

## Arrêt de la Cour de justice, AETR, affaire 22-70 (31 mars 1971)

**Légende:** Il ressort de l'arrêt AETR qu'une compétence, qui au départ n'a pas été attribuée à la Communauté de façon exclusive, peut le devenir au fur et à mesure de son exercice par la Communauté.

Dans le cas d'espèce, la mise en œuvre de la politique commune des transports par la Communauté, en instaurant des règles communes à caractère interne (adoption d'un règlement), a eu comme effet l'exclusion d'une compétence concurrente des États membres dans toute l'étendue du domaine des transports. La Cour de justice, tout en considérant que le régime des mesures internes à la Communauté est inséparable de celui des relations extérieures, conclut que les États membres ne sont plus en droit d'établir avec des États tiers des accords internationaux dans ce domaine.

**Source:** Recueil de la jurisprudence de la Cour. 1971. [s.l.].

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/arret\\_de\\_la\\_cour\\_de\\_justice\\_aetr\\_affaire\\_22\\_70\\_31\\_mars\\_1971-fr-0d4dae9f-514b-47e0-bd49-502318d6e798.html](http://www.cvce.eu/obj/arret_de_la_cour_de_justice_aetr_affaire_22_70_31_mars_1971-fr-0d4dae9f-514b-47e0-bd49-502318d6e798.html)

**Date de dernière mise à jour:** 21/10/2012

## Arrêt de la Cour du 31 mars 1971 (1) Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes

« Accord européen sur les transports routiers »

### Affaire 22-70

#### Sommaire

1. CEE - Personnalité juridique - Relations extérieures - Capacité de la Communauté de conclure des accords avec les États tiers  
(Traité CEE, art. 210)
2. Compétence de la Communauté - Politique commune - Mise en oeuvre - Transports - Mesures sociales - Accords internationaux - Compétence attribuée par l'effet d'un règlement  
(Traité CEE, art. 74, 75, règlement du Conseil n° 543/69)
3. Procédure - Recours en annulation - Acte susceptible de recours - Délibération du Conseil visant à produire des effets de droit - Recevabilité du recours  
(Traité CEE, art. 164, 173, 189)
4. Procédure - Intérêt à agir - But du recours en annulation - Effet de l'annulation à l'égard d'un acte du Conseil  
(Traité CEE, art. 174)
5. Accords internationaux - Transports - Répartition des pouvoirs entre institutions  
(Traité CEE, art. 75, 228)
6. Accords internationaux - Attribution de pouvoirs au cours d'une négociation engagée par les États membres - Situation à apprécier par les institutions intéressées - Nécessité d'une entente entre Conseil et Commission - Action solidaire des États membres dans l'intérêt de la Communauté  
(Traité CEE, art. 5 ; traité instituant un Conseil unique et une Commission unique, art. 15)
7. Objets de la Communauté - Réalisation - Absence de pouvoirs d'action prévus à cet effet - Compétence du Conseil - Exercice dans le domaine des relations extérieures - Caractère facultatif  
(Traité CEE, art. 235)
8. Actes d'une institution - Catégorie non visée à l'article 189 - Motivation - Absence non opposable par la Commission  
(Traité CEE, art. 190)

1. La Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les États tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis par le traité. Cette compétence résulte non seulement d'une attribution explicite faite par le traité mais peut découler d'autres dispositions du traité et d'actes pris dans le cadre de ces dispositions par les institutions de la Communauté.

En particulier, chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles ou en altérant la portée.

On ne saurait, dans la mise en oeuvre des dispositions du traité, séparer le régime des mesures internes à la Communauté, de celui des relations extérieures.

2. La compétence de la Communauté, dans le domaine des transports, s'étend à des relations relevant du droit international et implique la nécessité de conclure des accords avec les États tiers intéressés. Une telle compétence a été attribuée à la Communauté par l'effet du règlement n° 543/69 du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions sociales dans le domaine des transports par route.

3. Conformément à l'objectif défini par l'article 164, le recours en annulation doit être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit.

4. En cas d'annulation, une délibération du Conseil serait à considérer comme inexistante et les questions litigieuses auraient à être reconsidérées en vue d'être résolues conformément au droit communautaire. L'intérêt d'une action de la Commission contre une délibération du Conseil ayant porté coordination entre les États membres ne saurait donc être contesté.

5. En matière d'accords relevant de la politique des transports le droit de proposition et le droit de négocier appartiennent à la Commission, et le droit de conclure au Conseil.

6. Dans le cas d'une négociation engagée dès avant l'attribution de compétence à la Communauté, il appartient aux institutions dont les pouvoirs sont directement en cause, c'est-à-dire au Conseil et à la Commission, de s'entendre sur les modalités appropriées de coopération en vue d'assurer la défense des intérêts de la Communauté ; dans la poursuite d'une négociation engagée sur une base intergouvernementale, les États membres sont en tout cas tenus à une action solidaire, dans l'intérêt et pour le compte de la Communauté, conformément aux obligations de l'article 5.

7. Bien que l'art. 235 permette au Conseil de prendre toutes « dispositions appropriées » également dans le domaine des relations extérieures, cet article ne crée aucune obligation, mais confère au Conseil une faculté dont le non-exercice ne saurait affecter la validité d'une délibération.

8. Les exigences de motivation formulées par l'article 190 au regard des règlements, directives et décisions, ne sauraient être invoquées par la Commission à l'encontre d'une délibération du Conseil à laquelle elle a, elle-même, participé.

Dans l'affaire 22-70

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par le directeur général adjoint de son service juridique, M. Gérard Olivier, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. Ernst Wohlfart, juriste du Conseil, directeur général au secrétariat général du Conseil, en qualité d'agent, assisté de M. Jean-Pierre Puissochet, directeur au secrétariat général du Conseil, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. J. N. Van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 2, place de Metz,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation de la délibération du Conseil, du 20 mars 1970, relative à la négociation et à la conclusion, par les États membres de la CEE, de l'accord européen relatif au travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et A. Trabucchi, présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur) et H. Kutscher, juges,

avocat général : M. A. Dutheillet de Lamothe

greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

### Points de fait et de droit

#### I - Exposé des faits

Attendu que, le 19 janvier 1962, a été signé à Genève, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, par cinq des six États membres de la CEE et un certain nombre d'autres États européens, l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) ;

que cet accord n'est toutefois pas entré en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications ;

qu'en 1967, des négociations ayant pour objet la révision dudit accord ont été reprises dans le cadre, d'abord de la conférence européenne des ministres des transports à Paris, ensuite de la commission économique pour l'Europe à Genève ;

que des travaux poursuivis parallèlement sur le plan communautaire en matière d'harmonisation des durées de conduite et de repos des conducteurs de véhicules effectuant des transports par route ont abouti au règlement n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO n° L 77 du 29 mars 1969, p. 49) ;

attendu qu'au cours de sa 107<sup>e</sup> session, le 20 mars 1970, le Conseil, en vue de la session du sous-comité des transports routiers de la commission économique pour l'Europe du 1<sup>er</sup> au 3 avril 1970 à Genève, a délibéré notamment sur l'attitude à prendre par les six États membres de la CEE dans les négociations en cours pour la conclusion d'un nouvel accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route ;

que les négociations ont été menées et conclues par les États membres, conformément à la délibération du 20 mars 1970 ;

que l'AETR a été ouvert à la signature des États, par le secrétariat de la commission économique pour l'Europe, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1970 ;

## **II - Procédure**

Attendu que la Commission des Communautés européennes a introduit, le 19 mai 1970, le présent recours tendant à l'annulation de la délibération du Conseil, du 20 mars 1970, relative à la négociation et à la conclusion de l'AETR par les États membres de la CEE ;

que le Conseil, par acte présenté le 21 juillet 1970, a, au titre de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure, demandé à la Cour, sans engager le débat au fond, de déclarer irrecevable et de rejeter le recours de la Commission ; que la Commission, dans ses observations déposées le 24 septembre 1970, a demandé à la Cour de rejeter l'exception ou, à tout le moins, de la joindre au fond ;

que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a, par ordonnance du 14 octobre 1970, décidé de joindre l'exception au fond ;

que la procédure écrite, après fixation, par le président de la Cour, de nouveaux délais pour la poursuite de l'instance, a suivi un cours régulier ;

que le Conseil a cependant renoncé à compléter son mémoire en défense par une duplique ;

que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable ;

que le Conseil, à la demande de la Cour, a cependant procédé au dépôt de plusieurs documents, dont un extrait du procès-verbal de sa session du 20 mars 1970 ;

que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 11 février 1971 ;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 mars 1971 ;

## **III - Conclusions des parties**

Attendu que la *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :  
« annuler avec toutes conséquences de droit la délibération du Conseil du 20 mars 1970 relative à la négociation et à la conclusion de l'AETR par les États membres » ;

que le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour  
« déclarer la requête de la Commission irrecevable ou, à titre subsidiaire, la rejeter comme non fondée » ;

#### IV - Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

##### A - Quant à la recevabilité

Le *Conseil* est d'avis que sa délibération du 20 mars 1970 ne constitue pas un acte susceptible de recours au sens de l'article 173 du traité CEE.

a) Après avoir rappelé les traits essentiels de la jurisprudence de la Cour en matière de recevabilité et affirmé que celle-ci, dans le cas d'un recours entre institutions, doit être appréciée de façon rigoureuse, le défendeur soutient que la délibération litigieuse, si elle devait être considérée comme un « acte » au sens de l'article 189, ne constituerait ni par sa forme ni par son objet ou son contenu un règlement, une décision ou une directive et ne serait donc pas un acte attaquant au sens de l'article 173 ; en toute hypothèse, elle n'aurait ouvert aucun droit, imposé aucune obligation, modifié aucune situation juridique ; ne comportant aucun effet juridique obligatoire, elle ne serait donc pas susceptible de recours.

b) Bien que les éléments formels ne soient pas déterminants, on devrait cependant constater qu'en l'espèce, il n'existe matériellement qu'une délibération du Conseil qui aurait permis de constater une convergence de vues et serait assortie de déclarations d'intention à valeur politique plutôt que juridique.

Par ailleurs, cette délibération n'aurait fait l'objet ni d'une publication ni d'une notification aux États membres, ce qui, en vertu de l'article 191, eût été nécessaire si le Conseil avait entendu prendre une décision ou une directive liant les États membres, leur conférant une habilitation et leur attribuant un mandat.

c) Quant à l'objet et à la teneur de la délibération litigieuse, le Conseil, lors de sa session du 20 mars 1970, se serait borné, au terme d'un échange de vues, à prendre acte de la coopération qui s'est instituée entre les États membres au cours des négociations sur l'AETR et à exprimer son approbation politique au sujet de cet accord. La délibération attaquée représenterait donc uniquement la constatation que les efforts des États membres pour adopter une position commune ont eu un résultat déterminé, consigné en tant que tel.

d) Quelle que soit l'autorité compétente, en vertu du traité, pour négocier et conclure l'AETR, la délibération attaquée n'aurait pu, à cet égard, ni donner habilitation aux États ni leur conférer un mandat. En effet :

- si la compétence appartient aux États, la délibération du Conseil ne pourrait être interprétée que comme une constatation de la situation existante, dépourvue de portée juridique ;

- si la compétence appartient à la Communauté, le Conseil serait incompétent pour « restituer » aux États une compétence que le traité aurait attribuée à la Communauté ;

- si la compétence communautaire n'existait que dans la mesure où l'accord à négocier et à conclure pourrait conduire à la modification d'une réglementation communautaire déjà en vigueur, la situation devrait s'analyser comme dans l'une des deux hypothèses précédentes.

e) L'analyse des effets que pourrait avoir l'annulation de la délibération du Conseil du 20 mars 1970 confirmerait que celle-ci est dépourvue d'effets juridiques. Une telle annulation ferait disparaître la délibération, c'est-à-dire la constatation de la coordination des États, mais pas la réalité de cette coordination

elle-même ; elle ne paraîtrait donc ni nécessaire ni suffisante pour atteindre l'objectif en réalité recherché par la Commission, à savoir faire déclarer incompatible avec le traité la négociation de l'AETR par les États membres.

f) Si la Commission croyait fondée la thèse de la compétence communautaire, elle aurait dû prendre les mesures nécessaires pour permettre à cette compétence de s'exercer ; en laissant la négociation se développer et en ne saisissant la Cour qu'au moment où cette négociation était achevée, elle se serait rendue largement responsable de la situation ainsi créée.

g) A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où il serait admis que la délibération litigieuse constitue une décision susceptible de recours, le Conseil fait grief au présent recours d'être tardif : la délibération attaquée ne ferait que reprendre des principes dégagés au moins depuis 1969 en ce qui concerne la négociation et la conclusion de l'AETR.

La Commission, aux exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Conseil, oppose en substance les arguments suivants :

a) L'affirmation que la recevabilité d'un recours formé par une institution devrait être appréciée de façon plus rigoureuse que celle d'un recours introduit par un particulier serait dénuée de justification.

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour n'indiquerait pas de raison décisive d'établir un parallélisme rigoureux entre deux classifications - celle de l'article 173, alinéa 1 et celle de l'article 189 - répondant à des préoccupations différentes.

b) Les éléments formels ne sauraient être considérés comme décisifs pour la qualification d'un acte.

L'argument tiré du défaut de publication ou de notification serait sans valeur : l'exécution de la délibération attaquée n'aurait nécessité l'adoption d'aucun acte de droit interne et, en toute hypothèse, le défaut de publication ou de notification d'un acte serait sans rapport direct avec sa qualification.

c) Quant à l'objet et à la teneur de l'acte attaqué, il résulterait tant du procès-verbal de la session du Conseil que des documents annexes (communication à la presse du 21 mars 1970, relevé des décisions prises par le Conseil lors de sa session du 20 mars, rapport du 7 avril 1970 concernant les négociations de l'AETR) que le Conseil a réglé, de manière décisive, une question de négociation internationale qui, manifestement, devait être tranchée et qui avait fait l'objet d'un examen spécial.

Le Conseil ne se serait nullement borné à constater la coordination intervenue entre les États membres ; il y aurait eu, de sa part, une prise de position qui, en termes d'analyse juridique, devrait être considérée, à tout le moins, comme ayant valeur d'approbation. Bien plus, de véritables directives de négociations auraient été données aux États membres. Les effets de la décision du Conseil n'auraient d'ailleurs pas tardé à se faire sentir : absence d'intervention de la Communauté dans la mise au point et la conclusion de l'AETR, participation à cet accord des seuls États membres.

On ne saurait assimiler la délibération attaquée à un simple échange de vues au titre des articles 6 et 145 du traité CEE ; en toute hypothèse, le fait qu'il y ait eu échange de vues n'exclurait pas que celui-ci ait conduit à l'adoption d'une décision.

D'après la jurisprudence de la Cour, il y aurait décision susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation lorsqu'une institution détermine, de manière non équivoque, l'attitude qu'elle décide dès à présent de prendre au cas où certaines conditions se trouveraient réalisées ; tel serait le cas en l'espèce.

d) La manière dont le Conseil, pour qualifier l'acte attaqué, raisonne a posteriori en distinguant les deux hypothèses possibles - compétence des États ou compétence de la Communauté - apparaîtrait tout à fait artificielle et constituerait une pure pétition de principe.

L'argument selon lequel la délibération du Conseil ne pourrait avoir aucune portée juridique du fait que celui-ci était incompétent pour habiliter les États membres à négocier et conclure un accord du type de l'AETR aurait pour résultat qu'il n'y aurait jamais d'annulation pour incompétence.

Peu importerait que le Conseil n'ait pas eu la volonté de « restituer » aux États membres une compétence réservée à la Communauté ; la qualification d'un acte ne saurait être liée à une recherche sur la pureté des intentions de ses auteurs par rapport au traité.

e) L'irrecevabilité du recours ne saurait être déduite des conséquences que comporterait l'annulation, par la Cour, de l'acte attaqué.

Plutôt que de se livrer à des conjectures - qui peuvent être hasardeuses - sur les conséquences d'une annulation éventuelle, il y aurait lieu de regarder l'acte lui-même et les conséquences qu'il a effectivement produites.

On se trouverait à nouveau devant une pétition de principe du Conseil : la prémisse de son raisonnement serait que sa délibération a eu pour seul objet la constatation de la coordination des États, la conclusion qu'une annulation de cette délibération n'affecterait pas la réalité de cette coordination elle-même.

Tenir pour acquis que l'annulation de l'acte attaqué ne pourrait rien changer au comportement des États membres reviendrait à supposer que les États s'inclineraient devant un arrêt de la Cour, mais ne respecteraient pas l'autorité de chose jugée s'attachant à une décision d'annulation.

f) Le grief selon lequel la Commission serait largement responsable de la situation critiquée serait inexact en fait et irrelevante en droit.

Les différentes démarches entreprises par la Commission n'auraient laissé aucun doute sur le sens et la portée de la décision qu'elle a demandé au Conseil de prendre.

A supposer le grief fondé, il ne serait pas de nature à établir l'inexistence d'un acte du Conseil ni l'irrecevabilité de la requête.

g) Quant au reproche de tardiveté, d'une part, il négligerait les conséquences de l'adoption du règlement n° 543/69 et méconnaîtrait l'idée même d'un établissement progressif de la politique commune des transports au cours de la période de transition, d'autre part, il serait démenti par les faits, la Commission ayant bien demandé au Conseil de faire intervenir la Communauté dans la négociation de l'AETR.

B - Quant au fond

Moyens tirés de la violation du traité CEE

La *Commission* soutient que, s'agissant d'un domaine relevant de la politique commune des transports et régi par le droit communautaire sur le territoire des six États membres à la suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 543/69, la négociation et la conclusion de l'AETR n'auraient pu être effectuées que par la Communauté.

### 1. Violation des articles 75 et 228

La *Commission* est d'avis que la base juridique d'un accord tel que l'AETR se trouve dans l'article 75, paragraphe 1, du traité et que la procédure à suivre pour sa négociation et sa conclusion est définie par l'article 228.

a) L'article 75, paragraphe 1, fournirait, dans le cadre de la politique commune des transports, le fondement juridique d'une action de la Communauté vers l'extérieur. La Communauté devrait, sans doute, respecter les



limites et conditions posées par les articles 74 à 84 ; mais l'article 75, paragraphe 1, alinéa c), prévoit qu'en vue de réaliser la mise en oeuvre des objectifs du traité en matière de politique commune des transports, seront établies « toutes autres dispositions utiles ». La formulation très générale de l'ensemble du texte permettrait aussi des mesures communautaires conventionnelles ; une limitation de l'action de la Communauté à des mesures autonomes ne pourrait résulter que d'une disposition précise.

b) Cette interprétation de l'article 75, paragraphe 1, du traité serait conforme au bon sens, à la « ratio legis » et à la notion d'effet utile des textes. Il eût été déraisonnable de prévoir une politique commune, dans un domaine aussi vaste que les transports, sans conférer à la Communauté les moyens d'action appropriés en matière de relations extérieures, d'autant plus que, par nature, les transports présentent fréquemment un aspect international, débordant le cadre de la seule Communauté.

c) Le Conseil aurait lui-même reconnu cet état de choses en prescrivant à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 117/66, du 28 juillet 1966, concernant l'introduction de règles communes pour les transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et par autobus (JO n° 147 du 9 août 1966, p. 2688) et à l'article 3 du règlement n° 543/69, ici en cause, pris sur le seul fondement de l'article 75, que « la Communauté engagera avec les pays tiers les négociations qui se révéleraient nécessaires pour l'application du présent règlement ».

d) La Commission ne méconnaîtrait pas que les compétences de la Communauté ont été attribuées limitativement à celle-ci et que les institutions n'ont que des compétences d'attribution.

Cette limitation, en ce qui concerne les accords extérieurs, ne résulterait cependant pas de l'article 228 du traité ; celui-ci aurait pour objet de fixer des règles générales, notamment de procédure, applicables à la conclusion et aux effets des accords internationaux passés par la Communauté.

C'est l'article 75 qui, dans le domaine des transports, fonderait la compétence de la Communauté en matière d'accords extérieurs et en fixerait les limites.

La Commission ne prétendrait nullement revendiquer, au titre de l'article 75 du traité, une compétence exclusive de la Communauté pour tous les accords susceptibles d'être passés avec des pays tiers dans le domaine des transports.

Les principes valables pour l'action autonome de la Communauté s'appliqueraient aux accords à conclure avec les pays tiers, lorsque ceux-ci ont une incidence immédiate et directe sur le contenu ou la portée des dispositions communautaires en vigueur sur le plan interne. Les États membres ne conserveraient leurs compétences qu'aussi longtemps que la Communauté n'a pas exercé la sienne, c'est-à-dire pas effectivement arrêté des dispositions communes. En revanche, lorsque et dans la mesure où la Communauté a effectivement établi de telles réglementations, les États membres auraient perdu toute compétence pour légiférer au même niveau et ne seraient plus appelés à intervenir que pour prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires à l'exécution du règlement communautaire.

Ainsi, au fur et à mesure qu'entreraient en vigueur des règles communautaires, la compétence de la Communauté sur la matière régie par ces règles deviendrait, progressivement, exclusive.

e) Or, il existerait une interférence directe et profonde entre le règlement n° 543/69 et l'AETR. Le règlement reposerait sur le principe de la territorialité, l'AETR sur celui de la nationalité ; l'AETR ne pourrait donc recevoir application dans la Communauté que moyennant une restriction du champ d'application du règlement n° 543/69, remettant en cause le principe général de la territorialité et comportant l'abandon de l'uniformité de régime à l'intérieur de la Communauté. Par ailleurs, sur le plan de leur contenu matériel, plusieurs dispositions de l'AETR s'écarteraient des dispositions correspondantes du règlement.

f) L'article 75, paragraphe 1, alinéa c), donnant compétence aux instances de la Communauté pour établir toutes « dispositions utiles » en vue de mettre en oeuvre la politique commune des transports, il appartiendrait sans doute au Conseil d'apprécier, dans chaque cas, s'il y a utilité de conclure un accord avec



des pays tiers. Mais le Conseil ne saurait décider discrétionnairement s'il convient de recourir à la voie intergouvernementale ou à la voie communautaire.

g) Admettre que les États membres sont restés compétents pour conclure l'AETR aurait, en ce qui concerne l'exercice des compétences de la Communauté, notamment les conséquences suivantes :

- l'AETR impliquant une restriction du champ d'application du règlement n° 543/69, les instances compétentes de la Communauté n'auraient d'autre choix que de se refuser à mettre les États membres en mesure d'appliquer l'accord ou d'explicitier la restriction du champ d'application du règlement communautaire découlant de l'accord ;

- à supposer qu'une concordance entre le règlement communautaire et l'AETR ait été réalisée au départ, cette concordance ne pourrait être maintenue qu'en subordonnant toute modification de la réglementation communautaire à un accord des États membres ; toute évolution de la réglementation serait ainsi, en méconnaissance d'une règle essentielle du fonctionnement institutionnel de la Communauté, subordonnée à un accord unanime des États membres ;

- à l'intérieur de la Communauté, des textes identiques et couvrant des situations comparables seraient interprétés par des autorités différentes : Cour de justice des Communautés pour le règlement communautaire, juridictions nationales voire ministre des affaires étrangères pour l'accord avec les pays tiers.

Le Conseil soutient que l'article 75, paragraphe 1, ne confère pas à la Communauté une compétence exclusive pour prendre des mesures conventionnelles dans le domaine des transports.

a) En prévoyant que le Conseil « établit » des « dispositions », cet article se référerait assez nettement à la conception des mesures unilatérales et n'inclurait pas la conclusion d'accords internationaux.

La thèse de la Commission selon laquelle il eût fallu une disposition précise pour limiter l'action de la Communauté à des mesures autonomes ne serait pas admissible. Le traité CEE ne donnerait pas à la Communauté une compétence conventionnelle vers l'extérieur dont l'étendue serait calquée sur le domaine de la compétence interne ; certaines matières, tout en relevant du traité, n'auraient pas donné lieu à un transfert de compétences pour les relations extérieures. La compétence de la Communauté à poser des actes juridiques serait limitée de plano à des mesures autonomes, sauf si des dispositions non ambiguës, comme les articles 111, 113 et 238, lui ont attribué une compétence pour la conclusion d'accords internationaux.

b) L'article 75, paragraphe 1, et notamment son alinéa c), conserverait un « effet utile » même s'il n'implique que la compétence d'adopter une réglementation par le moyen d'un acte juridique autonome ; la circonstance que le domaine des transports présente des aspects internationaux ne saurait constituer un argument à l'encontre de sa réglementation par des dispositions nationales ou communautaires autonomes.

c) L'article 4 paragraphe 2, du règlement n° 117/66 et l'article 3 du règlement n° 543/69 ne sauraient être interprétés comme comportant reconnaissance, au profit de la Communauté, d'une compétence générale de conclure des accords internationaux fondée sur l'article 75.

d) L'existence d'une réglementation communautaire ayant le même objet que l'AETR ne rendrait pas obligatoirement nécessaire la conclusion de cet accord par la Communauté elle-même.

Même s'il était admis que l'article 75, paragraphe 1, alinéa c), peut fonder une compétence de la Communauté à conclure des accords internationaux, cette compétence ne saurait être générale et exclusive, mais tout au plus concurrente. Il serait donc indispensable que, dans chaque cas, le Conseil détermine s'il est utile ou non que la matière soit réglementée par des dispositions autonomes ou conventionnelles et, dans ce dernier cas, si l'accord international est utilement conclu par la Communauté ou par les États membres.

e) Si la Commission était d'avis qu'elle tient directement du traité la compétence pour mener les négociations

au nom de la Communauté, elle aurait été, pour le moins, inconséquente avec elle-même en n'utilisant pas cette compétence et en ne déposant pas de proposition. Or, tant qu'une décision fondée sur l'article 75 n'aurait pas établi une compétence communautaire, la compétence des États aurait subsisté en tout état de cause.

## 2. Autres moyens (violation de l'article 235, défaut de motivation)

La *Commission*, à titre subsidiaire, observe que si l'article 75 n'était pas retenu comme base juridique justifiant la compétence externe de la Communauté au regard de l'AETR, les conditions d'application de l'article 235 seraient réunies.

Pour que cette disposition puisse s'appliquer, il faudrait, d'une part, qu'une action de la Communauté apparaisse nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, d'autre part, que le traité ne prévoie pas les pouvoirs d'action requis à cet effet.

La deuxième condition se trouverait remplie par hypothèse si l'on admettait que l'article 75 (voire l'article 113) ne peut entrer en ligne de compte.

Quant à la nécessité d'une action de la Communauté, elle découlerait de l'existence d'une réglementation communautaire portant sur le même objet que l'AETR.

Le Conseil aurait donc eu le pouvoir de prendre « les dispositions appropriées » ; il serait généralement admis que cette disposition, par sa formulation, permet de créer de nouveaux pouvoirs d'action dans le domaine des relations contractuelles avec les pays tiers.

L'article 235 ne laisserait pas place à un choix d'ordre politique sur le point de savoir s'il vaut mieux agir par voie intergouvernementale ou par voie communautaire : si, dans le cadre du traité, une action apparaît vraiment nécessaire pour « réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté », elle devrait être menée par la voie communautaire.

Il ne suffirait pas, à cet égard, que les États membres concluent conjointement l'AETR et se concertent avec les institutions communautaires. En effet, une telle « concertation » ne serait pas conforme aux exigences institutionnelles du traité et il n'y aurait pas équivalence entre action communautaire et action conjointe des États membres : des difficultés pourraient se produire si l'identité de comportement des États membres ne pouvait être garantie jusqu'au bout ; aucun contrôle préalable de la Cour de justice ne pourrait être exercé sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité ; l'uniformité d'interprétation du texte ne pourrait être assurée à l'intérieur de la Communauté.

Le *Conseil* fait observer que, pour rendre possible la conclusion d'un accord par la Communauté sur la base de l'article 235, la procédure prévue audit article devrait être respectée ; tant qu'une proposition n'a pas été soumise par la Commission, que l'Assemblée n'a pas été consultée et que le Conseil n'a pas statué, la conclusion d'accords internationaux continuerait à être de la compétence des États membres.

L'existence d'une réglementation communautaire ayant le même objet que l'AETR ne rendrait pas obligatoirement nécessaire la conclusion de cet accord par la Communauté elle-même. Pour éviter que les deux réglementations aient un contenu différent, il serait suffisant que les États membres concluent conjointement cet accord et se concertent à cet égard avec les institutions communautaires qui détiennent, en vertu de l'article 75, la compétence dans le même domaine sur le plan interne.

La *Commission* fait observer que l'acte attaqué ne comporterait aucune indication de base juridique et serait dépourvu de toute motivation permettant notamment de comprendre comment le Conseil a entendu situer sa décision par rapport au traité.

Le *Conseil* est d'avis que, la délibération attaquée ne constituant qu'une simple constatation de la coordination intervenue entre les États membres, il n'aurait été nécessaire ni d'indiquer expressément un

fondement juridique ni d'énoncer formellement une motivation ; par ailleurs, le procès-verbal de la session du 20 mars 1970, qui constituerait l'instrument formel de la délibération litigieuse, contiendrait de nombreux éléments qui exposent suffisamment les motifs et l'objectif de l'action commune des États membres.

### Motifs

1 Attendu que, par recours introduit le 19 mai 1970, la Commission des Communautés européennes a demandé l'annulation de la délibération du Conseil, du 20 mars 1970, relative à la négociation et à la conclusion, par les États membres de la Communauté, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, de l'accord européen relatif au travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) ;

2 attendu que le Conseil a excipé, à titre préliminaire, de l'irrecevabilité du recours en contestant la qualification de la délibération litigieuse comme acte attaquant au sens de l'article 173, alinéa 1, du traité ;

3 attendu que cette qualification dépend de la question de savoir à qui appartenait, à la date envisagée, la compétence pour négocier et conclure l'AETR ;

4 que, en effet, la portée juridique de cette délibération est différente suivant que celle-ci doit être considérée comme constituant l'exercice d'une compétence attribuée à la Communauté ou l'expression d'une coordination, par les États membres, de l'exercice de leurs compétences retenues ;

5 que la décision sur l'exception d'irrecevabilité exige donc que soit résolue au préalable la question de savoir si, à la date de la délibération litigieuse, la compétence de négocier et de conclure l'AETR relevait de la compétence de la Communauté ou de celle des États membres ;

#### 1. Sur la question préalable

6 Attendu que la Commission estime que l'article 75 du traité, ayant conféré à la Communauté une compétence largement définie à l'effet de mettre en œuvre la politique commune des transports, doit s'appliquer tant aux relations extérieures qu'aux mesures internes dans le domaine envisagé ;

7 que l'effet utile de cette disposition serait compromis si les pouvoirs qu'elle prévoit, et notamment celui de prendre « toutes dispositions utiles », au sens du paragraphe 1, c), de l'article cité, ne devaient pas s'étendre à la conclusion d'accords avec les États tiers ;

8 que si, originellement, cette compétence n'a pas embrassé la totalité du domaine des transports elle tendrait cependant à devenir générale et exclusive au fur et à mesure de la mise en œuvre de la politique commune dans ce secteur ;

9 attendu que, pour sa part, le Conseil fait valoir que, les compétences conférées à la Communauté étant d'attribution, une compétence pour conclure des accords avec les États tiers ne saurait être admise en dehors d'une prévision expresse du traité ;

10 qu'en particulier, l'article 75 ne viserait que les mesures internes à la Communauté et ne saurait être interprété comme autorisant la conclusion d'accords internationaux ;

11 que, même s'il en était autrement, cette compétence ne saurait être générale et exclusive, mais tout au plus concurrente avec celle des États membres ;

12 attendu qu'en l'absence de dispositions spécifiques du traité relatives à la négociation et à la conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la politique des transports - catégorie dont l'AETR relève pour l'essentiel - il convient de se référer au système général du droit communautaire relatif aux rapports avec les États tiers ;

13 que l'article 210 dispose que « la Communauté a la personnalité juridique » ;

14 que cette disposition, placée en tête de la sixième partie du traité consacrée aux « dispositions générales et finales », signifie que, dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les États tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité, dont la sixième forme le prolongement ;

15 qu'en vue de fixer, dans un cas déterminé, la compétence, pour la Communauté, de conclure des accords internationaux, il convient de prendre en considération le système du traité, autant que ses dispositions matérielles ;

16 qu'une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité - comme c'est le cas de articles 113 et 114 pour les accords tarifaires et commerciaux et de l'article 238 pour les accords d'association - mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté ;

17 qu'en particulier, chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles ;

18 qu'en effet, au fur et à mesure de l'instauration de ces règles communes, la Communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'États tiers ;

19 qu'on ne saurait, dès lors, dans la mise en œuvre des dispositions du traité, séparer le régime des mesures internes à la Communauté de celui des relations extérieures ;

20 attendu qu'aux termes de l'article 3, e), l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports est spécialement mentionnée parmi les objectifs de la Communauté ;

21 qu'aux termes de l'article 5, les États membres doivent, d'une part, prendre toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions et, d'autre part, s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité ;

22 qu'il résulte du rapprochement de ces dispositions que, dans la mesure où des règles communautaires sont arrêtées pour réaliser les buts du traité, les États membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée ;

23 attendu que selon l'article 74, les objectifs du traité en matière de transports sont poursuivis dans le cadre d'une politique commune ;

24 qu'à cet effet, l'article 75, paragraphe 1, charge le Conseil d'établir des règles communes et de prendre, en outre, « toutes autres dispositions utiles » ;

25 qu'aux termes de l'alinéa a) de la même disposition, ces règles communes sont applicables « aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres » ;

26 que cette disposition concerne également, pour la partie du trajet située sur le territoire communautaire, les transports en provenance ou à destination des États tiers ;

27 qu'elle suppose donc que la compétence de la Communauté s'étend à des relations relevant du droit international et implique, dès lors, dans le domaine visé, la nécessité d'accords avec les États tiers intéressés ;

28 que, s'il est vrai que les articles 74 et 75 ne prévoient pas explicitement en faveur de la Communauté une compétence en matière de conclusion d'accords internationaux, la mise en vigueur, le 25 mars 1969, du règlement n° 543/69 du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO n° L 77 du 20 mars 1969, p. 49) a eu néanmoins pour effet nécessaire d'attribuer à la Communauté la compétence pour conclure avec les États tiers tous accords portant sur la matière régie par le même règlement ;

29 que cette attribution de compétence est d'ailleurs reconnue expressément par l'article 3 dudit règlement, qui prévoit que « la Communauté engagera avec les pays tiers les négociations qui se révéleraient nécessaires pour l'application du présent règlement » ;

30 attendu que, la matière de l'AETR relevant du domaine d'application du règlement n° 543/69, la compétence de négocier et de conclure l'accord en cause appartient à la Communauté depuis l'entrée en vigueur dudit règlement ;

31 que cette compétence communautaire exclut la possibilité d'une compétence concurrente des États membres, toute initiative prise hors du cadre des institutions communes étant incompatible avec l'unité du marché commun et l'application uniforme du droit communautaire ;

32 que c'est à la lumière de cette situation juridique que doit être résolue la question de recevabilité ;

## **2. Sur la recevabilité du recours**

33 Attendu que la recevabilité du recours est contestée par le Conseil pour différents motifs, tirés de la qualification de la délibération litigieuse et, à titre subsidiaire, d'un manque d'intérêt de la Commission, de l'attitude antérieure de celle-ci et de la tardiveté du recours ;

a) Moyen tiré de la qualification de la délibération du 20 mars 1970

34 Attendu que le Conseil considère que la délibération du 20 mars 1970 ne constitue pas un acte susceptible de recours au sens de l'article 173, alinéa 1, première phrase ;

35 qu'en effet, cette délibération, ni par sa forme ni par son objet ou son contenu, ne serait un règlement, une décision ou une directive au sens de l'article 189 ;

36 qu'elle n'aurait constitué en réalité qu'une concertation politique entre États membres dans le cadre du Conseil qui, comme telle, n'aurait ouvert aucun droit, imposé aucune obligation, ni modifié aucune situation juridique ;

37 que cette qualification s'imposerait d'autant plus que, dans le cas d'un litige entre institutions, la recevabilité devrait être appréciée d'une manière particulièrement rigoureuse ;

38 attendu qu'aux termes de l'article 173, la Cour a pour mission de contrôler la légalité « des actes du Conseil... autres que les recommandations ou avis » ;

39 qu'en excluant du recours en annulation ouvert aux États membres et aux institutions les seuls « recommandations ou avis » - dépourvus de tout effet obligatoire aux termes de l'article 189, alinéa final - l'article 173 envisage comme actes susceptibles de recours toutes dispositions prises par les institutions et visant à produire un effet juridique ;

40 que ce recours tend à assurer, conformément aux prescriptions de l'article 164, le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité ;

41 qu'il serait contraire à cet objectif d'interpréter restrictivement les conditions de recevabilité du recours en limitant sa portée aux seules catégories d'actes visées par l'article 189 ;

42 que le recours en annulation doit donc être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit ;

43 que c'est à la lumière de ce qui précède que doit être qualifiée la délibération litigieuse ;

44 attendu qu'au cours de la session du 20 mars 1970, le Conseil, après un échange de vues entre ses membres et le représentant de la Commission, a arrêté un ensemble de « conclusions » au sujet de l'attitude à prendre par les gouvernements des États membres dans les négociations décisives sur l'AETR ;

45 que cette délibération a porté essentiellement, d'une part, sur l'objectif et, d'autre part, sur la procédure de négociation ;

46 qu'en ce qui concerne l'objectif à poursuivre, le Conseil a fixé une position de négociation consistant à obtenir une adaptation de l'AETR aux dispositions du règlement communautaire, sauf à concéder certaines dérogations au règlement qui devraient être acceptées par la Communauté ;

47 que, compte tenu de l'objectif ainsi fixé, le Conseil a invité la Commission à lui présenter, au moment opportun et en conformité des dispositions de l'article 75 du traité, les propositions nécessaires en vue d'aboutir à une modification du règlement n° 543/69 ;

48 qu'en ce qui concerne la procédure de négociation, le Conseil est convenu, conformément à la ligne de conduite arrêtée lors de ses sessions antérieures, que les négociations seraient poursuivies et conclues par les six États membres, qui deviendraient parties contractantes à l'AETR ;

49 que, tout au cours des négociations et lors de la conclusion de l'accord, les États mèneraient une action commune et coordonneraient constamment leurs positions selon les procédures habituelles, en association étroite avec les institutions communautaires, la délégation de l'État membre qui assure la présidence du Conseil agissant en qualité de porte-parole ;

50 attendu qu'il n'apparaît pas du procès-verbal que la Commission aurait élevé des objections en ce qui concerne la définition, par le Conseil, de l'objectif de négociation ;

51 que, par contre, elle a formulé une réserve expresse relative à la procédure de négociation, en déclarant qu'elle considérerait la position prise par le Conseil comme non conforme au traité et, plus particulièrement, à l'article 228 ;

52 attendu qu'il ressort de ce qui précède que la délibération du Conseil a porté sur un objet qui relève de la compétence de la Communauté et que, dès lors, les États membres ne pouvaient agir hors du cadre des institutions communes ;

53 qu'il apparaît ainsi, pour ce qui est de l'objectif de négociation défini par le Conseil, que la délibération du 20 mars 1970 n'a pu être simplement l'expression ou la constatation d'une coordination volontaire, mais a eu pour objet de fixer une ligne de conduite obligatoire pour les institutions comme pour les États membres, destinée à se répercuter ultérieurement sur la teneur du règlement ;

54 que dans la partie de ses conclusions relatives à la procédure de négociation, le Conseil a pris des dispositions susceptibles de déroger, éventuellement, aux procédures prévues par le traité en ce qui concerne les négociations avec les États tiers et la conclusion d'accords ;

55 que la délibération du 20 mars 1970 a donc entraîné des effets juridiques déterminés, tant dans les relations entre la Communauté et les États membres que dans les rapports entre institutions ;



## b) Moyens subsidiaires relatifs à la recevabilité

56 Attendu que le Conseil fait valoir que l'analyse des conséquences que pourrait entraîner l'annulation de la délibération du 20 mars 1970 confirmerait le fait que cette délibération aurait été dépourvue de tout effet juridique ;

57 qu'une telle annulation, en faisant disparaître la constatation de la coordination des États membres, n'aurait aucune conséquence pour la réalité de cette coordination ni pour l'action ultérieure de ces États dans le cadre de la négociation sur l'AETR ;

58 que, dès lors, l'action de la Commission, à défaut de pouvoir atteindre son but, serait dépourvue d'intérêt ;

59 attendu qu'aux termes de l'article 174, « si le recours est fondé, la Cour de justice déclaré nul et non avenu l'acte contesté » ;

60 que, dans une telle hypothèse, la délibération du Conseil devant être considérée comme inexistante dans la mesure où elle aurait fait l'objet d'une annulation judiciaire, les parties au litige seraient replacées dans la situation antérieure et elles auraient à reprendre l'examen des questions litigieuses pour les résoudre conformément au droit communautaire ;

61 que l'intérêt de la Commission à la poursuite de son action ne saurait donc être contesté ;

62 attendu que le Conseil considère encore que la Commission n'aurait plus qualité pour agir, étant donné qu'elle se serait, elle-même, rendue responsable de la situation litigieuse, par le fait qu'elle n'aurait pas pris, en temps opportun, les mesures nécessaires pour permettre à la compétence communautaire de s'exercer, en soumettant au Conseil les propositions appropriées ;

63 attendu que les questions déferées à la Cour par la Commission concernant la structure institutionnelle de la Communauté, la recevabilité du recours ne saurait dépendre d'omissions ou d'erreurs antérieures de la partie requérante ;

64 que d'ailleurs, l'appréciation des objections élevées par le Conseil appartient à l'examen du fond du litige ;

65 attendu, enfin, que le Conseil fait encore grief au recours d'être tardif, du fait que la délibération du 20 mars 1970 n'aurait fait que reprendre des principes dégagés lors de sessions antérieures du Conseil, dont la dernière a eu lieu les 17-18 mars 1969 ;

66 attendu cependant que la délibération du 20 mars 1970 ne saurait être considérée comme une simple confirmation de délibérations antérieures, puisque le règlement n° 543/69, du 25 mars 1969, a transformé d'une manière décisive, en ce qui concerne l'objet de la négociation engagée, la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres ;

67 attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces considérations que le recours est recevable ;

### 3. Sur le fond du litige

68 Attendu que la Commission conteste essentiellement la validité de la délibération du 20 mars 1970 en raison des atteintes que cette délibération aurait portées aux règles du traité et, plus particulièrement, aux articles 75, 228 et 235 en ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre le Conseil et la Commission et, par voie de conséquence, les droits que la Commission aurait été appelée à exercer dans la négociation sur l'AETR ;

#### a) Moyen tiré de la violation des articles 75 et 228



69 Attendu que la Commission fait valoir que, compte tenu de l'attribution de compétence résultant pour la Communauté de l'article 75, l'AETR aurait dû être négocié et conclu par la Communauté, selon la procédure communautaire définie par l'article 228, paragraphe 1 ;

70 que si, en vertu de ces dispositions, le Conseil peut, dans chaque cas, apprécier s'il est utile de conclure un accord avec les pays tiers, il ne saurait cependant décider discrétionnairement s'il convient de recourir à la voie intergouvernementale ou à la voie communautaire ;

71 qu'en ayant décidé de procéder par la voie intergouvernementale, il aurait mis la Commission dans l'impossibilité d'exercer la mission que le traité lui a confiée dans le domaine des négociations avec les États tiers ;

72 attendu qu'en l'absence, dans le traité, de dispositions spécifiques applicables à la négociation et à la mise en vigueur de l'accord en discussion, il convient de dégager les règles applicables de l'ensemble des articles du traité concernés par la négociation engagée au sujet de l'AETR ;

73 attendu que la répartition des pouvoirs entre les institutions communautaires pour négocier et mettre en vigueur l'AETR doit être déterminée compte tenu tant des dispositions relatives à la politique commune des transports que de celles qui régissent la conclusion d'accords par la Communauté ;

74 qu'aux termes de l'article 75, paragraphe 1, il appartient au Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée, de prendre les dispositions appropriées sous la forme réglementaire ou autrement en vue de la mise en oeuvre de la politique commune des transports ;

75 que, selon l'article 228, paragraphe 1, dans les cas où des accords doivent être conclus avec un ou plusieurs États tiers ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission et conclus par le Conseil, sous réserve de compétences plus étendues, reconnues éventuellement à la Commission ;

76 qu'à titre accessoire, la négociation ayant eu pour cadre la commission économique pour l'Europe des Nations unies, il faut prendre en considération également l'article 116, alinéa 1, aux termes duquel, à partir de la fin de la période de transition, les États membres ne mènent plus « qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique », la mise en oeuvre de cette action commune étant de la compétence du Conseil, statuant sur proposition de la Commission ;

77 attendu qu'il résulte du rapprochement de ces différentes dispositions que, s'agissant d'un objet relevant d'une politique commune, les États membres étaient tenus en tout cas à une action solidaire pour la défense des intérêts de la Communauté ;

78 que cette solidarité a été consacrée par la délibération du 20 mars 1970, qui ne saurait à cet égard donner lieu à critique ;

79 qu'il ressort pour le surplus de l'ensemble de ces dispositions et, notamment, de l'article 228, paragraphe 1, que le droit de conclure l'accord appartenait au Conseil ;

80 que, pour sa part, la Commission avait à intervenir de deux manières, d'une part, par l'exercice de son droit de proposition, tel qu'il résulte des articles 75, paragraphe 1, et 116, alinéa 1, et d'autre part, en qualité de négociateur, aux termes de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 1 ;

81 attendu toutefois que cette répartition des pouvoirs entre institutions ne se serait imposée que dans le cas de négociations engagées à un moment où l'attribution de compétence à la Communauté était effective, soit en vertu du traité même, soit en vertu de dispositions prises par les institutions ;

82 qu'il convient d'observer à ce sujet qu'une première version de l'AETR avait été établie, dès 1962, à une époque où, à défaut d'un développement suffisant de la politique commune des transports, la compétence pour conclure cet accord appartenait aux États membres ;

83 que la phase des travaux au cours de laquelle est intervenue la délibération litigieuse n'avait pas pour objet l'élaboration d'un nouvel accord, mais simplement d'apporter à la version établie en 1962 les modifications nécessaires en vue de permettre la ratification de l'accord par toutes les parties contractantes ;

84 que, sous ce rapport, les négociations relatives à l'AETR sont donc caractérisées par le fait que leur origine et une partie notable des travaux accomplis au sein de la commission économique pour l'Europe étaient antérieures à l'attribution de compétence à la Communauté par l'effet du règlement n° 543/69 ;

85 qu'il apparaît dès lors que le Conseil a statué, le 20 mars 1970, au regard d'une situation dont il n'avait plus l'entière liberté de disposer dans les relations avec les pays tiers engagés dans la même négociation ;

86 que le fait de proposer, à ce stade de la négociation, aux États tiers intéressés, la nouvelle répartition des compétences à l'intérieur de la Communauté, aurait pu mettre en péril la bonne fin de la négociation, ainsi qu'il a d'ailleurs été reconnu par le représentant de la Commission au cours de la délibération du Conseil ;

87 que, dans une telle situation, il appartenait aux deux institutions dont les pouvoirs étaient directement en cause, c'est-à-dire au Conseil et à la Commission, de s'entendre, conformément à l'article 15 du traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, sur les modalités appropriées de coopération en vue d'assurer de la manière la plus efficace la défense des intérêts de la Communauté ;

88 qu'il résulte du procès-verbal de la session du 20 mars 1970 que la Commission n'a pas fait formellement usage du droit de proposition que lui réservaient les articles 75 et 116 ;

89 qu'elle n'a pas, non plus, revendiqué l'application pure et simple de l'article 228, paragraphe 1, en ce qui concerne son droit de négociation ;

90 qu'il y a donc lieu d'admettre que, dans la poursuite de la négociation et par la conclusion simultanée de l'accord, selon les modalités arrêtées par le Conseil, les États membres ont agi et continuent d'agir dans l'intérêt et pour le compte de la Communauté, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 5 du traité ;

91 qu'ainsi, en décidant, dans ces circonstances, d'une procédure d'action solidaire des États membres, le Conseil n'a pas manqué aux obligations découlant des articles 75 et 228 ;

92 que, dans ces conditions, le moyen doit être rejeté ;

b) Autres moyens invoqués par la Commission (article 235 ; défaut de motivation)

93 Attendu qu'à titre subsidiaire, la Commission fait valoir qu'en égard aux exigences découlant de la mise en œuvre de la politique commune des transports, le Conseil aurait dû, à défaut de fonder son action sur l'article 75, faire usage, à tout le moins, des pouvoirs que lui confère l'article 235 ;

94 que le Conseil estime pour sa part que, la voie d'une action conjointe des États membres étant ouverte, il n'était pas nécessaire d'avoir recours à cette disposition et que, d'ailleurs, la Commission n'aurait jamais pris l'initiative de présenter une proposition à cet effet, ainsi qu'il est exigé par la disposition citée ;

95 attendu que, bien que l'article 235 permette au Conseil de prendre toutes « dispositions appropriées » également dans le domaine des relations extérieures, cet article ne crée aucune obligation, mais confère au Conseil une faculté dont le non-exercice ne saurait affecter la validité d'une délibération ;

96 que ce moyen doit dès lors être rejeté ;

97 attendu que la Commission fait encore valoir que la délibération attaquée ne comporterait l'indication d'aucune base juridique et serait dépourvue de toute motivation ;

98 attendu que ces exigences, formulées par l'article 190 au regard des règlements, directives et décisions, ne sauraient être étendues à un acte de nature particulière, tel que la délibération du 20 mars 1970 ;

99 qu'en effet, la participation aux travaux mêmes du Conseil a donné à la Commission toutes les garanties juridiques que l'article 190 a pour but d'assurer aux tiers concernés par les actes qui y sont mentionnés ;

100 attendu que le recours doit donc être rejeté ;

#### **4. Quant aux dépens**

101 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens ;

102 qu'en l'espèce, aucune des parties n'a présenté de conclusions sur les dépens ;

103 qu'il convient donc de compenser les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;

le juge rapporteur entendu en son rapport ;

les parties entendues en leurs plaidoiries ;

l'avocat général entendu en ses conclusions ;

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 3, 5, 6, 74, 75, 111, 113, 114, 116, 164, 173, 174, 189, 190, 210, 228, 235 et 238, ainsi que l'article 15 du traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

**1) Le recours est rejeté ;**

**2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Lecourt  
Donner  
Trabucchi  
Monaco  
Mertens de Wilmars  
Pescatore

Kutscher

Ainsi prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 31 mars 1971.

Le greffier  
A. Van Houtte

Le président  
R. Lecourt

(1) Langue de procédure : le français.