

ARRÊT DE LA COUR
9 août 1994 *

Dans l'affaire C-327/91,

République française, représentée par MM. Jean-Pierre Puissochet, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, et Géraud de Bergues, secrétaire adjoint principal des affaires étrangères à ce même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

partie requérante,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M. Alberto José Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et M^{me} Gloria Calvo Diaz, abogado del Estado, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

et

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, et J. W. de Zwaan, conseiller juridique adjoint à ce

* Langue de procédure: le français.

même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

parties intervenantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} Marie-José Jonczy, conseiller juridique, et MM. Pieter-Jan Kuyper et Julian Currall, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de l'accord entre la Commission des Communautés européennes et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de leur droit de la concurrence signé et entré en vigueur le 23 septembre 1991,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco et D. A. O. Edward (rapporteur), présidents de chambre,

C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M. J.-G. Giraud,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 6 juillet 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 décembre 1993,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 décembre 1991, la République française a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE et de l'article 33 du traité CECA, demandé l'annulation de l'accord signé par la Commission des Communautés européennes et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de leur droit de la concurrence, signé le 23 septembre 1991 (ci-après l'« accord »).
- 2 L'accord a été signé à Washington par l'Attorney General, M. W. P. Barr, et par le président de la Federal Trade Commission, M^{me} L. Steiger, au nom du gouvernement des États-Unis, d'une part, et par le vice-président de la Commission,

Sir Leon Brittan, au nom de la Commission des Communautés européennes, d'autre part.

- 3 Selon l'article I^{er}, paragraphe 2, de l'accord, il y a lieu d'entendre par « droit de la concurrence »:

« ...

i) pour les Communautés européennes, les articles 85, 86, 89 et 90 du traité instituant la Communauté économique européenne, le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil sur le contrôle des concentrations entre entreprises, les articles 65 et 66 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ainsi que leurs règlements d'application, et notamment la décision de la Haute Autorité n° 24-54, et

ii) pour les États-Unis d'Amérique, le Sherman Act (15 U. S. C. §§ 1 à 7), le Clayton Act (15 U. S. C. §§ 12 à 27), le Wilson Tariff Act (15 U. S. C. §§ 8 à 11) et le Federal Trade Commission Act (15 U. S. C. §§ 41 à 68, à l'exception des dispositions relatives aux fonctions de protection des consommateurs),

... »

4 De même, par « autorités en matière de concurrence », l'accord désigne:

« ...

i) pour les Communautés européennes, la Commission des Communautés européennes pour ce qui concerne ses responsabilités en matière de règles de concurrence des Communautés européennes, et

ii) pour les États-Unis, l'Antitrust Division of the United States Department of Justice et la Federal Trade Commission;

... »

5 L'accord a pour objet de promouvoir la coopération et la coordination et de réduire le risque de différends entre les parties dans l'application de leur droit de la concurrence ou d'en atténuer les effets (article I^{er}, paragraphe 1).

6 A cette fin, il prévoit la notification par chaque partie des mesures d'application de son droit de la concurrence qui sont susceptibles d'affecter les intérêts importants de l'autre (article II), des échanges d'informations relatives à diverses questions d'intérêt mutuel dans l'application du droit de la concurrence (article III), la coordination des mesures d'application (article IV), ainsi que des procédures de consultations réciproques (article VII).

- 7 L'article V de l'accord institue en outre une coopération pour les actes anticoncurrentiels commis sur le territoire de l'une des parties et affectant les intérêts importants de l'autre (« positive comity »). Dans ce cas, la partie dont les intérêts importants sont affectés peut adresser à l'autre une notification lui demandant que ses autorités en matière de concurrence prennent les mesures à l'encontre des actes anticoncurrentiels commis sur son territoire. Afin de prévenir les conflits, l'article VI prévoit, quant à lui, que chaque partie s'efforce de prendre en considération les intérêts importants de l'autre partie pour décider des mesures d'application (« traditional comity »).
- 8 Le respect de la confidentialité des informations est assuré par l'article VIII, qui permet aux parties de ne pas fournir des informations à l'autre partie, lorsque leur divulgation est interdite par la loi ou qu'elle est incompatible avec des intérêts importants de la partie qui détient ces informations.
- 9 Aux termes de l'article IX, « aucune des dispositions de l'accord n'est interprétée d'une manière incompatible avec le droit en vigueur des États-Unis d'Amérique ou des Communautés européennes ou de leurs États ou États membres respectifs, ni dans un sens exigeant une modification de ce droit ».
- 10 L'article X détermine la forme que peuvent revêtir les communications et notifications: communication verbale, téléphonique, écrite ou par télécopie.
- 11 Enfin, selon l'article XI, paragraphe 1, l'accord entre en vigueur à la date de sa signature et le restera, en vertu du paragraphe 2, encore pendant 60 jours après la date à laquelle l'une des parties notifiera à l'autre par écrit qu'elle souhaite le résilier. Aux termes du paragraphe 3, l'application de l'accord sera examinée par les parties au plus tard 24 mois après son entrée en vigueur.

