

Avis de la Cour de justice 1-76 (26 avril 1977)

Légende: Dans son avis 1/76, la Cour de justice se prononce sur la répartition des compétences entre les Communautés et les États membres dans le domaine des relations extérieures. Lorsque le droit communautaire attribue aux institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne aux fins de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est compétente pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse.

Source: Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1977. [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/avis_de_la_cour_de_justice_1_76_26_avril_1977-fr-647c7bb7-b64a-49b8-b328-b72dc4f11cf5.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Avis de la Cour du 26 avril 1977

Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du Traité CEE

« Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure »

Avis 1-76

Sommaire

1. *Accords internationaux - Conclusion par la Communauté – Compétence*
(Traité CEE, art. 210)

2. *Accords internationaux - Accord portant sur la navigation rhénane - Conclusion par la Communauté - Participation d'États membres à la conclusion - Justification et limites*
(Traité CEE, art. 234, alinéa 2; convention de Mannheim pour la navigation sur le Rhin, révisée, du 17 octobre 1868, et convention de Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle, du 27 octobre 1956)

3. *Accords internationaux - Accords conclus avec la participation des États membres - Effet des accords en vertu de la conclusion par la Communauté*
(Traité CEE, art. 228, § 2)

4. *Politique commune - Transports - Navigation intérieure - Réalisation - Accords avec des États tiers - Établissement public international – « Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure » - Création avec le concours de la Communauté - Attribution de pouvoirs décisionnels - Licéité*
(Traité CEE, art. 74 et 75)

5. *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure - Structure organique - Rôle réciproque des institutions de la Communauté et des États membres - Procédé de délibération - Modification de la structure de la Communauté et du processus décisionnel communautaire - Atteinte aux exigences d'unité et de solidarité - Incompatibilité avec le traité*
(Traité CEE, préambule, alinéa 2; art. 3 et 4)

6. *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure - Applicabilité directe des dispositions prises - Pouvoirs de pure exécution - (Question non tranchée)*

7. *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure - Système juridictionnel – « Tribunal du Fonds » - Conflits de compétence possibles avec la compétence de la Cour de justice - Impossibilité pour les juges de la Cour de siéger au « Tribunal du Fonds »*
(Traité CEE, art. 177)

1. Chaque fois que le droit communautaire a été établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est compétente pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard. Cette conclusion s'impose notamment dans tous les cas où la compétence interne a déjà été utilisée en vue d'adopter des mesures s'inscrivant dans la réalisation des politiques communes. Elle n'est cependant pas limitée à cette éventualité. Si les mesures communautaires internes ne sont adoptées qu'à l'occasion de la conclusion et de la mise en vigueur de l'accord international, la compétence pour engager la Communauté vis-à-vis des États tiers découle néanmoins de manière implicite des dispositions du traité établissant la compétence interne, pour autant que la participation de la Communauté à l'accord international est nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté.

2. La participation d'États membres déterminés, aux côtés de la Communauté, à la conclusion d'un accord relatif à la navigation intérieure est justifiée - s'agissant de la navigation rhénane - par l'existence de certaines conventions internationales antérieures au traité CEE, susceptibles de former obstacle à la réalisation du régime visé par l'accord. La participation de ces États doit cependant être considérée comme ayant pour seul objet l'engagement d'apporter à ces conventions les modifications rendues nécessaires par la mise en oeuvre du régime envisagé; dans ces limites, cette participation est justifiée par l'article 234, deuxième alinéa, du traité, et ne saurait dès lors être considérée comme empiétant sur la compétence externe de la Communauté.

3. L'effet juridique, pour les États membres, d'un accord conclu par la Communauté dans le domaine de sa compétence résulte, conformément à l'article 228, paragraphe 2, du traité, exclusivement de l'acte de conclusion posé par la Communauté.

4. En vue de réaliser une politique commune, telle que la politique commune des transports régie par les articles 74 et 75 du traité, la Communauté a non seulement la capacité d'entrer dans des relations contractuelles avec un État tiers, mais encore la compétence, dans le respect du traité, de concourir à la mise en place d'un organisme international, de doter celui-ci des pouvoirs décisionnels

adéquats et de définir, de manière appropriée aux objectifs poursuivis, la nature, l'élaboration, la mise en vigueur et les effets des dispositions à prendre dans un tel cadre.

5. La conclusion d'un accord international par la Communauté ne saurait avoir pour effet un abandon de l'autonomie d'action de la Communauté dans ses rapports extérieurs et une modification de sa constitution interne par l'altération d'éléments essentiels de la structure communautaire en ce qui concerne les prérogatives des institutions, le processus décisionnel au sein de celles-ci et la position réciproque des États membres. Plus particulièrement, la substitution, dans la structure organique du « Fonds » projeté, de plusieurs États membres à la Communauté et à ses institutions, la modification des rapports entre États membres, tels qu'ils sont fixés par le traité, notamment par l'exclusion ou le désintéressement de certains États dans les activités prévues, ainsi que l'attribution de prérogatives particulières à certains autres États dans le processus décisionnel sont incompatibles avec la constitution de la Communauté et, plus spécialement, avec les conceptions qui se dégagent du préambule et des articles 3 et 4 du traité. Un accord international dont l'effet serait de contribuer aussi à un affaiblissement institutionnel de la Communauté, à l'abandon des bases d'une politique commune et à la désintégration de l'œuvre communautaire est incompatible avec les dispositions du traité.

6. La question de savoir si l'attribution, à un établissement public international séparé de la Communauté, du pouvoir d'arrêter des décisions directement applicables dans les États membres rentre dans le pouvoir des institutions n'a pas besoin d'être tranchée, étant donné que les dispositions de l'accord envisagé définissent et circonscrivent les pouvoirs en question d'une façon à ce point nette et précise qu'il ne s'agit que de pouvoirs d'exécution.

7. Un accord international conclu par la Communauté étant, en ce qui concerne celle-ci, un acte pris par l'une des institutions au sens de l'article 177, premier alinéa, sous b), du traité, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation d'un tel accord. Un conflit étant possible entre les dispositions juridictionnelles du traité et celles prévues dans le cadre de l'accord projeté, selon l'interprétation attachée éventuellement aux dispositions de ce dernier, le « Tribunal du Fonds » ne pourrait être mis sur pied, dans les termes envisagés, qu'à la condition qu'il ne soit pas fait, appel, pour sa formation, à des juges faisant partie de la Cour de justice, ceux-ci ayant l'obligation de se prononcer en pleine impartialité sur les questions litigieuses qui peuvent être dévolues à la Cour.

La Cour de justice a été saisie, le 15 septembre 1976, d'une demande d'avis, datée du 10 septembre 1976, formulée par la Commission des Communautés européennes au titre de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité instituant la Communauté économique européenne, aux termes duquel:

« Le Conseil, la Commission ou un État membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236 ».

Exposé de la question

Par cette demande, la Commission a sollicité l'avis de la Cour sur la compatibilité avec les dispositions du traité d'un projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure.

L'accord projeté a fait l'objet de négociations entre la Commission, agissant au nom de la Communauté conformément à une décision du Conseil, et la Suisse, avec la participation des délégations des six États membres (la Belgique, la république fédérale d'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni) qui sont parties soit à la convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868 («convention de Mannheim») soit à la convention au sujet de la canalisation de la Moselle du 27 octobre 1956. Les négociations achevées, le projet d'accord, comportant en annexe le statut d'un Fonds, a été paraphé par les représentants des parties le 9 juillet 1976.

