurait donc imprimer à l'article 113 du traité CEE une interprétation dont l'effet serait de limiter la politique commerciale commune à l'utilisation des instruments destinés à avoir une prise sur les seuls aspects traditionnels du commerce extérieur, à l'exclusion de mécanismes plus évolués, tels qu'ils apparaissent dans l'accord envisagé. Une «politique commerciale» ainsi comprise serait vouée à devenir graduellement insignifiante. S'il est permis de penser qu'à l'époque où le traité a été élaboré, la libéralisation des échanges a été l'idée dominante, le traité ne fait pas, pour autant, obstacle à la possibilité, pour la Communauté, de développer une politique commerciale qui vise, pour certains produits, à une réglementation du marché mondial, plutôt qu'à une simple libéralisation des échanges.
- 45 L'article 113 donne compétence à la Communauté pour établir une «politique» commerciale, fondée sur des «principes communs», montrant par là que la question des échanges extérieurs doit être réglée dans une perspective ouverte, et non seulement en vue de la gestion de certains systèmes précis, tels que les douanes et les restrictions quantitatives. La même conclusion peut être dégagée de la circonstance que l'énumération, dans l'article 113, des objets de la politique commerciale (modifications tarifaires, conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, uniformisation des mesures de libération, politique d'exportation, mesures de défense commerciale) est conçue comme une énumération non limitative qui ne doit pas, en tant que telle, fermer la porte à la mise en œuvre, dans un cadre communautaire, de tout autre procédé destiné à régler les échanges extérieurs. Une interprétation restrictive de la notion de politique commerciale commune risquerait d'entraîner des troubles dans les échanges intracommunautaires en raison des disparités qui subsisteraient, alors, dans certains secteurs des rapports économiques avec les pays tiers.
- 46 Au surplus, lorsqu'on considère tout l'éventail des accords existants et projetés, il apparaît que des intérêts très divers de la Communauté sont engagés dans la négociation de ces accords et que des connexions existent avec les domaines les plus divers dans lesquels la Communauté a assumé des responsabilités. Ainsi, à côté des accords qui concernent, comme l'accord sur le caoutchouc, des produits à l'égard desquels (sous réserve bien entendu du

problème des produits de substitution) la Communauté apparaît dans la position d'un consommateur pur, il y d'autres accords, par exemple ceux qui concernent des produits tels que le blé, les matières grasses et le sucre, dans lesquels la Communauté est intéressée aussi en tant que producteur et par lesquels sa politique d'exportation, expressément énoncée parmi les objectifs de la politique commerciale commune par l'article 113, est affectée en même temps que la politique d'importation. Plusieurs parmi les accords appartenant à cette catégorie se trouvent en outre reliés directement à la réalisation de la politique agricole commune.

b) En ce qui concerne les liens de l'accord avec la politique économique générale

- 47 Le Conseil a soulevé dans son argumentation le problème de la délimitation, dans le système du traité, entre les notions de «politique économique» et de «politique commerciale». Dans certaines dispositions, la politique économique est en effet considérée primordialement comme une question d'intérêt national; tel est le sens de cette notion dans les articles 6 et 145 qui, pour cette raison, ne prévoient, pour les États membres, rien qu'une obligation de coordination. Dans d'autres dispositions, la politique économique est envisagée comme étant d'intérêt commun, comme c'est le cas des articles 103 à 116, réunis dans un titre consacré à la «politique économique» de la Communauté. C'est de ce titre que fait partie le chapitre consacré à la politique commerciale commune.
- 48 Les considérations développées ci-dessus répondent déjà pour partie aux arguments déduits de la distinction à faire entre les domaines de la politique économique générale et ceux de la politique commerciale commune, puisque la coopération internationale, pour autant qu'elle n'appartient pas à la politique commerciale, se confondrait avec les domaines de la politique économique générale. S'il apparaît qu'elle relève, tout au moins pour partie, de la politique commerciale commune, ainsi qu'il a été indiqué, ci-dessus, il en résulte clairement qu'elle ne saurait, sous l'appellation de politique économique générale, être soustraite à la compétence de la Communauté.
- 49 Compte tenu de la spécificité des dispositions relatives à la politique commerciale, en ce qu'elles ont trait aux relations avec les pays tiers et en ce qu'elles sont fondées, selon l'article 113, sur la notion d'une politique commune, on ne saurait restreindre leur portée à la lumière de dispositions plus générales,

