

FRANCE

1. ASPECTS SUBSTANTIELS

1.1. Distinction

1.1.1 **Votre législation nationale établit-elle une distinction entre différentes catégories de traités ? Si oui, comment sont-ils classés ?**

La Constitution française établit une distinction entre les traités et accords qui nécessitent une autorisation de ratification ou d'approbation parlementaire et ceux qui n'en nécessitent pas. Est également établie une distinction formelle entre d'une part, les accords conclus au nom du Gouvernement français et relevant de la compétence du ministre des Affaires étrangères et, d'autre part, les Traités conclus au nom de la République française et relevant de la compétence du Président de la République (article 52 de la Constitution). Dans tous les cas, les « accords » et les « traités » sont des « accords internationaux » au sens du droit international tel que codifié par la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, et en particulier son article 2, paragraphe 1, alinéa a).

1.1.2 **Quels sont les critères pour leur classification dans des catégories spécifiques (objet, champ d'application, effets financiers, etc.) ? La forme de l'instrument conduit-elle à adopter une catégorie différente de traité ?**

La classification entre les accords ou traités nécessitant une autorisation de ratification ou d'approbation parlementaire et ceux ne nécessitant pas une telle autorisation se fait en fonction des critères fixés à l'article 53 de la Constitution, qui se lit comme suit :

« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. » La forme de l'instrument, dès lors qu'il s'agit d'un accord international au sens du droit international, est sans incidence sur l'application de ces critères.

La distinction entre les accords intergouvernementaux et les traités ne dépend pas de la qualité du signataire mais s'ils sont conclus au nom du Gouvernement français ou au nom de la République française. Les accords intergouvernementaux sont signés par le ministre des Affaires étrangères ou par un signataire détenteur de pouvoirs délivrés par celui-ci ; les traités sont signés par le Président de la République (avec une contresignature du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères) ou par un signataire détenteur de pleins pouvoirs signés par ces trois autorités.

1.1.3 **Quel est le statut juridique des traités ne requérant pas l'approbation du Parlement dans la hiérarchie interne des normes ?**

Dans la hiérarchie interne des normes, les traités ne requérant pas l'approbation du Parlement et les traités requérant l'approbation du Parlement ont un statut juridique identique. En vertu de l'article 55 de la Constitution, *« les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie »*.

1.2 Compétence

1.2.1 **Quelle autorité est chargée de la rédaction du texte de chaque catégorie de traité ?**

Pour chaque catégorie de traité, l'autorité responsable de la rédaction du texte est le pouvoir exécutif. La rédaction du texte est réalisée par le ministère ayant la compétence technique du sujet de l'accord ou par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Si le texte n'est pas rédigé par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, celui-ci doit être rendu destinataire de tout projet d'accord en cours de formalisation afin de pouvoir se prononcer sur son opportunité et son contenu avant que la négociation ne soit achevée.

1.2.2 **Dans le processus de rédaction d'un traité, quelle autorité est responsable de l'évaluation de la nature juridique et de la catégorie d'un accord ?**

L'autorité responsable de l'évaluation de la nature juridique et de la catégorie d'un accord ou un traité est le pouvoir exécutif. La Direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères est saisie de l'ensemble des traités ou accords internationaux afin d'en faire l'analyse en vue notamment de déterminer si, au regard de son contenu, il relève de la catégorie de ceux devant faire l'objet d'une ratification ou approbation autorisée par le parlement.

1.2.3 **Quelle autorité possède la responsabilité générale des procédures de ratification / approbation / confirmation des traités (est-ce généralement la responsabilité du Parlement et seulement certaines catégories sont confirmées par le gouvernement ou inversement) ?**

La ratification ou l'approbation des traités et accords relève uniquement du pouvoir exécutif : la ratification des traités relève de la compétence du Président de la République et l'approbation des accords intergouvernementaux du ministre des Affaires étrangères. Toutefois, en vertu de l'article 53 de la Constitution, certains accords ou traités nécessitent une autorisation parlementaire préalable pour que l'exécutif puisse approuver ou ratifier le traité. Cette dernière procédure est coordonnée par la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en lien avec les ministères concernés, et concerne environ un tiers des accords et traités conclus par la France.

1.2.4 **Quelles sont les responsabilités des ministères compétents et du ministère des Affaires étrangères tout au long de la procédure de conclusion et de ratification de chaque catégorie de traité ?**

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères conduit et coordonne l'ensemble de la procédure de conclusion, puis d'approbation ou de ratification d'un accord ou un traité. En liaison avec les ambassades de France et les ministères concernés, le MEAE est systématiquement impliqué, soit qu'il négocie l'accord soit qu'il soit le correspondant du ministère technique qui le négocie. Lorsque l'accord nécessite une autorisation parlementaire d'approbation, le MEAE rédige le projet de loi en lien avec les ministères compétents. Le MEAE pilote et coordonne les ministères compétents dans la présentation du projet de loi auprès des deux chambres du Parlement.

1.2.5 Quelle est la compétence des régions/territoires autonomes dans le cadre de la conclusion d'un traité ?

En principe, les collectivités territoriales françaises ne peuvent pas conclure d'accord internationaux avec des Etats tiers. Il existe certaines exceptions, très encadrées par la loi, à cette interdiction. Certaines collectivités d'outre-mer peuvent se voir délivrer des pouvoirs de négocier et signer des accords internationaux les concernant et relevant de leur champ de compétence, au nom du Gouvernement français.

1.2.6 Le ministère des Affaires étrangères dispose-t-il d'une compétence déléguée pour conclure seul des accords internationaux moins importants, en produisant des pleins pouvoirs signés par le ministre des Affaires étrangères ? Si tel est le cas, quelles sont les caractéristiques typiques de ces accords ?

Tandis que les traités nécessitent des pleins pouvoirs, c'est-à-dire des pouvoirs signés du Président de la République, contresignés par le Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères, les accords intergouvernementaux, eux, ne nécessitent que des pouvoirs simples, signés uniquement par le Ministre des Affaires étrangères. Le choix du traité se fait en fonction des précédents, de la nécessité qu'a l'Etat étranger d'adopter cette forme en raison de son droit interne ou de considérations politiques qui conduisent à donner une plus grande solennité à l'engagement. L'article 53 de la Constitution commande la forme solennelle dans un certain nombre de cas : traités de paix et traités de commerce.

2 ASPECTS PROCEDURAUX

2.1 Procédure avant conclusion / Signature

2.1.1 Quelles sont les procédures requises pour la conclusion des différentes catégories de traités ? Un traité peut-il être conclu par le biais d'une procédure simplifiée ? Si oui, veuillez présenter de manière détaillée les circonstances dans lesquelles de telles procédures peuvent être appliquées et les décrire.

Il n'existe pas de différence fondamentale entre la procédure requise pour la conclusion d'un traité ou d'un accord au sens de la Constitution française.

La conclusion d'un traité ou d'un accord suppose une phase de négociation. Une fois le texte négocié finalisé, une relecture de la Direction des affaires juridiques est effectuée. Une fois cette relecture terminée, une vérification (le cas échéant) de la concordance linguistique est effectuée. Ensuite, si le traité ou l'accord n'est pas signé, respectivement, par le Président de la République ou par le MAE, une demande de pouvoir de signature est introduite par le service en charge de la négociation.

Une fois l'accord ou le traité conclu, la Direction des affaires juridiques vérifie si sa procédure de ratification/approbation requiert une autorisation du Parlement, conformément à l'article 53 de la Constitution.

Dans l'affirmative, l'élaboration d'un projet de loi est engagée (ce qui suppose un examen par le Conseil d'Etat, une délibération en Conseil des Ministres puis un vote par les deux Assemblées). Une fois le projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation adopté, et la loi promulguée au Journal officiel de la République française, l'exécutif peut signer l'instrument

d'approbation de l'accord (Ministre des affaires étrangères) ou l'instrument de ratification du traité (Président de la République avec le contreseing du Premier ministre et du Ministre des affaires étrangères).

Dans la négative, l'exécutif peut immédiatement préparer l'instrument d'approbation ou de ratification de l'accord ou du traité.

L'instrument de ratification ou d'approbation est ensuite notifié, par la voie diplomatique à l'autre partie s'il s'agit d'un accord ou traité bilatéral, ou au dépositaire s'il s'agit d'un accord ou traité multilatéral.

Une fois entré en vigueur au plan international, le traité ou l'accord est publié au Journal officiel de la République française afin qu'il soit applicable dans l'ordre juridique français.

2.1.2 Avez-vous une procédure pour examiner l'harmonisation et la conformité des traités ne requérant pas l'approbation du Parlement avec les lois nationales existantes ? Quelle autorité procède à cet examen et quand ?

Cette évaluation est en principe effectuée par la Direction des affaires juridiques du MEAE lorsque celle-ci donne son avis préalablement à la signature de l'accord.

2.1.3 Ces procédures comportent-elles une ou deux phases (avant et/ou après la signature) ? Un traité peut-il entrer en vigueur dès sa signature ?

Cette évaluation est effectuée avant la signature. Rien n'interdit la conclusion d'un accord ou traité entrant en vigueur à date de signature, à condition que celui-ci ne relève pas des catégories d'instruments dont l'approbation ou la ratification requiert l'autorisation préalable du Parlement.

2.1.4 Existe-t-il des différences entre les procédures relatives à des traités multilatéraux et celles relatives à des traités bilatéraux ?

Non.

2.1.5 Existe-t-il certaines dénominations de traités qui, selon votre droit national, impliquent toujours un traité en forme simplifiée ? (par exemple, "Memorandum d'accord", "Procès- verbaux" etc.)

Conformément au droit international, la dénomination d'un instrument international est sans incidence sur sa valeur juridique. En pratique, le MEAE recommande d'être aussi clair que possible quant à la nature juridique des engagements souscrits et proscrit les dénominations équivoques, telles que Mémorandum d'entente / Mémorandum d'accord.

2.1.6 La procédure d'obtention du mandat de négociation est-elle différenciée selon les catégories de traités ? Si oui, de quelle manière ?

Dans la pratique française, les négociateurs n'ont pas à requérir des autorités un mandat formel de négociation. Le cadre et les paramètres des négociations sont fixés via les instructions fournies par les autorités.

2.1.7 Les signataires sont-ils tenus de présenter des pleins pouvoirs lors de la signature pour toutes les catégories de traités ou uniquement pour certaines d'entre elles ?

Le signataire d'un traité, s'il ne s'agit pas du Président de la République, est tenu de présenter les pleins pouvoirs signés par le Président de la République et contresignés par le Premier ministre et le MEAE. Pour les accords intergouvernementaux, seuls des pouvoirs signés par le ministre des affaires étrangères sont requis lorsque le signataire n'est pas le ministre des Affaires étrangères lui-même.

2.1.8 Autorisez-vous la signature électronique des traités ? Dans l'affirmative, existe-t-il certaines exigences concernant le type de signature électronique acceptable ? Acceptez-vous la transmission électronique des traités au lieu de l'échange de copies physiques ? Quelle est la procédure à suivre ?

La signature électronique des accords ou traités n'est en principe pas prévue dans le système français, mais une réflexion est en cours concernant l'intérêt de la dématérialisation de certaines phases de la procédure de conclusion de ces instruments.

2.2 Procédure après conclusion

2.2.1 La procédure interne d'expression du consentement à être lié change-t-elle en fonction des différentes catégories de traités (c'est-à-dire la ratification, l'approbation, l'acceptation, etc.) ? Si oui, veuillez expliquer s'il vous plaît.

Les traités sont ratifiés, tandis que les accords sont approuvés. Toutefois, la procédure interne d'expression du consentement est tout à fait identique, peu importe la nature du texte. Elle dépend seulement du contenu de l'accord ; si celui-ci relève de l'article 53 de la Constitution, une autorisation parlementaire d'approbation ou de ratification sera nécessaire. A l'inverse, l'absence de dispositions relevant de l'article 53 de la Constitution au sein de l'accord dispense celui-ci d'une autorisation parlementaire d'approbation – la procédure interne d'expression du consentement à être lié est alors bien plus rapide.

2.2.2 L'entrée en vigueur d'un traité est-elle possible à la date de la signature ? Si oui, quelles sont les exigences procédurales qui permettent cette entrée en vigueur ?

Oui (voir la réponse 2.1.3).

2.2.3 Si l'entrée en vigueur n'est pas possible à la date de signature, est-il possible de recourir à une application provisoire pour une application anticipée de ce traité ?

En principe, l'application provisoire est possible pour des accords ne relevant pas de l'article 53 de la Constitution. De plus, le Conseil d'Etat, a indiqué que l'application provisoire d'un accord ou traité était possible pourvu qu'elle « ne se heurt[e] à aucun obstacle constitutionnel » Il est ainsi exclu d'appliquer à titre provisoire un accord ou traité dont l'approbation ou la ratification requiert préalablement l'autorisation du Parlement car cela pourrait préjuger de la décision prise par ce dernier.

2.3 Forme

2.3.1 Les différentes catégories de traités requièrent-elles des formes spécifiques lorsque les textes sont préparés pour la signature (c'est-à-dire impression sur un papier spécifique aux traités, sceau, couverture) ?

L'utilisation de papier spécial à filet rouge, appelé « papier fileté » est requise pour les traités interétatiques et les accords intergouvernementaux. Dans ces cas précis, la France imprime en principe les deux exemplaires de son alternat sur papier fileté et la partie étrangère imprime les siens sur son propre papier spécifique. Chaque texte est imprimé en recto verso, sauf la page de garde (sur laquelle figure seulement l'intitulé de l'instrument – sans logo).

2.3.2 Qui prépare les textes des différentes catégories de traités pour la signature ?

L'impression des originaux en français est effectuée sur place par l'ambassade. Le papier fileté est fourni sur demande par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (service du Protocole), ainsi que les maroquins (utilisés pour tous les accords, dès lors qu'ils sont signés durant une cérémonie en présence du Président de la République, du Premier ministre ou du ministre des Affaires étrangères). Lorsque le texte est signé en France, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères prépare le texte. Si un autre ministère porte l'accord, il est possible que ce dernier soit en charge de l'impression des originaux.

2.4 Mise en œuvre

Comment les traités ne requérant pas l'approbation du Parlement sont-ils mis en œuvre dans la législation nationale afin de garantir le respect du principe de *pacta sunt servanda* conformément à l'article 26 de la CVDT ?

En vertu de la conception moniste qu'adopte la France vis-à-vis de la réception du droit international et conformément à l'article 55 de la Constitution, les traités et accords internationaux sont directement applicables dans l'ordre interne dès lors qu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française.

Publication

2.4.1 Toutes les catégories de traités doivent-elles être publiées ?

Tous les accords de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers doivent être publiés au Journal officiel de la République française.

2.4.2 Si ce n'est pas le cas, quelles catégories ne nécessitent pas d'être publiées et mises à la disposition du grand public ? Existe-t-il un pouvoir discrétionnaire en la matière ?

L'absence de publication est appréciée au cas par cas, en fonction du contenu de l'accord. La très grande majorité des accords est publiée au Journal officiel de la République française.

2.4.3 Quelle autorité décide qu'un traité ne doit pas être publié ?

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères décide en dernier lieu de la non-publication, toujours en lien avec ministères concernés.

2.4.4 Où est publiée chaque catégorie de traité (Journal officiel, site web, base de données, etc.) ?

Les traités sont publiés au Journal Officiel de la République Française. Ces conventions peuvent également être insérés dans un Bulletin spécialisé, auquel cas la mention dans le JORF de l'insertion opérée avec les références précises du Bulletin spécialisé tient lieu de publication. Les décrets de publication sont disponibles sur la base de données officielle 'Légifrance'.

2.4.5 Quelles catégories de traités sont enregistrées auprès du Secrétariat de l'ONU ?

En principe, les accords bilatéraux et les traités doivent être enregistrés auprès du Secrétariat Général des Nations Unies, conformément à l'Article 102 de la Charte. En pratique, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, via sa direction des affaires juridiques, fait une sélection au regard du contenu de l'accord.

2.4.6 Où sont conservés les originaux (ou les copies certifiées conformes) des différentes catégories de traités (par exemple, au MAE, auprès de l'autorité responsable de leur mise en œuvre, dans les archives de l'État) ?

La conservation d'un accord ou d'un traité est assurée par la direction des archives (pôle des traités) du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui conserve les accords signés par la France depuis le XVII^e siècle. Sont regroupés dans un dépôt particulier les textes originaux des accords, ainsi que toutes les pièces qui y sont relatives : pouvoirs de signature, instruments de ratification, d'adhésion, d'approbation, notifications, etc./.