- 12 L'accord n'a pas fait l'objet d'une publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Sur la recevabilité

- 13 Dans son mémoire en défense, la Commission s'interroge sur le point de savoir si le gouvernement français n'aurait pas dû attaquer, plutôt que l'accord lui-même, la décision par laquelle elle a autorisé son vice-président à signer en son nom l'accord avec les États-Unis.
- 14 Il suffit de rappeler, à cet égard, que, pour qu'un recours soit recevable au titre de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, l'acte attaqué doit être un acte d'une institution qui produit des effets juridiques (voir arrêt du 31 mars 1971, dit « AETR », Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263).
- 15 Il convient de constater qu'il résulte du texte même de l'accord que celui-ci vise à produire des effets juridiques. Dès lors, l'acte par lequel la Commission a entendu conclure l'accord doit pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation.
- 16 En effet, l'exercice des compétences dévolues aux institutions de la Communauté dans le domaine international ne saurait être soustrait au contrôle juridictionnel de légalité prévu par l'article 173 du traité.
- 17 Le recours de la République française doit être compris comme étant dirigé contre l'acte par lequel la Commission a entendu conclure l'accord. Ce recours est par conséquent recevable.

Sur le fond

- 18 A l'appui de son recours, le gouvernement français invoque trois moyens. Le premier est tiré de l'incompétence de la Commission pour conclure un tel accord, le deuxième de l'absence de motivation de l'accord et de la violation du principe de la sécurité juridique et le troisième de la violation du droit communautaire de la concurrence.

Sur le premier moyen

- 19 L'article 228, paragraphe 1, du traité CEE, dans la version en vigueur au moment des faits, prévoyait ce qui suit:

« Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, ils sont conclus par le Conseil, après consultation du Parlement européen dans les cas prévus au présent traité. »

- 20 La République française fait tout d'abord valoir que cette disposition réserve expressément au Conseil la compétence pour conclure des accords internationaux. En concluant l'accord, la Commission, qui dispose seulement d'un pouvoir de négociation dans ce domaine, aurait dès lors outrepassé ses compétences.
- 21 La Commission objecte que l'accord constitue en réalité un accord administratif pour la conclusion duquel elle est compétente. En raison de la nature des obliga-

tions qu'il établit, l'inexécution de l'accord mènerait en effet non pas à une plainte internationale susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté, mais à son extinction pure et simple.

- 22 La Commission rappelle par ailleurs que, en tout état de cause, l'article IX de l'accord, précité, interdit aux parties d'interpréter les dispositions de celui-ci d'une manière incompatible avec leur propre droit (et, qui plus est, pour ce qui est des Communautés européennes, avec le droit des États membres) ou dans un sens exigeant la modification de leur propre droit.
- 23 Ainsi qu'il a déjà été constaté, l'accord produit des effets juridiques.
- 24 Il y a lieu d'observer ensuite que seule la Communauté, ayant selon l'article 210 du traité la personnalité juridique, est dotée de la capacité de s'engager par la conclusion d'accords avec un État tiers ou une organisation internationale.
- 25 Il ne fait donc aucun doute que l'accord ne peut que lier les Communautés européennes. Il s'agit bel et bien d'un accord international conclu entre une organisation internationale et un État, au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. En cas d'inexécution de l'accord par la Commission, ce serait donc la responsabilité de la Communauté qui pourrait être engagée sur le plan international.
- 26 Ceci étant établi, il y a lieu d'examiner si la Commission était compétente en vertu du droit communautaire pour conclure un tel accord.

- 27 Comme la Cour l'a expliqué dans l'avis 1/75, du 11 novembre 1975 (Rec. p. 1355), l'article 228 du traité utilise le terme « accord » 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.
- 28 De plus, comme l'avocat général l'a relevé au point 37 de ses conclusions, l'article 228 constitue, en matière de conclusion des traités, une norme autonome et générale de portée constitutionnelle, en ce qu'elle attribue aux institutions communautaires des compétences déterminées. Visant à établir un équilibre entre ces dernières, il prévoit que les accords entre la Communauté et un ou plusieurs États sont négociés par la Commission, puis conclus par le Conseil, après consultation du Parlement européen dans les cas prévus au traité. La compétence pour conclure les accords est toutefois attribuée au Conseil « sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine ».
- 29 Selon le gouvernement français, ces compétences reconnues à la Commission se limitent aux accords à conclure par la Commission pour la reconnaissance des laissez-passer de la Communauté (article 7 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes). Le gouvernement français admet que ces compétences s'étendent peut-être également à la conclusion d'accords qu'il qualifie d'accords administratifs ou de travail au nombre desquels figurerait, par exemple, l'établissement des liaisons avec les organes des Nations unies et avec d'autres organisations internationales, mentionnées à l'article 229 du traité CEE.
- 30 S'appuyant sur la pratique des accords qu'elle qualifie d'accords administratifs internationaux, la Commission, pour sa part, soutient, dans un premier argument, que l'exception prévue à l'article 228 ne doit pas être interprétée de la façon restrictive que préconise le gouvernement français. Elle souligne à cet égard que, si les

auteurs du traité avaient effectivement voulu limiter son pouvoir de conclure des traités, l'article 228, dans sa version française, aurait donné compétence au Conseil « sous réserve des compétences *attribuées* à la Commission » et non « *reconnues* à la Commission ».