relatives à la politique économique, et fondées sur la conception d'une simple coordination. Par voie de conséquence, lorsque l'organisation des liens économiques de la Communauté avec les pays tiers est susceptible d'avoir des répercussions sur certains secteurs de la politique économique, tels que l'approvisionnement de la Communauté en matières premières ou la politique des prix, comme c'est précisément le cas de la régulation du commerce international des produits de base, cette considération ne constitue pas une raison d'exclure de tels objets du champ d'application des règles relatives à la politique commerciale commune. Pareillement, la circonstance qu'un produit peut avoir une importance politique en raison de la constitution de stocks de sécurité n'est pas une raison d'exclure ce produit du domaine de la politique commerciale commune.

50 C'est à la lumière des mêmes considérations qu'il faut déterminer le rapport entre l'article 113 et l'article 116, dans le cadre du chapitre du traité consacré à la politique commerciale commune. Ces deux dispositions concourent sans doute au même but, en ce sens que leur objectif est la réalisation d'une politique commune en matière de relations économiques internationales. Mais, au plan des moyens d'action, ces deux articles reposent sur des prémisses différentes et mettent en œuvre, par voie de conséquence, des conceptions distinctes. Selon l'article 113, la politique commerciale commune est déterminée par la Communauté, de façon autonome, c'est-à-dire agissant en tant que telle, à l'intervention de ses propres institutions; en particulier, les accords passés en vertu de cette disposition sont, aux termes de l'article 114, «conclus au nom de la Communauté» et négociés dès lors selon les procédures prévues à ces dispositions et à l'article 228. L'article 116, en revanche, a été conçu en vue de dégager une action commune des États membres dans les organisations internationales dont la Communauté ne fait pas partie; dans une telle situation, le seul moyen approprié est une action concertée et solidaire des États membres en tant que membres desdites organisations.

51 Dans le cas présent, un problème relatif à la délimitation du champ d'application respectif des articles 113 et 114, d'une part, et 116, d'autre part, résulte de la circonstance que les accords sur les produits de base trouvent actuellement leur cadre de négociation dans la CNUCED. La Cour a déjà pris position sur ce problème dans son avis 1/75, qui concernait précisément un accord international passé dans le cadre d'une organisation internationale (l'OCDE). La Cour a fait ressortir dans cet avis que ce qui compte, au regard de l'application du traité, est la question de savoir si une négociation entreprise dans le cadre d'une organisation internationale est destinée à

aboutir à un «engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire». Dans un tel cas, ce sont les dispositions du traité relatives à la négociation et à la conclusion d'accords, en d'autres termes les articles 113, 114 et 228, qui sont d'application, et non l'article 116.

V — Problèmes soulevés par le financement de l'accord et par d'autres dispositions spécifiques

- 52 Il reste à examiner, compte tenu de ce qui a été constaté ci-dessus en ce qui concerne la correspondance entre l'objet et les finalités de l'accord envisagé et la notion de politique commerciale commune, si les modalités du financement du stock régulateur, ou certaines clauses spécifiques de l'accord, concernant l'assistance technologique, les programmes de recherche, le maintien de justes conditions de travail dans l'industrie du caoutchouc, ainsi que des consultations relatives aux politiques fiscales nationales pouvant avoir une incidence sur le prix du caoutchouc, conduisent à écarter la compétence exclusive de la Communauté.
- 53 En ce qui concerne la question du financement, le Conseil et ceux des gouvernements qui ont manifesté leur appui à sa thèse font valoir que, les négociateurs de l'accord ayant opté pour un financement à l'aide de fonds publics, les finances des États membres se trouveront engagées par l'exécution de l'accord. On ne saurait dès lors admettre que de tels engagements soient contractés en dehors de leur participation. Pour sa part, la Commission estime que la question de compétence précède celle du financement et qu'on ne saurait dès lors faire dépendre la compétence de la Communauté du choix des modalités financières.
- 54 Pour ce qui est des clauses spécifiques ci-dessus mentionnées, le Conseil expose que des dispositions de ce genre se situent en tout cas en dehors du domaine de la politique commerciale, avec la conséquence que la négociation de l'accord relèverait également à ce titre de l'article 116 relatif à la coordination des États membres au sein des organisations internationales.

