

résultats que ces contacts ont donnés, et compte tenu de ce que les autres Délégations avaient auparavant approuvé par écrit ou par accord tacite le projet d'Arrangement, le Président constate que toutes les Délégations ont donné leur accord à l'Annexe du document TC/ECG/74.26. Quant à l'ensemble du Projet, *il reste seulement à clarifier la forme de la participation à l'Arrangement de la Communauté économique européenne*, la décision de la Communauté à ce sujet étant attendue très bientôt.

Le Président remercie les Membres du Groupe de l'esprit de coopération qu'ils ont manifesté en suivant la proposition qu'il leur avait faite à la 22^e séance, de mettre l'Arrangement en vigueur « sans chercher à ce stade à résoudre tous les problèmes, étant entendu qu'un réexamen de l'Arrangement sur la Norme serait effectué à l'issue d'une période d'un an, et que le Groupe poursuivrait entre temps ses travaux sur les aspects restant en cause » [cf. TC/ECG/M/74.2 (Prov.) point 5]. En accord avec les décisions prises, le Groupe poursuivra ses travaux dans ce domaine dès sa prochaine session.

Le Président estime souhaitable que le Groupe soumette aux instances supérieu-

res, dans les meilleurs délais, le Projet de Résolution relative à l'Arrangement pour que celui-ci puisse entrer en vigueur le 1^{er} avril 1975. A cette fin, il a préparé le projet ci-joint de rapport du Groupe, qui rappelle brièvement les traits essentiels de l'Arrangement, et les circonstances dans lesquelles il a été adopté. Pour que le rapport puisse être soumis en temps utile au Conseil, les Délégations sont invitées à transmettre les observations éventuelles sur ce projet au Secrétariat *avant le 24. 2. 1975 au plus tard*, date à laquelle le Projet sera autrement considéré comme ayant l'accord du Groupe. »

Conformément à l'article 107, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, des observations ont été présentées par :

- le Conseil des CE,
- l'Irlande,
- la République italienne,
- le royaume des Pays-Bas,
- le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Conformément à l'article 108, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, MM. H. Mayras, A. Trabucchi, J.-P. Warner et G. Reischl, avocats généraux, ont été entendus.

Discussion

La question posée par la demande d'avis appelle les considérations suivantes :

A — Sur l'admissibilité de la demande d'avis

L'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité prévoit que la Cour peut être saisie par le Conseil, la Commission ou un État membre d'une demande d'avis sur la compatibilité avec les dispositions du traité d'un accord susceptible d'être conclu avec un ou plusieurs pays tiers ou une organisation internationale.

La qualification formelle en droit international de l'accord envisagé n'est pas déterminante aux fins de l'admissibilité de la demande. En se référant à un « accord », l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité entend utiliser ce terme dans un sens général, pour désigner tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire, quelle qu'en soit la qualification formelle.

L'Arrangement en cause répond à ces exigences. Il contient une « norme », c'est-à-dire une règle de conduite, portant sur un domaine déterminé et fixée au moyen de formules précises, liant les participants. La circonstance même que la norme prévoit expressément que des dérogations ne peuvent intervenir que dans des cas exceptionnels et à des conditions précises constitue la preuve de ce que l'Arrangement est de nature à lier les parties contractantes et répond ainsi aux prévisions de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité.

Les discussions relatives à la substance de l'accord sont par ailleurs terminées et la conclusion de l'Arrangement, sous la forme d'une résolution du Conseil de l'OCDE, est désormais envisagée.

Cependant, le « projet de rapport au Conseil de l'OCDE sur l'Arrangement concernant une Norme pour les dépenses locales » constate qu'il reste actuellement à élucider « la forme de la participation à l'Arrangement de la Communauté économique européenne, la décision de la Communauté à ce sujet étant attendue très bientôt ».

Au vu de ces éléments et compte tenu de la recommandation de la Commission relative à la « forme » de la participation de la Communauté à l'Arrangement en cause, on ne saurait douter que le projet d'Arrangement constitue un accord « envisagé » au sens de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité.

Par ailleurs, la circonstance que c'est en vue de recueillir l'avis de la Cour sur l'étendue des compétences de la Communauté pour conclure l'accord envisagé que la Commission a posé le problème de la compatibilité de cet accord avec les dispositions du traité ne saurait suffire pour rendre la demande inadmissible au regard de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, précité.

La compatibilité d'un accord avec les dispositions du traité doit en effet être évaluée compte tenu de l'ensemble des règles du traité, c'est-à-dire aussi bien des règles qui déterminent l'étendue des compétences des institutions de la Communauté que des règles de fond.

La disposition de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, a pour but de prévenir les complications qui résulteraient de contestations en justice relatives à la compatibilité avec le traité d'accords internationaux engageant la Communauté.

En effet, une décision judiciaire constatant éventuellement qu'un tel accord est, au vu soit de son contenu, soit de la procédure adoptée pour sa conclusion, incompatible avec les dispositions du traité ne manquerait pas de créer, non seulement sur le plan communautaire, mais sur celui des relations internationales, des difficultés sérieuses, et risquerait de porter préjudice à toutes les parties intéressées, y inclus les pays tiers.

En vue d'éviter de telles complications, le traité a eu recours à la procédure exceptionnelle d'une saisine préalable de la Cour de justice, pour que puisse être tiré au clair, avant la conclusion de l'accord, si celui-ci est compatible avec le traité. Il s'impose donc d'admettre à cette procédure toutes questions susceptibles d'être soumises à l'appréciation judiciaire soit de la Cour, soit éventuellement des juridictions nationales, pour autant que ces questions seraient de nature à provoquer des doutes quant à la validité matérielle ou formelle de l'accord au regard du traité.

La question de savoir si la conclusion d'un accord déterminé relève ou non des compétences de la Communauté et si, le cas échéant, ces compétences ont été exercées de manière conforme aux dispositions du traité étant en principe susceptibles d'être soumises à la Cour de justice, soit directement, au titre de l'article 169 ou de l'article 173 du traité, soit par la procédure préjudicielle, il incombe donc de reconnaître que la Cour peut en être saisie par la procédure préalable de l'article 228.

De même, on ne saurait tirer de ce que les discussions relatives à la substance de l'Arrangement en cause sont désormais terminées, un argument valable pour conclure au caractère tardif de la demande d'avis, le traité ne prévoyant pas, en raison même du caractère non contentieux de la procédure de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, un délai de forclusion pour la présentation d'une telle demande.

Il y a donc lieu de conclure qu'aucune raison ne s'oppose à ce que la demande d'avis soit admise.

B — Sur la réponse à donner aux questions posées

1. *Sur l'existence d'une compétence de la Communauté pour conclure l'Arrangement OCDE concernant une Norme pour les dépenses locales*

Pour répondre à cette question, il convient de considérer notamment les articles 112 et 113 du traité.

La première de ces dispositions prévoit que :

« ... les régimes d'aides accordées par les États membres aux exportations vers les pays tiers sont progressivement harmonisés avant la fin de la période de transition, dans la mesure nécessaire pour éviter que la concurrence entre les entreprises de la Communauté ne soit faussée. »

Puisqu'il ne fait pas de doute que l'octroi de crédits à l'exportation relève du régime d'aides accordées par les États membres aux exportations, il résulte déjà de l'article 112 que l'objet de la norme prévue par l'Arrangement en cause porte sur un domaine pour lequel les dispositions du traité reconnaissent une compétence communautaire.

D'autre part, l'article 113 du traité dispose, à ses paragraphes 1 et 2, que :

« ... la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne ... la politique d'exportation ... ».

Le domaine de la politique commerciale commune, et plus particulièrement celui de la politique d'exportation, englobe nécessairement les régimes d'aides à l'exportation et plus particulièrement les mesures concernant les crédits destinés au financement des dépenses locales liées à des opérations d'exportation. Ces mesures constituent, en fait, un élément important de la politique commerciale, dont la notion a le même contenu, qu'elle s'applique dans la sphère d'action internationale d'un État ou dans celle de la Communauté.

Des directives en matière d'assurance-crédit, adoptées par le Conseil vers la fin de 1970 et le début de 1971, reconnaissent d'ailleurs, d'une manière explicite, le rôle important que le crédit à l'exportation joue dans les échanges internationaux, en tant qu'élément de la politique commerciale.

Pour ces raisons, la matière réglée par la norme de l'Arrangement dont il s'agit, relevant non seulement du domaine du régime d'aides à l'exportation visé à l'article 112 du traité, mais, d'une manière plus générale, de la politique d'exportation et, par là même, du domaine de la politique commerciale commune définie à l'article 113 du traité, tombe dans le domaine de la compétence communautaire.

En prenant les mesures nécessaires à la mise en œuvre des principes inscrits dans les dispositions précitées, notamment ceux visés par l'article 113 du

traité, concernant la politique commerciale commune, la Communauté est habilitée, en vertu des compétences qu'elle possède, non seulement à adopter des règles internes de droit communautaire, mais aussi à conclure des accords avec les pays tiers conformément à l'article 113, paragraphe 2, et à l'article 114 du traité.

Une politique commerciale est en effet édiflée par le concours et l'interaction de mesures internes et externes, sans qu'il y ait priorité pour les unes ou les autres : tantôt, en effet, les accords constituent l'exécution d'une politique préalablement fixée : tantôt la politique est définie par les accords mêmes.

Ces accords peuvent être des accords-cadre, ayant pour but d'établir des principes uniformes. Tel est le cas de l'Arrangement concernant les dépenses locales ; en effet, il n'a pas un contenu spécifique qui s'adapte à des opérations particulières de crédit à l'exportation : il se limite à édicter une norme, à prévoir certaines exclusions, à admettre, dans des cas exceptionnels, des dérogations et, enfin, à fixer des dispositions générales. Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique d'exportation à réaliser dans le cadre d'une politique commerciale commune ne se traduit pas nécessairement par l'adoption de règles générales et abstraites de droit interne ou communautaire. La politique commerciale commune est surtout l'œuvre d'une évolution graduelle fondée sur des mesures spécifiques qui peuvent porter indifféremment sur les aspects « autonomes » et sur les aspects externes de cette politique, et qui ne supposent pas nécessairement, pour être rattachés au domaine de la politique commerciale commune, l'existence d'un vaste ensemble de règles, mais concourent à former progressivement cet ensemble.

2. Sur le caractère exclusif ou non de la compétence de la Communauté

La réponse à cette question dépend, d'une part, de l'objet de l'Arrangement en cause et, d'autre part, de la manière dont la politique commerciale commune est conçue par le traité.

L'Arrangement définit lui-même, aux numéros I et II, les transactions auxquelles la norme commune s'applique, et celles qui, par contre, sont exclues de son champ d'application, parce que répondant à des fins strictement militaires ou parce qu'elles sont intervenues avec des pays en voie de développement.

Cette définition permet de constater que l'objet de la norme, et par là même de l'Arrangement, s'inscrit parmi les mesures propres à la politique commerciale commune poursuivie par l'article 113 du traité.

Une telle politique est conçue par cet article dans la perspective du fonctionnement du marché commun, pour la défense de l'intérêt global de la Communauté, à l'intérieur duquel les intérêts particuliers des États membres doivent trouver à s'ajuster mutuellement.

Or, cette conception est, de toute évidence, incompatible avec la liberté que les États membres pourraient se réserver, en invoquant une compétence parallèle, afin de poursuivre la satisfaction distincte de leurs intérêts propres dans les relations extérieures, au risque de compromettre une défense efficace de l'intérêt global de la Communauté.

L'action unilatérale des États membres risquerait en effet d'aboutir à des disparités, dans les conditions d'octroi du crédit à l'exportation, de nature à fausser la compétition des entreprises des différents États membres sur les marchés extérieurs. Ces effets de distorsion ne peuvent être éliminés qu'au moyen d'une identité rigoureuse dans les conditions de crédit accordées aux entreprises de la Communauté, quelle que soit leur nationalité.

On ne saurait dès lors admettre que, dans un domaine tel que celui réglé par l'Arrangement en cause, et qui relève de la politique d'exportation et plus généralement de la politique commerciale commune, il y ait une compétence des États membres parallèle à celle de la Communauté, dans l'ordre communautaire aussi bien que dans l'ordre international. Les dispositions des articles 113 et 114 relatives aux conditions dans lesquelles, selon le traité, doivent être conclus les accords en matière de politique commerciale, laissent apparaître qu'une compétence parallèle des États membres et de la Communauté en la matière est exclue.

Admettre un telle compétence équivaudrait en effet à reconnaître que les États membres peuvent prendre, dans les rapports avec les pays tiers, des positions divergentes de celles que la Communauté entend assumer, et reviendrait de ce fait à fausser le jeu institutionnel, à ébranler les rapports de confiance à l'intérieur de la Communauté et à empêcher celle-ci de remplir sa tâche, dans la défense de l'intérêt commun.

Il importe peu que les obligations et les charges financières inhérentes à l'exécution de l'accord envisagé incombent directement aux États membres. Les mesures tant « internes » qu'« externes » prises par la Communauté dans le cadre de la politique commerciale commune n'impliquent pas nécessairement, aux fins de leur compatibilité avec le traité, un transfert aux institutions de la Communauté des obligations et des charges financières qu'elles peuvent entraîner : ces mesures ont uniquement pour but de substituer à l'action unilatérale des États membres, dans le domaine considéré, une action commune, fondée sur des principes uniformes, pour l'ensemble de la Communauté.

Il importe peu également, en ce qui concerne les produits soumis au traité CECA, de relever que la compétence des États membres pour conclure l'Arrangement envisagé serait sauvegardée par l'article 71 de ce traité, aux termes duquel :

« La compétence des gouvernements des États membres en matière de politique commerciale n'est pas affectée par l'application du présent traité . . . ».

La Cour a été en l'espèce saisie en vertu de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité CEE. L'avis qu'elle est appelée à rendre porte donc sur le problème de la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité CEE et ne définit les compétences de la Communauté pour conclure cet accord qu'au vu de ces mêmes dispositions.

Indépendamment de la question de savoir si, vu la nécessité d'assurer aux transactions internationales auxquelles les Communautés participent un caractère aussi homogène que possible, l'article 71 du traité CECA garde encore son efficacité ancienne après l'entrée en vigueur du traité CEE, il est en tout cas exclu que cette disposition puisse rendre inopérants les articles 113 et 114 du traité CEE, et affecter les attributions de compétence à la Communauté pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux relevant du domaine de la politique commerciale commune.

En conséquence,

LA COUR

émet l'avis suivant :

La Communauté a compétence exclusive pour participer à l'Arrangement concernant une norme pour les dépenses locales, visé dans la demande d'avis.

Lecourt
président

Monaco
président de chambre

Kutscher
président de chambre

Donner
juge

Mertens de Wilmars
juge

Pescatore
juge

Sørensen
juge

Mackenzie Stuart
juge

O'Keefe
juge

Luxembourg, le 11 novembre 1975.

Le greffier

A. Van Houtte