- 31 L'utilisation du terme « reconnues » dans la version française indiquerait au contraire que la Commission peut tirer des compétences d'autres sources que le traité, telles que la pratique des institutions. De plus, procédant à un raisonnement par analogie avec l'article 101, paragraphe 3, du traité CEEA, la Commission considère qu'elle peut négocier et conclure elle-même les accords ou conventions, dont l'exécution n'exige pas l'intervention du Conseil et peut être assurée dans les limites du budget prévu, sans engendrer de nouvelles obligations financières pour la Communauté, à condition d'en tenir le Conseil informé.
- 32 Cette argumentation ne saurait être retenue.
- 33 En premier lieu, l'expression « sous réserve des compétences reconnues à la Commission » apporte une dérogation à la règle qui donne compétence au Conseil pour conclure des accords internationaux.
- 34 En deuxième lieu, selon l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité CEE, « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ». Le terme « reconnues », utilisé dans la version française de l'article 228 du traité, ne peut donc signifier autre chose qu'« attribuées ».
- 35 En troisième lieu, d'autres versions linguistiques de l'article 228 utilisent des termes qui évoquent la notion d'attribution plutôt que celle de reconnaissance. Tel est notamment le cas des versions danoise (« som på dette område er tillagt Kommissionen »), allemande (« der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem

Gebiet besitzt »), néerlandaise (« van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden ») et anglaise (« the powers vested in the Commission in this field »).

- 36 En quatrième lieu, en tout état de cause, une simple pratique ne peut prévaloir sur les normes du traité.
- 37 A ce qui précède, la Commission ne saurait objecter que l'article 228 du traité lui reconnaît une compétence semblable à celle qui lui est reconnue par l'article 101, paragraphe 3, du traité CEEA.
- 38 Tout d'abord, comme l'avocat général l'a souligné au point 26 de ses conclusions, cette disposition prévoit une procédure totalement différente de celle visée à l'article 228 du traité CEE.
- 39 Ensuite, le traité CEE et le traité CEEA ont été négociés simultanément et signés le même jour, de sorte que, si les négociateurs des deux traités avaient voulu accorder à la Commission les mêmes compétences, ils l'auraient fait expressément.
- 40 Au moyen du gouvernement français, la Commission oppose un dernier argument. Sa compétence pour conclure des accords internationaux serait d'autant plus évidente en l'espèce que, dans le domaine de la concurrence, le traité CEE lui a conféré des compétences spécifiques. En effet, en vertu de l'article 89 du traité et des dispositions du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité CEE (JO 1962, 13, p. 204), la Commission est chargée de veiller à l'application des principes fixés par les articles 85 et 86 du traité et à l'application du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil,

du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO 1990, L 257, p. 14).

- 41 Cet argument ne saurait pas non plus être retenu. Même si la Commission est compétente, sur le plan interne, pour prendre des décisions individuelles d'application des règles de la concurrence, domaine couvert par l'accord, cette compétence interne n'est pas de nature à modifier la répartition des compétences entre les institutions communautaires en matière de conclusion d'accords internationaux, répartition qui est fixée par l'article 228 du traité.
- 42 Il y a donc lieu d'accueillir le moyen tiré de l'incompétence de la Commission pour conclure l'accord litigieux.
- 43 Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par la République française, il convient d'annuler l'acte par lequel la Commission a entendu conclure l'accord avec les États-Unis, concernant l'application du droit de la concurrence des Communautés européennes et de celui des États-Unis.

Sur les dépens

- 44 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission des Communautés européennes ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner à supporter ses propres dépens et ceux de la République française.

- 45 Par application de l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, les royaumes d'Espagne et des Pays-Bas, qui sont intervenus au soutien des conclusions de la République française, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) L'acte par lequel la Commission des Communautés européennes a entendu conclure l'accord avec les États-Unis d'Amérique, concernant l'application du droit de la concurrence des Communautés européennes et de celui des États-Unis, signé et entré en vigueur le 23 septembre 1991, est annulé.
- 2) La Commission est condamnée à supporter ses propres dépens et ceux de la République française.
- 3) Les royaumes d'Espagne et des Pays-Bas supporteront leurs propres dépens.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Diez de Velasco	Edward	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias
Zuleeg	Kapteyn	Murray
		Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 août 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président

O. Due.