- 55 La Cour estime qu'il y a lieu de distinguer, à cet égard, entre les clauses spécifiques relevées par le Conseil et les dispositions financières qui occupent une place centrale dans l'économie de l'accord et qui, pour cette raison, soulèvent une difficulté plus fondamentale en ce qui concerne la délimitation entre les compétences de la Communauté et celles des États membres.
- 56 La Cour considère que la présence éventuelle, dans l'accord, de clauses concernant des objets tels que l'assistance technologique, les programmes de recherche, les conditions de travail dans l'industrie concernée ou les consultations relatives aux politiques fiscales nationales susceptibles d'avoir une incidence sur le prix du caoutchouc, ne saurait modifier la qualification de l'accord, qui doit être faite en considération de l'objet essentiel de celui-ci et non en fonction de clauses particulières, de caractère somme toute accessoire ou auxiliaire. Ceci est d'autant plus vrai que les clauses mentionnées sont, en fait, étroitement connexes à l'objet de l'accord et aux tâches des organes qui fonctionneront dans le cadre de l'Organisation internationale du caoutchouc naturel qu'il est projeté de créer. La négociation et la mise en vigueur de ces clauses doivent donc suivre le régime applicable à l'accord, considéré dans son ensemble.
- 57 Quant au régime de financement, il y a lieu de rappeler en premier lieu que, dans la recommandation soumise le 5 octobre 1978 au Conseil, en vertu de l'article 113, la Commission avait proposé que l'application des clauses financières de l'accord sur le caoutchouc naturel soit assurée par la Communauté elle-même, grâce à une contribution directe prélevée sur le budget communautaire. Tout en admettant que ce mode de financement serait possible au regard des dispositions financières du traité CEE, le Conseil a exprimé sa préférence pour un financement à charge des États membres. Aucune décision formelle n'a toutefois été prise jusqu'ici au sujet de cette question. Il n'existe, au surplus, aucune certitude en ce qui concerne l'attitude de tous les États membres au sujet de cette question particulière et de ses implications pour la répartition des charges financières.
- 58 Compte tenu de l'incertitude qui subsiste en ce qui concerne la solution à donner, en fin de compte, à ce problème, la Cour se voit dans l'obligation d'envisager deux hypothèses différentes: celle dans laquelle les charges financières prévues par l'accord seraient inscrites au budget communautaire, et

celle dans laquelle ces charges seraient imputées directement aux budgets des États membres. En effet, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la présente procédure, d'opérer un choix entre ces deux alternatives.

- 59 Dans la première hypothèse, aucun problème en ce qui concerne la compétence exclusive de la Communauté pour conclure l'accord en question ne se présenterait. Comme il a été indiqué ci-dessus, le mécanisme du stock régulateur a pour objet de régler les échanges et constitue, à ce titre, un instrument de la politique commerciale commune. Il s'ensuit qu'un financement communautaire des charges financières qui en découlent serait à considérer comme une solution conforme au traité.
- 60 Les données du problème seraient différentes si c'était la seconde alternative qui serait préférée. On ne saurait en effet contester que le financement du stock constitue un élément essentiel du système de régulation du marché qu'il est envisagé de mettre en place. Le volume et les modalités des engagements financiers, auxquels les États membres seront tenus de satisfaire, conditionneront directement les possibilités et le degré d'efficacité des interventions du mécanisme régulateur, tandis que les décisions qui seront prises en ce qui concerne le niveau du prix de référence central et les marges de fluctuations admises vers le haut ou le bas retentiront immédiatement sur l'emploi des moyens financiers mis à la disposition du Conseil international du caoutchouc à créer et sur le volume des moyens financiers à mettre à sa disposition. On ne saurait, au surplus, perdre de vue que la structure financière dont la mise en œuvre est prévue, rend nécessaire, ainsi qu'il est mentionné dans les documents soumis à la Cour et reflétant le dernier état des négociations, une coordination entre l'emploi des moyens financiers spécifiques mis à la disposition du futur Conseil international du caoutchouc et ceux qu'il pourra trouver dans le Fonds commun à instituer. Si le financement de l'accord incombe à la Communauté, les décisions nécessaires se prendront d'après les procédures communautaires appropriées. Si, au contraire, ce financement est à la charge des États membres, cette circonstance impliquera la participation de ces États à ces mécanismes décisionnels ou, à tout le moins, leur accord sur les modalités de financement envisagées et par conséquent leur participation à l'accord ensemble avec la Communauté. Une compétence exclusive de la Communauté ne pourrait être envisagée dans cette hypothèse.