Pour motiver la demande d'avis, la Commission a indiqué que le régime envisagé comporte, dans le chef de la Communauté, une certaine délégation de compétences décisionnelles et juridictionnelles à des organes indépendants des institutions communes. Tout en considérant que cette délégation est compatible avec le traité, la Commission, dans un souci de sécurité juridique, a estimé opportun de consulter la Cour au titre de l'article 228, compte tenu du caractère novateur qu'une telle délégation de compétences revêt et du précédent qu'elle est susceptible de constituer pour d'autres accords ultérieurs éventuels.

Le texte de l'accord et celui du statut du Fonds, qui en fait partie intégrante, étaient joints à la demande d'avis. La Commission a soumis également à la Cour la proposition de règlement qu'elle a transmise au Conseil en vue de la conclusion de l'accord. Par ailleurs, ces textes ont été publiés à titre d'information au

Journal officiel des Communautés européennes (JO C 208 du 3. 9. 1976, p. 2 à 22).

Conformément à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour, la demande d'avis a été signifiée au Conseil et aux États membres. Des observations écrites ont été présentées par le Conseil ainsi que par les gouvernements du Danemark et du Royaume-Uni. La Commission a présenté des observations supplémentaires dans une communication ultérieure. Les avocats généraux ont été entendus par la Cour en chambre du conseil, conformément à l'article 108, paragraphe 2, du règlement de procédure, le 18 janvier 1977.

Analyse de l'accord projeté, du statut y annexé et du projet de règlement portant conclusion de l'accord

L'objectif de l'accord est d'instaurer un régime destiné à éliminer les perturbations qui résultent de surcapacités conjoncturelles de moyens de transport de marchandises par voie navigable dans les bassins rhénan et mosellan ainsi que sur la totalité des voies navigables néerlandaises et les voies navigables allemandes reliées au bassin rhénan. Le régime consiste à introduire un mécanisme d'immobilisation temporaire d'une fraction de la cale disponible, moyennant une indemnisation financière octroyée aux transporteurs qui retirent volontairement du matériel fluvial du marché pour une certaine période. Ce retrait de la capacité momentanément excédentaire doit permettre d'éviter une concurrence excessive qui entraînerait un effondrement des prix de transport; en maintenant ces prix à un niveau économiquement adéquat, l'action envisagée permettra aux entreprises fluviales de retrouver des conditions normales d'exploitation et de mieux adapter leur matériel aux besoins des usagers. L'indemnisation est à la charge d'un Fonds («Fonds d'immobilisation de la navigation intérieure»), alimenté par des cotisations imposées à tous les bateaux empruntant les voies navigables soumises au régime.

Les dispositions du statut indiquent, en termes précis et détaillés, quelles sont les catégories de bateaux soumises au régime envisagé. Elles déterminent, en outre, la cotisation à percevoir et les conditions de paiement fixant, pour la première année, le taux de base de la cotisation à un montant équivalent à 0,0175 DM, à partir duquel la cotisation journalière est calculée pour chaque bateau en fonction de son tonnage et de sa puissance, multipliés par certains coefficients de valorisation fixés pour chaque catégorie de bateaux. Le taux de base et les coefficients de valorisation sont susceptibles d'être modifiés par le conseil de surveillance dans des limites et des circonstances déterminées. Les modalités de l'immobilisation de bateaux font également l'objet de dispositions détaillées du statut.

Le cadre opérationnel du régime est le «Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure», institué par l'accord projeté et régi par le statut annexé à l'accord, dont il fait partie intégrante. Le Fonds est qualifié d'«établissement public international», ayant la personnalité juridique et possédant la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales (article 1 du statut). Les organes du Fonds sont le conseil de surveillance et le conseil d'administration, assisté d'un directeur (article 26). En outre, il est institué une juridiction dénommée le «Tribunal du Fonds» (article 42).

Le conseil de surveillance est composé d'un représentant de chacun des États membres - à la seule exception de l'Irlande, qui a exprimé la volonté de ne pas y participer - et de la Suisse, ainsi que d'un représentant de la Commission, qui en assume la présidence. Chaque membre dispose d'une voix, à l'exception du président, qui participe aux délibérations sans droit de vote. Sauf disposition contraire du statut, le Conseil statue à la majorité simple des suffrages exprimés. Cette majorité doit comprendre les votes favorables d'au moins trois des représentants des États suivants: la Belgique, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Suisse. Certaines décisions importantes exigent l'unanimité de tous les membres (article 27).

Le conseil d'administration est composé de membres nommés par les gouvernements des États dont ils sont ressortissants, à raison de quatre membres pour l'Allemagne et les Pays-Bas, deux membres pour la Belgique, la France et la Suisse, et un membre pour le Luxembourg. Sa composition doit être représentative des différentes catégories essentielles de transporteurs fluviaux. Chaque membre dispose d'une voix. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (article 28). Le directeur du Fonds est nommé par le conseil de surveillance, sur proposition du conseil d'administration (article 34).

Le Tribunal du Fonds est formé de sept juges, désignés pour une période de cinq années, à raison d'un juge à désigner par la Suisse et six autres juges à désigner par l'ensemble des autres parties contractantes (article 42, alinéa 2). La proposition de règlement soumise au Conseil par la Commission en vue de la conclusion de l'accord et de sa mise en oeuvre prévoit, cependant, que ces six autres juges sont désignés par la Cour de justice en son sein (article 6 du projet de règlement).

La Cour de justice mettra à la disposition du Tribunal ses installations et services techniques et son greffe. Le Tribunal établira lui-même les dispositions nécessaires à son fonctionnement, et notamment ses règles de procédure (règlement, article 6, statut, article 42, paragraphe 4).

Le conseil de surveillance, qui est «le garant de l'intérêt général, dans le respect des objectifs et des dispositions de l'accord et du statut», établit, sur proposition du conseil d'administration et dans les limites fixées par le statut, les taux de base des cotisations et approuve, expressément ou tacitement, les décisions de celui-ci relatives aux périodes d'immobilisation et aux taux des indemnités à octroyer (articles 29 à 31). Le conseil d'administration assure l'administration et la gestion financière du Fonds et veille à l'exécution des décisions arrêtées par le conseil de surveillance (article 29). Les décisions d'application individuelles concernant les cotisations et les indemnités d'immobilisation sont prises par le directeur (article 35).

Les décisions de portée générale arrêtées par les organes du Fonds sont «obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les États membres de la Communauté économique européenne et la Suisse» (article 39). Elles font l'objet d'une publication dans les organes officiels de publication des Communautés européennes et de la Suisse (article 40). Les décisions comportant une obligation pécuniaire à la charge du propriétaire ou exploitant d'un bateau forment titre exécutoire et sont reconnues comme tels dans chacun des États membres et la Suisse (article 46).

Les décisions d'application individuelles prises par le directeur sont susceptibles d'une réclamation devant le conseil d'administration (article 35.) Les décisions motivées de celui-ci sont susceptibles d'un recours, formé par toute personne physique ou morale qui justifie d'un intérêt, devant les juridictions désignées à cet effet par les États sur le territoire desquels est situé le siège principal ou une succursale du Fonds. Les tribunaux établis par la convention de Mannheim et la convention sur la canalisation de la Moselle peuvent être déclarés compétents à cet égard (article 41.)

Les États membres de la Communauté et la Suisse, ainsi que la Commission, peuvent introduire, devant Le Tribunal du Fonds, des recours en annulation dirigés contre les actes des organes du Fonds. Ils peuvent, en outre, saisir le Tribunal d'un recours en carence dans tout cas où le conseil de surveillance, en violation de l'accord ou du statut, s'abstient de prendre une décision (article 43). Un recours en manquement peut être introduit contre tout État membre ou la Suisse par tout autre État représenté au conseil de surveillance et par la Commission (article 45).

En outre, le Tribunal du Fonds est compétent pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de l'accord et du statut ainsi que sur la validité et l'interprétation des décisions prises par les organes du Fonds en vue d'assurer l'application uniforme de ces dispositions dans l'ensemble des États concernés. Le Tribunal peut être saisi d'une telle question préjudicielle par toute juridiction d'appel d'un État membre et de la Suisse. La limitation de cette faculté aux juridictions d'appel fait cependant l'objet d'une réserve de la délégation suisse. La saisine du Tribunal est obligatoire si la question est soulevée devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (article 44).

L'accord et le statut auront force obligatoire sur le territoire des neuf États membres - y compris donc les trois États membres non parties à l'accord en tant que tels - et de la Suisse (accord, article 4). L'accord restera en vigueur pour une durée de cinq ans et pourra être reconduit pour des périodes ultérieures (article 5).

Les États contractants qui sont parties à la convention de Mannheim et à la convention sur la canalisation de la Moselle s'engagent à apporter à ces instruments les modifications rendues nécessaires par l'accord (article

3). Il s'agit, dans les deux cas, de certaines clauses juridictionnelles et en outre, dans le cas de la convention de Mannheim, de la disposition qui interdit le prélèvement de tout droit basé uniquement sur le fait de la navigation.

En vertu du règlement que la Commission a proposé au Conseil d'adopter relativement à la conclusion et à la mise en oeuvre de l'accord, toute question soulevée devant le conseil de surveillance et revêtant un intérêt de principe pour le fonctionnement du Fonds ou un intérêt pour la politique commune des transports pourra être soumise au Conseil, qui en délibérera et statuera, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en vue de dégager les orientations communes. Dans un tel cas, les États membres représentés au conseil de surveillance du Fonds se conformeront aux orientations ou décisions arrêtées par le Conseil (règlement, article 5). Toute prorogation de l'accord et toute extension de son champ d'application territorial seront subordonnées à une délibération préalable et obligatoire du Conseil (articles 3 et 4).

Résumé des observations présentées par les institutions et les gouvernements

A - La Commission

Dans sa demande d'avis, la Commission examine notamment trois problèmes qui se posent au sujet de la compatibilité de l'accord projeté avec le traité.

Le premier de ces problèmes concerne la *base juridique de la conclusion de l'accord et la justification de la participation de certains États membres*. A ce sujet, la Commission fait observer que le régime envisagé s'inscrit dans le cadre de la politique commune des transports prévue par les articles 74 et 75 du traité. On aurait donc pu l'instaurer de manière autonome par un règlement en vertu de l'article 75 du traité, s'il n'avait pas été estimé nécessaire, pour des motifs d'efficacité, d'associer la Suisse au régime.

Étant donné que la Cour a reconnu, dans son arrêt du 31 mars 1971 dans l'affaire 22-70, AETR, (Recueil 1971, p. 263) que l'article 75 confère à la Communauté la compétence de conclure avec des États tiers des accords utiles à la réalisation de la politique commune des transports, on aurait pu envisager un accord bilatéral entre la Communauté et la Suisse. Le Conseil a cependant estimé préférable de faire instaurer le régime envisagé par un accord multilatéral auquel participeraient non seulement la Communauté et la Suisse, mais aussi les États signataires aux conventions relatives à la navigation du Rhin et de la Moselle. En effet, certains éléments du régime pouvaient soulever des problèmes de compatibilité avec les obligations des États contractants à ces conventions et requérir leur adaptation au nouveau régime.

La Commission estime donc, en ce qui concerne le premier des problèmes examinés, que

- dans le chef de la Communauté, l'accord projeté peut être conclu par le Conseil par un règlement qui doit être fondé sur l'article 75 du traité et adopté selon la procédure prescrite par cet article;
- la participation à l'accord projeté des six États membres liés respectivement par la convention révisée pour la navigation du Rhin et par la convention relative à la canalisation de la Moselle peut être justifiée, dans la mesure où cet accord comporte des dispositions relatives à la modification de ces conventions.

Le deuxième problème sur lequel la Commission présente des observations concerne la *compétence décisionnelle conférée aux organes du Fonds* institué par l'accord projeté. Le problème est plus précisément de savoir si l'attribution, par la Communauté, à des organes indépendants des institutions communes, du pouvoir de prendre des décisions de portée générale qui sont directement applicables dans les États membres sans intervention obligée des institutions de la Communauté comme telles est compatible avec les dispositions de caractère institutionnel du traité.

La Commission considère qu'une telle attribution de compétence à un organe international est compatible avec le traité dans la mesure où elle porte sur des pouvoirs de gestion strictement limités et où elle constitue une conséquence nécessaire des compétences externes reconnues à la Communauté.

A cet égard, la Commission précise que l'attribution de compétences décisionnelles, par un accord

international, à des organes bilatéraux ou multilatéraux composés de représentants des parties contractantes n'est pas nouvelle, ni de nature à soulever des problèmes de compatibilité avec le traité. La nouveauté essentielle réside dans le caractère d'applicabilité directe des décisions prises par un tel organe. De l'avis de la Commission cependant, cette particularité nouvelle - conforme à l'évolution actuelle du droit international public - n'est pas incompatible avec le traité, étant donné qu'elle est liée à l'exercice des compétences externes de la Communauté.

La Commission fait valoir que, lorsque des compétences externes sont attribuées par le traité à la Communauté, celle-ci doit nécessairement être en droit d'exercer ces compétences dans les mêmes conditions et suivant des modalités aussi larges que celles qui régissaient les compétences externes des États membres auxquels elles ont été retirées; ces conditions doivent donc comprendre la possibilité d'octroyer à des organes institués dans le cadre d'un accord international le pouvoir de prendre des décisions directement applicables dans l'ordre juridique communautaire.

La Commission ajoute qu'il y a des limites évidentes à la légitimité d'une telle attribution de compétences. Il faut d'abord qu'elle ne constitue pas un abandon des compétences attribuées par le traité aux institutions communes. Il faut, en outre, qu'elle soit conférée dans des conditions compatibles avec les intérêts de la politique commune dans le cadre de laquelle l'accord en cause s'inscrit.

Ces limites seraient respectées en l'espèce. La Communauté comme telle sera pleinement associée au fonctionnement du régime. Les institutions de la Communauté seront en mesure d'exercer indirectement une influence appropriée sur l'action du Fonds, grâce à la composition du conseil de surveillance du Fonds et à la possibilité d'un recours au Conseil de la Communauté pour les questions qui revêtent un intérêt particulier.

Le troisième problème évoqué par la Commission concerne *l'organisation et les compétences du Tribunal du Fonds*. A ce sujet, la Commission affirme que les dispositions relatives à la constitution et au fonctionnement du Tribunal sont inspirées du souci de maintenir le respect des techniques judiciaires de la Cour de justice, tout en répondant à la nécessité d'associer un juge suisse au contrôle judiciaire instauré par l'accord en projet.

Les dispositions définissant les compétences juridictionnelles s'inspirent, d'après la Commission, des dispositions du traité CEE qui leur ont servi de modèle et dont elles constituent le plus souvent une simple transposition, adaptée aux particularités de la nouvelle juridiction.

Le texte de l'article 44 du statut relatif aux recours préjudiciels aurait été rédigé d'une manière qui ne porte pas préjudice aux compétences de la Cour de justice en vertu de l'article 177 du traité. A cet égard cependant, la Commission rappelle que les recours préjudiciels en vertu du statut pourraient avoir pour objet non seulement l'interprétation et la validité de certains actes des organes du Fonds, mais également l'interprétation des dispositions de l'accord et du statut eux-mêmes, c'est-à-dire des actes de droit communautaire pouvant faire l'objet d'un recours préjudiciel devant la Cour de justice en vertu de l'article 177. La question se pose, dès lors, de savoir comment concilier, sur ce dernier point, les compétences de la Cour et celles du Tribunal du Fonds. Le système serait susceptible de deux interprétations entre lesquelles il appartiendrait à la Cour de justice de choisir, le moment venu, à moins qu'elle ne préfère s'exprimer à ce sujet, dès maintenant, dans le cadre de la présente demande d'avis.

Selon une première interprétation, le recours préjudiciel au Tribunal du Fonds se superposerait, dans l'ordre juridique communautaire, au recours préjudiciel prévu par l'article 177. En d'autres termes, la Cour de justice, dans le cas où elle serait saisie, par une juridiction d'un État membre, d'une question portant sur l'interprétation d'une disposition litigieuse de l'accord ou du statut, devrait elle-même, avant d'y répondre, saisir le Tribunal du Fonds.

Selon une seconde interprétation, les juridictions nationales des États membres devraient saisir directement le Tribunal du Fonds de leurs questions préjudicielles, que celles-ci portent sur les décisions des organes du Fonds ou sur les dispositions du statut ou de l'accord. Cette interprétation, certes, impliquerait l'abandon d'une partie de la compétence de la Communauté au profit d'un organisme international, mais il ne semble

pas à la Commission que ce problème soit d'une nature autre pour la branche juridictionnelle que pour la branche législative et exécutive de la Communauté. Il résulterait des textes proposés que les limites qui s'imposent à un tel abandon de compétence sont respectées dans l'une comme dans l'autre branche.

La Commission fait, enfin, une observation complémentaire sur le terme «d'appel» figurant au deuxième alinéa de l'article 44. Si ce terme est retenu dans le texte définitif, les juridictions nationales inférieures n'auraient pas la faculté de saisir le Tribunal du Fonds à titre préjudiciel. D'un autre côté, ces juridictions, dans les États membres de la CEE - mais non en Suisse -, pourront saisir la Cour de justice en vertu de l'article 177. Une telle situation pourrait conduire à des conflits de juridiction ou à des interprétations divergentes. La Commission éprouve donc certains doutes sur la compatibilité de la disposition avec le traité. Elle n'aurait pas voulu retarder la conclusion des négociations en insistant sur ce point particulier, mais elle demande à cet égard l'avis de la Cour.

Dans sa communication supplémentaire du 25 novembre 1976, la *Commission* a approfondi ses observations antérieures au sujet de la *compétence externe de la Communauté*, tenant compte notamment de l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1976 dans les affaires 3, 4 et 6-76, Kramer et autres (Recueil 1976, p. 1279).

D'une analyse de la jurisprudence de la Cour relative à la compétence de la Communauté pour prendre des engagements internationaux, la Commission estime pouvoir déduire qu'une telle compétence existe dès lors que le traité établit une compétence interne, même si celle-ci n'a pas encore fait l'objet de développements de droit dérivé. Rien ne s'opposerait ainsi à ce que la Communauté, comme en l'espèce, procède en même temps à la conclusion de l'accord avec l'État tiers et à l'adoption des actes internes nécessaires. Le processus en deux temps qui constituait l'hypothèse de l'affaire AETR ne s'imposerait donc pas comme étant le seul applicable.

De ce raisonnement, la Commission tire la conclusion qu'à partir du moment où, dans un domaine déterminé régi par le traité (mise en oeuvre de politiques communes, harmonisation des législations...), la Communauté dispose en vertu de celui-ci d'une compétence pour édicter des règles communes applicables à l'intérieur de la Communauté, et où il apparaît nécessaire que des pays tiers s'associent à elle pour appliquer les mêmes règles, elle doit avoir le choix, selon les circonstances et avec les mêmes pouvoirs:

- soit d'édicter d'abord ces règles par voie autonome et de ne négocier et conclure qu'ensuite avec les pays tiers concernés un accord tendant à l'extension desdites règles à ces pays;
- soit, et même en l'absence de développements préalables du droit dérivé dans la matière en cause, de négocier et conclure avec les pays intéressés un accord tendant à la fois et en même temps à introduire des règles communes dans la Communauté et des règles identiques dans lesdits pays.

B - Le Conseil

En introduction à ses observations, le Conseil fait état de l'incidence que son action relative à la conclusion de l'accord peut avoir sur l'application future du traité. Il déclare ne pas vouloir prendre position sur les différentes questions soumises à la Cour, mais espère contribuer à ce que ces questions soient posées aussi clairement et complètement que possible.

En ce qui concerne la *base juridique de la conclusion de l'accord dans le chef de la Communauté et la justification de la participation de certains États membres*, les observations du Conseil expriment un doute sur la pertinence de cette question. La solution que le Conseil a adoptée pour la négociation de l'accord et que la Commission propose pour sa conclusion ne serait pas de nature à soulever des questions de compatibilité avec le traité ni à mettre en cause la compétence de la Communauté ou d'une de ses institutions à conclure l'accord.

Toutefois, si la Cour devait donner son avis sur la question, le Conseil lui demande de préciser si la conclusion de l'accord par règlement du Conseil fondé sur l'article 75 du traité devrait être considérée

- comme une mesure de politique des transports, prise en exécution directement de cet article,
- ou bien comme l'exercice d'une compétence externe exclusive résultant de l'existence d'hypothétiques règles communes établies en exécution du traité et susceptibles d'être affectées par la conclusion de l'accord.

Le Conseil examine l'arrêt de la Cour dans l'affaire 22-70, AETR, et déclare l'avoir compris en ce sens qu'avant l'établissement de toute règle commune, il ne serait pas interdit aux États membres de conclure, dans le cadre d'une action commune, des accords internationaux dans le domaine des transports. Or, dans la situation actuelle, aucune règle communautaire ne serait encore établie pour l'immobilisation temporaire de la navigation intérieure.

Le problème relatif à la *compétence décisionnelle conférée aux organes du Fonds* constitue, de l'avis du Conseil, le point essentiel à trancher par la Cour. Il s'agirait d'un problème relevant du droit constitutionnel communautaire, dont la réponse doit être recherchée dans le traité lui-même, et non d'un problème de droit international public. Les décisions qui seraient prises par les organes de l'accord projeté ne pourraient pas être considérées comme l'œuvre des institutions communautaires, quelle que soit l'influence que celles-ci peuvent en fait exercer sur leur adoption. C'est dans le caractère d'applicabilité directe des décisions prises par les organes que réside le trait distinctif d'une compétence transférée par rapport à une compétence liée. Il ne serait pas douteux que la Communauté peut, conformément au traité, s'engager sur le plan international et lier l'exercice de ses compétences. Il serait, par contre, douteux que la Communauté puisse, en outre, transférer ses propres compétences à des organes extérieurs.

Rappelant que certains États ont dû modifier leurs constitutions pour pouvoir procéder à un transfert de leurs compétences aux institutions de la Communauté, le Conseil estime qu'un simple parallèle entre le problème actuellement soumis à la Cour et celui qu'ont dû résoudre les États membres lors de la conclusion du traité ou lors de leur adhésion à celui-ci ne pourrait pas fournir une réponse univoque à la question de savoir si l'accord projeté est compatible avec le traité dans sa forme actuelle ou si la conclusion de l'accord exige sa modification préalable.

Seul le traité pourrait fournir une réponse à la question posée. Évoquant les dispositions relatives aux quatre institutions et leurs fonctions, le Conseil observe que l'on peut penser que ces fonctions devraient être exercées par les institutions auxquelles elles sont attribuées, sans que celles-ci puissent en disposer librement en les attribuant à leur tour à des organes extérieurs à la Communauté.

En ce qui concerne les limites auxquelles la légitimité du transfert de compétence devrait être subordonnée d'après les observations formulées par la Commission, le Conseil pense, pour sa part, que les précautions visant à respecter ces limites ne changent en rien la nature de l'opération, qui est celle d'un transfert de compétence.

Au sujet de *l'organisation et de la compétence du Tribunal du Fonds*, le Conseil fait observer qu'il s'agit également d'un problème de transfert des compétences des institutions communautaires. Dans cet ordre d'idées, le Conseil évoque l'article 219 du traité par lequel les États membres se sont engagés à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci.

Se référant aux deux interprétations que la Commission considère comme possibles au sujet de l'article 44 du statut relatif aux recours préjudiciels, le Conseil estime qu'en définitive il appartiendra au Tribunal du Fonds de fournir la bonne interprétation de cet article. Dans ces conditions, la question qui se poserait serait de savoir si un accord international, selon lequel un organe juridictionnel extérieur à la Communauté a compétence pour déterminer la compétence de la Cour, est compatible avec le traité.

Une dernière question soulevée dans le mémoire du Conseil concerne la restriction qui priverait les juridictions nationales de première instance de la possibilité de saisir le Tribunal. Dans l'hypothèse où l'article 44 serait interprété en ce sens que les juridictions nationales ne pourraient plus saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle relative à l'accord, on pourrait se demander, d'après le Conseil, si la restriction mentionnée n'aurait pas pour effet de diminuer la protection juridictionnelle prévue par le traité.

C - Le gouvernement du Danemark

En introduction, le gouvernement danois rappelle la position qu'il a prise dans les négociations qui se sont déroulées sous la direction du Conseil. Tout en reconnaissant que l'accord projeté serait sans grande incidence pratique pour le Danemark, mais de grande importance pour d'autres États membres, il souligne que cet accord ne devrait pas constituer un précédent pour la conclusion d'accords futurs par lesquels seraient institués des organes avec la participation de pays tiers et ayant compétence pour prendre des décisions directement applicables dans les États membres. Quant aux observations présentées par la Commission qui, au contraire, considère l'accord comme susceptible de constituer un précédent pour d'autres accords ultérieurs éventuels, le gouvernement danois tient à préciser les considérations qui, à son avis, doivent être déterminantes en matière de délégation de compétences, sans désirer exprimer une opinion sur les conclusions qui, en l'espèce, se dégagent de ces considérations.

Le gouvernement danois partage l'opinion selon laquelle l'article 75 du traité constitue le fondement juridique de mesures destinées à l'assainissement des transports de marchandises par voie navigable. Cela ne signifie pas pour autant qu'une attribution de compétences dans la matière à des organes autres que le Conseil et la Commission soit justifiée. Une telle attribution ne trouve pas non plus de base suffisante dans la compétence externe de la Communauté. L'article 155, à son tour, autorise le Conseil à charger la Commission des seules mesures d'exécution et non des décisions de principe à caractère politique. Par ailleurs, une délégation de compétences ne saurait fausser la structure communautaire ou l'équilibre institutionnel, critère formulé par la Cour dans son arrêt du 17 décembre 1970 dans l'affaire 25-70, (Recueil 1970, p. 1161). Il n'en résulte pas, cependant, que toute délégation de compétences soit exclue. Le gouvernement danois cite l'arrêt de la Cour du 29 novembre 1956 dans l'affaire 8-55, (Recueil 1955-1956, p. 312), d'où il conclut que les pouvoirs explicitement attribués à la Communauté impliquent l'exercice des pouvoirs nécessaires pour donner au traité son effet utile, y compris, le cas échéant, une certaine délégation de compétences.

La faculté de délégation, cependant, n'est pas illimitée. Elle doit rester dans les limites de ce qui est nécessaire et doit, en outre, être appréciée à la lumière du système concrètement envisagé, notamment la nature de l'autorité à laquelle est dévolue la compétence et la nature des compétences qui sont transférées. L'organe qui bénéficie du transfert de compétences doit rester sous le contrôle et la surveillance de l'autorité investie de la compétence originaire. Si tant est qu'une délégation puisse être admise en faveur d'un organe qui ne fait pas partie de la structure institutionnelle communautaire, un principe de proportionnalité doit être respecté en ce sens que les conditions requises pour reconnaître le caractère nécessaire de la délégation et, partant, sa légalité deviennent plus rigoureuses à mesure qu'augmente le degré de l'autonomie de l'organe.

En ce qui concerne la nature des pouvoirs délégués, le gouvernement danois estime que ceux-ci ne devraient pas comporter une compétence discrétionnaire, voir les arrêts de la Cour du 13 juin 1958 dans les affaires 9-56 et 10-56, Meroni (Recueil 1958, p. 9). En outre, et tout particulièrement, l'applicabilité directe éventuellement attribuée aux décisions prises en vertu de la délégation est un élément dont il faut tenir compte. Dans la plupart des États membres, on a jugé bon de rechercher une base constitutionnelle expresse pour le transfert, à une institution internationale, de la compétence pour prendre des décisions directement applicables dans l'ordre interne. De tels «abandons de souveraineté» n'ont pas été considérés comme ressortissant du pouvoir d'engager l'État sur le plan extérieur par la conclusion de traités internationaux. Dès lors, le transfert, à partir de la Communauté vers d'autres organisations internationales, de pouvoirs d'agir avec effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux ne saurait être reconnu que dans une mesure très limitée et seulement si les objectifs du traité ne peuvent être atteints de manière adéquate selon d'autres modalités.

D - Le gouvernement du Royaume-Uni

Le gouvernement du Royaume-Uni constate que les négociations qui ont abouti à l'élaboration de l'accord ont été menées conformément à une décision prise par le Conseil avant l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés. Le gouvernement n'entend pas actuellement contester la validité d'un acte résultant d'une telle décision. Il part de la supposition que la Communauté possède les pouvoirs nécessaires pour entamer les négociations et devenir partie à l'arrangement. Une fois cela admis, le contenu exact des dispositions de l'accord, y compris les pouvoirs attribués aux nouvelles institutions, est une matière qui doit être réglée entre

les parties. L'accord projeté et le statut y annexé constituent, d'après le gouvernement du Royaume-Uni, un ensemble dans lequel un équilibre entre les intérêts des parties a été recherché. Toute modification apportée maintenant aux termes convenus romprait un équilibre fondé sur des considérations dont la Cour n'est pas saisie.

En ce qui concerne le chapitre VI du statut relatif au contrôle juridictionnel, le gouvernement du Royaume-Uni le comprend en ce sens que le Tribunal du Fonds recevrait juridiction exclusive pour toutes les matières pour lesquelles il est déclaré compétent. Cela constituerait le seul moyen satisfaisant d'assurer le respect du droit dans le cadre d'un arrangement qui comprend des États membres, la Communauté et un État non membre. Toute autre interprétation de la signification et de l'effet du chapitre VI conduirait non seulement à des inégalités entre les parties à l'accord, mais tendrait aussi à créer une situation confuse entre la Cour et le Tribunal, comportant des inconséquences, des incompatibilités ou des chevauchements en ce qui concerne leurs compétences respectives.

Renseignements supplémentaires

En examinant les textes à elle soumis par la Commission, la Cour a constaté une différence entre deux dispositions relatives à la désignation des membres du Tribunal du Fonds envisagé. D'après l'article 42, paragraphe 2, du statut, les sept juges membres du Tribunal seront désignés à raison d'un juge à désigner par la Suisse et de six autres juges à désigner par l'ensemble des autres parties contractantes. En ce qui concerne ces derniers, le projet de règlement portant conclusion de l'accord prévoit, par contre, à l'article 6, qu'ils seront désignés par la Cour de justice en son sein. Il ressort de l'exposé des motifs, avec lequel le projet de règlement a été soumis au Conseil, que l'arrangement ainsi prévu à l'article 6 a été convenu par toutes les délégations lors des négociations et a été accepté par la délégation suisse.

Or, une indication analogue ne figure pas à l'exposé des motifs en ce qui concerne une autre disposition du projet de règlement qui a retenu l'attention de la Cour, à savoir l'article 5, paragraphe 1 qui, dans les termes suivants, vise à assurer une position uniforme de la Communauté et des États membres représentés au Conseil de surveillance du Fonds:

«Article 5,

1. Lorsqu'une question revêtant un intérêt de principe pour le fonctionnement du Fonds instauré par l'accord ou un intérêt pour la politique commune des transports est soulevée devant le conseil de surveillance du Fonds, cette question peut, à la demande d'un État membre ou de la Commission, être soumise au Conseil, qui en délibère dans les plus brefs délais, en statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en vue de dégager les orientations communes et de prendre, le cas échéant, toute décision qu'il estime opportune.

Dans le cas où le Conseil a statué sur une telle question, les États membres représentés au conseil de surveillance du Fonds se conforment au sein dudit conseil de surveillance aux orientations ou décisions arrêtées par le Conseil. Ils s'abstiennent entre-temps de toute prise de position de nature à préjuger ou compromettre les délibérations du Conseil sur la question qui lui est soumise.»

La Cour a donc demandé à la Commission de lui fournir toute information concernant la question de savoir si, lors des négociations au sujet de l'accord ou ultérieurement, la délégation suisse a eu connaissance du contenu de la disposition citée, et si elle l'a accepté.

La Commission a donné suite à cette demande par une communication du 3 mars 1977, d'où ressort notamment ce qui suit:

La proposition de règlement du Conseil portant conclusion de l'accord en projet n'a pas été formellement communiquée comme telle à la délégation suisse, et cela conformément à la pratique constante suivie par la Communauté pour la conclusion d'accords avec des pays tiers. Toutefois, la délégation suisse a eu

officieusement connaissance des dispositions du règlement proposé, en marge de la négociation proprement dite, et cette connaissance a été confirmée, depuis le paraphe du projet d'accord, par la publication de cette proposition de règlement au Journal officiel des Communautés européennes. A la différence de certaines autres dispositions de la proposition de règlement, le contenu de l'article 5 n'a pas été formellement examiné avec les autres délégations, et notamment la délégation suisse, qui n'en ont eu connaissance que de manière informelle et n'ont pas été appelées à l'accepter. Cependant, la délégation suisse a exprimé une objection de principe à l'encontre de toute formule qui serait de nature à compromettre l'indépendance et la liberté de jugement et d'action que, selon elle, chacun des membres du conseil de surveillance du Fonds devrait avoir dans l'exercice de sa mission.

Prise de position de la Cour

I

1 Le régime prévu par l'accord projeté et concrétisé par le statut qui en forme l'annexe a pour objet d'assainir la situation économique de la batellerie dans une région géographique où les transports par voie navigable intérieure revêtent une importance particulière dans l'ensemble des réseaux de transports internationaux. Un tel régime s'inscrit sans aucun doute comme un élément important dans la politique commune des transports, dont l'instauration est comprise dans l'action de la Communauté définie par l'article 3 du traité CEE. En vue de mettre en oeuvre cette politique, l'article 75 du traité donne mission au Conseil, selon les modalités prévues, d'établir des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un ou de plusieurs États membres. Cet article fournit ainsi, en ce qui concerne la Communauté, la base juridique nécessaire pour établir le régime envisagé.

2 Si, en l'occurrence, l'établissement de règles communes en vertu de l'article 75 du traité ne permet toutefois pas de réaliser entièrement l'objectif recherché, c'est en raison de la participation traditionnelle de bateaux relevant d'un État non membre, la Suisse, à la navigation par les voies principales en question, soumises au régime de la liberté de navigation établie par des instruments internationaux d'ancienne date. Ainsi a-t-il été nécessaire d'associer la Suisse au régime envisagé au moyen d'un accord international avec cet État non membre.

3 La compétence de la Communauté pour conclure un tel accord n'est pas expressément prévue par le traité. Cependant, la Cour a déjà eu l'occasion d'affirmer, en dernier lieu par son arrêt du 14 juillet 1976 dans les affaires 3, 4 et 6-76, Kramer (Recueil 1976, p. 1279), que la compétence pour prendre des engagements internationaux peut non seulement résulter d'une attribution explicite par le traité, mais également découler de manière implicite de ses dispositions. La Cour a conclu, notamment, que chaque fois que le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard.

4 Cette conclusion s'impose notamment dans tous les cas où la compétence interne a déjà été utilisée en vue d'adopter des mesures s'inscrivant dans la réalisation des politiques communes. Elle n'est cependant pas limitée à cette éventualité. Si les mesures communautaires internes ne sont adoptées qu'à l'occasion de la conclusion et de la mise en vigueur de l'accord international, ainsi qu'il est envisagé en l'espèce par la proposition de règlement soumise au Conseil par la Commission, la compétence pour engager la Communauté vis-à-vis des États tiers découle néanmoins de manière implicite des dispositions du traité établissant la compétence interne, pour autant que la participation de la Communauté à l'accord international, comme en l'occurrence, est nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté.

5 En vue de réaliser la politique commune des transports, dont le contenu est défini par les articles 74 et 75 du traité, le Conseil est habilité à prendre « toutes dispositions utiles » ainsi qu'il est dit expressément au paragraphe 1, c), de ce dernier article. La Communauté a, partant, non seulement la capacité d'entrer à ce sujet dans des relations contractuelles avec un État tiers, mais encore la compétence, dans le respect du

traité, de concourir avec cet État à la mise en place d'une structure organique appropriée, telle que l'établissement public international qu'il est projeté de créer sous le nom de « Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure ». La Communauté peut également, dans cette perspective, concourir avec un État tiers pour doter les organes d'un tel établissement des pouvoirs décisionnels adéquats et pour définir de manière appropriée aux objectifs poursuivis la nature, l'élaboration, la mise en vigueur et les effets des dispositions à prendre dans un tel cadre.

6 Un problème spécial se pose du fait que l'accord projeté prévoit la participation, en tant que parties contractantes, non seulement de la Communauté et de la Suisse, mais aussi de certains des États membres. Il s'agit des six États qui sont parties soit à la convention de Mannheim révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868, soit à la convention de Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle du 27 octobre 1956, compte tenu des liens de cette dernière avec la convention rhénane. Aux termes de l'article 3 de l'accord, ces États prennent l'engagement d'apporter aux deux conventions mentionnées les modifications rendues nécessaires par la mise en oeuvre du statut annexé à l'accord.

7 C'est cet engagement particulier, pris au regard de l'article 234, alinéa 2, du traité, qui explique et justifie la participation des six États indiqués à l'accord, aux côtés de la Communauté. Ce sera précisément grâce à cet engagement que se trouvera éliminé l'obstacle que l'existence de certaines dispositions des conventions de Mannheim et de Luxembourg oppose à la réalisation du régime envisagé par l'accord. La participation de ces États à l'accord doit être considérée comme ayant ce seul but et comme n'étant pas nécessaire à la réalisation des autres aspects du régime. En effet, selon l'article 4 de l'accord, la force obligatoire de cet acte autant que du statut s'étend aux territoires de l'ensemble des États membres, à l'inclusion de ceux qui ne sont pas parties à l'accord; il est donc permis de constater que - sauf l'engagement particulier dont il est question ci-dessus - les effets juridiques de l'accord pour les États membres résultent, conformément à l'article 228, paragraphe 2, du traité, exclusivement de la conclusion de celui-ci par la Communauté. Dans ces circonstances, la participation des six États membres comme parties contractantes à l'accord n'est pas de nature à empiéter sur la compétence externe de la Communauté. Il n'y a donc pas lieu de conclure que cet élément de l'accord projeté est incompatible avec le traité.

II

8 La participation de ces États membres aux négociations, bien que justifiée dans le but indiqué ci-dessus, a cependant eu des effets allant au-delà de cet objet et peu conformes aux exigences impliquées par les notions mêmes de Communauté et de politique commune. En effet, cette situation semble être à l'origine d'une équivoque en ce qui concerne le domaine d'application de l'accord et du statut. Ainsi, l'article 4 dit que l'accord et le statut ont force obligatoire sur le territoire des neuf États membres et de la Suisse, alors que les obligations générales formulées par l'article 6 concernent les « parties contractantes », c'est-à-dire la Communauté en tant que telle et les sept États cocontractants.

9 Dans le statut même, on trouve, dans des constellations diverses, comme sujets de droits ou d'obligations, tantôt tous les États membres de la Communauté et la Suisse (ainsi aux articles 39, 43, 45 et 46), tantôt les États membres, sauf un, et la Suisse (telle est l'économie de la disposition de l'article 27 relative à la composition du Conseil de surveillance), tantôt la Communauté en tant que telle et la Suisse (dans l'article 40, relatif à la publication des actes du Fonds), tantôt cinq États auxquels un rôle particulier est réservé dans le processus décisionnel (article 27, paragraphe 5, du statut). Dans cet ensemble, le rôle des institutions de la Communauté est extrêmement limité: la Commission assume la présidence et le secrétariat du conseil de surveillance, mais sans exercer un droit de vote en son sein. Les fonctions déterminantes seraient assumées, dans le fonctionnement du Fonds, par les États. En effet, aux termes de l'article 27, paragraphe 1, le conseil de surveillance est composé de « représentants » recevant leurs « pouvoirs » et leurs « mandats » des États intéressés.

10 La Cour estime que ces dispositions, et plus particulièrement celles qui sont relatives à l'organisation et aux délibérations du Conseil de surveillance, organe directeur du Fonds, mettent en cause la compétence des institutions de la Communauté et modifient, au surplus, d'une manière incompatible avec le traité, les

rappports entre États membres dans le cadre communautaire tels qu'ils ont été fixés à l'origine et lors de l'élargissement de la Communauté.

11 Plus particulièrement, il y a lieu de relever à cet égard deux circonstances:

a) la substitution, dans la structure organique du Fonds, de plusieurs États membres à la Communauté et à ses institutions, dans un domaine relevant d'une politique commune que l'article 3 du traité a réservée expressément à « l'action de la Communauté »;

b) la modification, en conséquence de cette substitution, des rapports entre États membres, contrairement à une exigence énoncée dès le deuxième alinéa du préambule du traité, aux termes duquel les objectifs de la Communauté doivent être atteints par une « action commune », étant entendu qu'aux termes de l'article 4, cette action doit être réalisée par les institutions de la Communauté, chacune agissant dans le cadre de sa compétence. De manière plus précise, apparaissent comme incompatibles avec la conception d'une telle action commune,

- l'exclusion complète - même si elle est volontaire - d'un État membre déterminé de toute participation à l'activité du Fonds,

- la faculté de désintéressement réservée à certains États membres par l'article 27, paragraphe 1, alinéa 3, du statut, dans une matière relevant d'une politique commune, enfin,

- le fait que, dans le processus décisionnel du Fonds, des prérogatives particulières sont réservées à certains États par dérogation aux conceptions qui prévalent, à l'intérieur de la Communauté, pour la prise de décision dans le domaine de la politique commune ici visé.

12 Il apparaît ainsi que le statut, loin de se restreindre à la solution de problèmes résultant des nécessités inhérentes aux relations extérieures de la Communauté, constitue à la fois un abandon de l'autonomie d'action de la Communauté dans ses rapports extérieurs et une modification de la constitution interne de la Communauté par l'altération d'éléments essentiels de la structure communautaire en ce qui concerne tant les prérogatives des institutions que la position réciproque des États membres. La Cour est d'avis que la structure ainsi donnée au conseil de surveillance et l'aménagement du processus décisionnel au sein de cet organe ne sont pas conformes aux exigences d'unité et de solidarité qu'elle a déjà eu l'occasion de souligner dans son arrêt du 31 mars 1971 dans l'affaire 22-70 Commission/Conseil - AETR (Recueil 1971, p. 263) et, plus longuement, dans son avis 1-75 du 11 novembre 1975 (Recueil 1975, p. 1355 et JO C 268, p. 18).

13 La tentative d'introduire après coup, par l'article 5 du projet de règlement, dans le fonctionnement du conseil de surveillance des conceptions plus proches des exigences découlant du traité n'est pas un moyen adéquat pour corriger les défauts inhérents à la structure du Fonds, telle qu'elle apparaît dans le texte négocié par la Commission.

14 La Cour a examiné tous les aspects de cette question et elle a dûment pris en considération les difficultés qui peuvent se présenter dans la recherche d'une solution pratique aux problèmes que pose l'organisation d'un établissement public international, géré par la Communauté et un seul État tiers, dans le respect de l'autonomie réciproque des deux partenaires. Sans doute, la nature spécifique des intérêts en présence peut expliquer le désir de faire appel, dans le cadre des organes de gestion, aux administrations plus directement concernées par les problèmes de la navigation intérieure. Ce but justifie-t-il la création d'une organisation mixte, dans laquelle la défense des intérêts de la Communauté serait assurée par la présence de représentants nationaux, siégeant au conseil de surveillance à côté du président et du représentant de la Suisse? Après avoir apprécié le pour et le contre, la Cour est arrivée à la conclusion qu'une pondération considérée comme opportune, dans la composition des organes du Fonds, est sans doute possible, mais que sa réalisation ne saurait cependant conduire à un affaiblissement institutionnel de la Communauté et à l'abandon des bases d'une politique commune, fût-ce pour un objet spécifique et limité. La perspective que l'accord et le statut, selon les affirmations de la Commission, pourraient constituer le modèle d'arrangements futurs dans d'autres domaines a confirmé la Cour dans son attitude critique: la répétition de tels procédés risquerait en effet de

désintégrer progressivement l'œuvre communautaire et ceci de manière irréversible, compte tenu du fait qu'il s'agira chaque fois d'engagements pris à l'égard d'États tiers. C'est pour de telles considérations qu'un jugement négatif a fini par prévaloir au sein de la Cour en ce qui concerne cet aspect du projet.

III

15 En ce qui concerne les pouvoirs de décision attribués aux organes du Fonds, l'article 39 du statut dispose que les décisions de portée générale arrêtées par les organes du Fonds sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les États membres de la Communauté et en Suisse. On s'est demandé si l'attribution de compétences de telle nature pour tout le territoire de la Communauté à un établissement public international séparé de la Communauté rentre dans les pouvoirs des institutions. Plus particulièrement, on a posé le problème de savoir si les institutions peuvent librement transmettre, à des organismes non communautaires, les pouvoirs ou partie des pouvoirs conférés par le traité et ainsi créer pour les États membres l'obligation d'appliquer directement dans leurs ordres juridiques des règles de droit d'une origine non communautaire, adoptées dans des formes et sous des conditions qui échapperaient aux prévisions et garanties du traité.

16 Cependant, le problème ainsi soulevé n'a pas besoin d'être tranché par le présent avis. En effet, les dispositions du statut définissent et circonscrivent les pouvoirs que celui-ci reconnaît aux organes du Fonds d'une façon à ce point nette et précise qu'il ne s'agit en l'occurrence que de pouvoirs d'exécution. C'est ainsi que le domaine dans lequel les organes peuvent agir est limité à la matière de l'immobilisation volontaire de surcapacités de cale moyennant une indemnité financière à la charge d'un Fonds alimenté par des cotisations imposées aux bateaux utilisant les voies navigables du Fonds. Une précision complémentaire à cet égard résulte de l'article 1, alinéa 3, de l'accord, aux termes duquel le Fonds ne peut avoir pour objectif de fixer, même en fait, un niveau minimum permanent des frets pendant toutes les périodes de dépression, ni de remédier à des déséquilibres structurels. Plus particulièrement, le taux des cotisations - c'est-à-dire le taux de base aussi bien que les coefficients de valorisation - pour la première année de fonctionnement du régime est défini par les termes mêmes du statut, et les modifications ultérieures par décision du conseil de surveillance doivent soit rester dans certaines limites, soit résulter d'une décision unanime.

IV

17 Le système juridictionnel de l'accord projeté prévoit l'attribution de certaines compétences à un organe, le Tribunal du Fonds, qui, notamment par sa composition, se distingue de la Cour de justice établie par le traité. Le Tribunal se verra attribuer compétence pour statuer, en matière des activités du Fonds, sur les recours introduits contre les organes du Fonds ou les États, dans des conditions définies à l'article 43 du statut, et sur les recours en manquement formés contre l'un des États sur le territoire desquels le statut a force obligatoire (mais non la Communauté en tant que telle), dans les conditions prévues à l'article 45. En outre, le Tribunal aura compétence pour statuer sur des recours préjudiciels dont il serait saisi par les juridictions nationales dans les conditions définies à l'article 44. Au sujet de ces derniers recours, il est à noter qu'ils peuvent porter non seulement sur la validité et l'interprétation des décisions prises par les organes du Fonds, mais également sur l'interprétation de l'accord et du statut.

18 Or, comme la Cour a eu l'occasion de l'affirmer, notamment dans son arrêt du 30 avril 1974, dans l'affaire 181-73, Haegemann (Recueil 1974, p. 449), un accord conclu par la Communauté avec un État non membre est, en ce qui concerne la Communauté, un acte pris par l'une des institutions, au sens de l'article 177, alinéa 1, b), du traité, d'où il résulte que la Cour, dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation d'un tel accord. C'est ainsi que se pose la question de savoir si les dispositions relatives à la compétence du Tribunal du Fonds sont compatibles avec celles du traité relatives à la compétence de la Cour.

19 Selon les observations soumises à la Cour, les règles du statut relatives à la compétence juridictionnelle seraient susceptibles d'être interprétées de manières différentes. D'après une interprétation, la compétence du

Tribunal se substituerait à celle de la Cour en ce qui concerne l'interprétation de l'accord et du statut. D'après une autre interprétation, la compétence du Tribunal et celle de la Cour seraient juxtaposées, de sorte qu'il appartiendrait à la juridiction nationale d'un État membre de saisir l'un ou l'autre des deux organes juridictionnels.

20 Il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre d'une procédure d'avis en vertu de l'article 228, alinéa 2, du traité, de se prononcer définitivement sur l'interprétation des textes qui font l'objet de la demande d'avis. En l'occurrence, il suffit de constater qu'il appartiendra aux organes juridictionnels en cause d'effectuer une telle interprétation. Tout en souhaitant que ces interprétations soient le moins possible susceptibles de provoquer des conflits de compétence, on ne peut toutefois exclure a priori que les organes juridictionnels concernés puissent arriver à des interprétations divergentes qui entraîneraient des répercussions sur la sécurité juridique.

21 L'établissement d'un système juridictionnel tel que celui prévu par le statut, qui dans l'ensemble assure aux justiciables une protection juridique efficace, ne peut se soustraire aux données impératives résultant de la participation d'un État non membre. La nécessité de mettre en place des recours juridictionnels et des procédures judiciaires qui, dans une mesure égale pour tous les justiciables, assureront le respect du droit dans les activités du Fonds peut justifier, dans son principe, la construction adoptée. Tout en approuvant donc la préoccupation, reflétée par les dispositions du statut, d'organiser, dans le cadre du Fonds, une protection juridictionnelle adaptée aux données du problème, la Cour se voit cependant obligée de formuler certaines réserves en ce qui concerne la compatibilité avec le traité de la structure du « Tribunal du Fonds ».

22 Dans l'hypothèse de la deuxième interprétation énoncée à l'alinéa 19 ci-dessus, une difficulté résulterait, aux yeux de la Cour, de la mise en vigueur de l'article 6 du projet de règlement, du fait que les six membres de la Cour appelés à siéger au Tribunal du Fonds pourraient être dans le cas de se préjuger dans des questions qui deviendraient pendantes devant la Cour de la Communauté après l'avoir été devant le Tribunal du Fonds et vice versa. L'arrangement envisagé pourrait se heurter à l'obligation, pour les juges, de se prononcer en pleine impartialité sur les questions devenant litigieuses devant la Cour. Dans des cas extrêmes, la Cour pourrait se trouver dans l'impossibilité de réunir un quorum de juges en condition de statuer sur des questions qui auraient été déjà litigieuses devant le Tribunal du Fonds. Pour ces raisons, la Cour estime que le Tribunal du Fonds ne pourrait être mis sur pied, dans les termes envisagés par l'article 42 du statut, qu'à la condition qu'il ne soit pas fait appel, pour sa formation, à des juges faisant partie de la Cour de justice.

En conclusion,

LA COUR

émet l'avis suivant:

Le projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure n'est pas compatible avec le traité CEE.

Kutscher
président

Donner
président de chambre

Pescatore
président de chambre

Mertens de Wilmars
juge

Sørensen
juge

Mackenzie Stuart
juge

O'Keeffe
juge

Bosco
juge

Touffait
juge

Luxembourg, le 26 avril 1977.

Le greffier
A. Van Houtte