VI — Représentation dans l'accord de certains «territoires dépendants» n'appartenant pas à la Communauté

- 61 Les gouvernements français et britannique ont attiré l'attention sur la présence, dans l'accord projeté, d'une clause relative à la participation de «territoires dépendants» des États parties. Le gouvernement français a relevé qu'il a vocation de représenter, dans le cadre de l'accord, ou d'accords similaires, les territoires français d'outre-mer qui, à la différence des départements d'outre-mer, ne sont pas compris dans la Communauté européenne; une situation similaire existe pour le Royaume-Uni en ce qui concerne la représentation internationale de territoires dépendants (tel p. ex. Hong Kong) qui n'appartiennent pas à la Communauté.
- 62 Les territoires en question, du fait qu'ils restent en dehors du domaine d'application du traité CEE, se trouvent à l'égard de la Communauté dans la même situation que les pays tiers. Dès lors, la position des États membres qui assurent les relations internationales de ces territoires doit être définie, par rapport à l'accord projeté, en une double qualité: d'une part, en tant qu'ils sont membres de la Communauté et, d'autre part, en tant qu'ils représentent internationalement certains territoires dépendants ne faisant pas partie de l'aire d'application du droit communautaire. L'appartenance de ces États à la Communauté n'affecte donc pas la position de ceux-ci pour autant qu'ils sont dans le cas d'agir en tant que représentants internationaux des territoires envisagés. Mais c'est alors en cette qualité et non en tant qu'États membres de la Communauté qu'ils ont vocation à participer à l'accord. Cette position particulière ne saurait donc influencer la solution du problème relatif à la délimitation des sphères de compétence à l'intérieur de la Communauté. Il est à noter que, dans le cas de la Convention sur les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, signée à Ottawa, le 24 octobre 1978 (règlement n° 3179/78 du Conseil, du 28. 12. 1978, JO L 378, p. 1), un problème similaire s'est posé déjà au sujet de la participation des îles Féroë, représentées dans la Convention par le Danemark. C'est à ce titre, et à ce titre seulement, que cet État participe à la Convention, à côté de la Communauté.

VII — Remarques conclusives

- 63 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'accord international envisagé sur le caoutchouc naturel, malgré les particularités qui le distinguent des accords commerciaux et tarifaires classiques, relève de la politique commerciale telle qu'elle est visée à l'article 113 du traité CEE.

Les conséquences qui découlent de cette constatation, en ce qui concerne la compétence exclusive de la Communauté pour négocier et conclure l'accord envisagé, pourraient toutefois être modifiées en fonction de l'option qui reste à prendre au sujet des modalités du financement du mécanisme régulateur, dans le cas où la charge financière serait directement assumée par les États membres.

En conclusion,

LA COUR

émet l'avis suivant:

- 1) **La compétence de la Communauté en matière de politique commerciale, au sens de l'article 113 du traité instituant la Communauté économique européenne, s'étend à l'accord international sur le caoutchouc naturel en voie de négociation dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.**
- 2) **La question de l'exclusivité de la compétence de la Communauté dépend, en l'espèce, des modalités du financement des opérations du stock régulateur qu'il est envisagé d'instituer par cet accord.**

Si les charges du financement de ce stock incombent au budget de la Communauté, il s'agirait d'une compétence exclusive de la Communauté.

Si, par contre, ces charges étaient supportées directement par les États membres, cette circonstance impliquerait la participation de ces États à l'accord, ensemble avec la Communauté.

- 3) Aussi longtemps que cette question n'est pas résolue, par les autorités communautaires compétentes, la participation des États membres à la négociation de l'accord doit être admise.

Kutscher
président

Mertens de Wilmars
président de chambre

Mackenzie Stuart
président de chambre

Pescatore
juge

Sørensen
juge

O'Keeffe
juge

Bosco
juge

Touffait
juge

Koopmans
juge

Luxembourg, le 4 octobre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte