



MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

GUIDE SYNTHÉTIQUE DE LA PROCÉDURE D'APPROBATION ET DE RATIFICATION APRÈS SIGNATURE DES ACCORDS ET TRAITÉS

À l'usage des ministères techniques



DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

ÉDITION 2022

Table des matières

Avant-propos

1. Analyse juridique préalable
2. Rédaction du projet de loi
3. Consultation interministérielle
4. Examen au Conseil d'État
5. Délibération en Conseil des ministres
6. Examen au Parlement
7. Fin de la procédure d'approbation ou de ratification
8. Entrée en vigueur et publication
9. Conservation des documents

Annexe

Avant-propos

Le présent guide synthétique à destination des ministères techniques décrit les grandes étapes, après signature, de la procédure d'approbation ou de ratification¹ d'accords ou traités internationaux, avec ou sans autorisation parlementaire, préalablement à leur entrée en vigueur. Il complète le *Guide des bonnes pratiques en matière de négociation et de conclusion des engagements internationaux de la France*² de la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères (MAE) (édition 2022), qui concerne les étapes avant signature.

Au centre de cette procédure portée par le MAE, le service traitant au sein de ce ministère est l'interlocuteur privilégié du ministère technique qui suit l'accord en question. Le service traitant, la direction fonctionnelle ou géographique du MAE, est le service qui négocie l'accord, qui suit la thématique de l'accord ou qui est le correspondant du ministère technique qui le négocie³. En vertu de la [circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux](#), le MAE via le service traitant qui devra les transmettre à la Direction des affaires juridiques (DJ)⁴, doit être rendu destinataire de tout projet en cours de formalisation⁵ afin de pouvoir se prononcer sur son opportunité (politique) et son contenu (juridique) avant que la négociation soit achevée, et ce, même si l'accord est négocié par un autre ministère.

Au sein du MAE, le service traitant travaille en lien avec la direction des affaires juridiques, et, en particulier, à partir de la signature des accords, avec la mission des accords et traités (DJ/MAT), qui conduit, en collaboration avec le service traitant, les postes diplomatiques et les autres ministères concernés, la procédure de ratification/approbation, avec le cas échéant une autorisation parlementaire, selon leur contenu (*voir ci-après*).

¹ On parle d'« approbation » pour les accords entre gouvernements ou accords intergouvernementaux (AIG) – le titre est alors par exemple « Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc » et de « ratification » pour les accords entre États ou accords interétatiques (AIE) le plus souvent encore appelés traités – ex : « Traité entre la République française et le Royaume du Maroc ». Cette distinction n'a aucune incidence sur la valeur juridique – identique – des deux types d'accords. Les traités, beaucoup plus rares, ont un niveau de solennité supérieur aux accords intergouvernementaux. Le droit international n'étant pas formaliste, la dénomination du texte peut varier : convention, protocole, voire accord alors qu'il s'agit d'un traité, etc.

² *Guide de bonnes pratiques en matière de négociation et de conclusion des engagements internationaux de la France* – édition 2022 –, qui concerne la phase avant signature d'un accord ou traité.

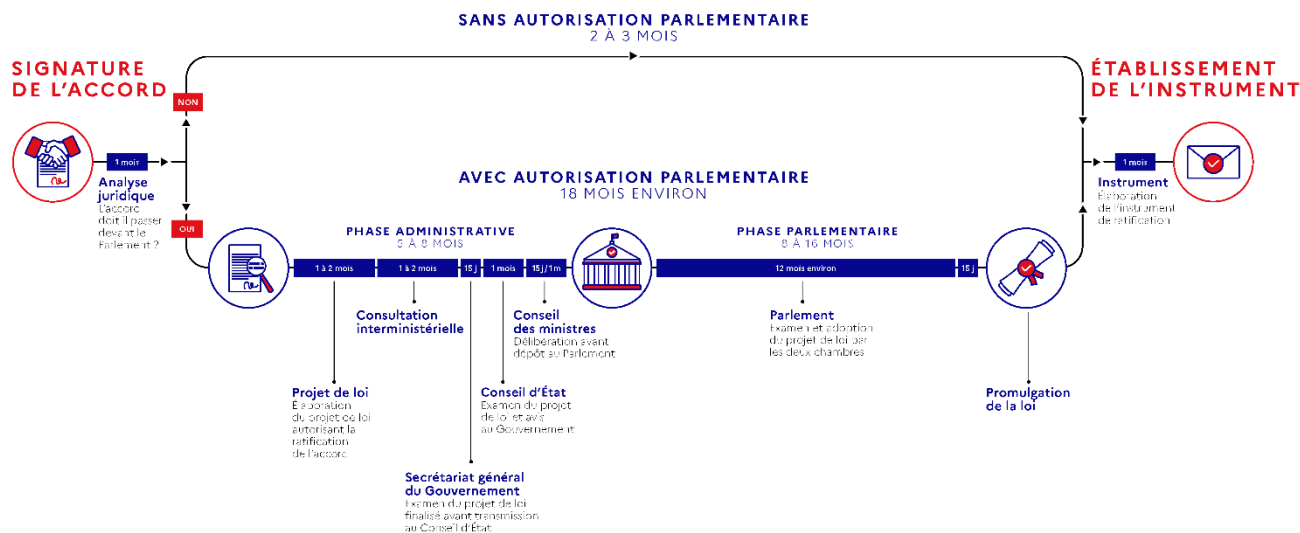
³ Exemple : Direction du développement durable (DDD/CLEN) pour un accord environnemental, Direction des Français à l'étranger pour les accords concernant les Français à l'étranger (DFAE), Direction de la diplomatie économique (DE) pour les accords économiques, etc.

⁴ En particulier, la sous-direction compétente de la DJ : DJ/DIP pour le droit international public, DJ/HOM pour les droits de l'homme, DJ/UE pour le droit de l'Union européenne et le droit international économique ou DJ/MER pour le droit de la mer, le droit fluvial et les pôles.

⁵ [Circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux](#) : Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères constate la nécessité de disposer d'un nouvel accord bilatéral ou multilatéral, ou de modifier un accord existant, il lui incombe d'en informer le ministre des affaires étrangères. Il fait de même lorsqu'il s'agit d'un projet d'arrangement administratif. En effet, seul ce ministre dispose d'une connaissance précise de l'ensemble de nos relations internationales lui permettant de juger de l'opportunité d'une telle négociation.

Étapes et durées moyennes de la procédure

PROCÉDURE DE RATIFICATION DES ACCORDS ET TRAITÉS EN FRANCE



Les durées sont données à titre indicatif mais sont très variables selon les cas. Une analyse au cas par cas est nécessaire pour obtenir une estimation plus fine de la durée de la procédure.

Les principales étapes de la procédure d'approbation ou de ratification des accords ou traités internationaux nécessitant une autorisation parlementaire préalable sont décrites ci-après.

1. Analyse juridique préalable relative au passage éventuel devant le Parlement

Service(s) : DJ

Délai : 1 mois

Sur moins d'une centaine d'accords intergouvernementaux signés par an, **environ un tiers fait l'objet d'une autorisation parlementaire d'approbation ou de ratification** préalablement à leur entrée en vigueur. **L'adhésion** de la France à un accord multilatéral a lieu lorsque cet accord est déjà entré en vigueur. Elle a la même valeur juridique et suit la même procédure que l'approbation ou la ratification pour son introduction en droit interne.

Une fois les accords signés et reçus dans un format numérique, à la demande de la DJ/MAT, la sous-direction compétente de la DJ⁶ détermine avec la « Note 53 » si le texte nécessite une autorisation parlementaire conformément à l'[article 53 de la Constitution](#)⁷, par exemple s'il engage les finances de l'État ou s'il touche à des dispositions de nature législative (cas les plus courants). Le service traitant rédigera alors un projet de loi autorisant l'approbation ou la ratification de l'accord/du traité (*voir les points suivants*).

Pour mémoire, les parlementaires ne disposent pas d'un droit d'amendement⁸. Le pouvoir reconnu au Parlement en matière de traités et d'accords internationaux par la Constitution est celui d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation (qui relève de la seule compétence de l'exécutif⁹).

Si le texte ne relève pas de l'article 53 de la Constitution, il fera directement l'objet d'un échange d'instruments entre les parties (*voir infra* 7). Il arrive aussi que l'accord prévoit une entrée en vigueur à la date de signature sans échange d'instruments.

2. Rédaction du projet de loi

Service(s) : service traitant en lien avec le ministère technique

Délai : 1 à 2 mois

Si la « Note 53 » conclut à la nécessité d'une autorisation parlementaire préalable à son entrée en vigueur, la DJ/MAT saisit sans délai le service traitant auquel il appartient de constituer le dossier du projet de loi, en lien avec les ministères techniques.

Ce dossier doit être transmis par mél à la DJ/MAT dans les meilleurs délais (de deux semaines à deux mois au plus tard selon son urgence ou sa complexité) et comporter les pièces suivantes :

- a) **l'article unique** (sauf si plusieurs accords sont regroupés dans un même projet de loi, auquel cas il y a plusieurs articles, un par accord) ;
- b) **l'exposé des motifs** : brève présentation de l'accord et ses principaux articles ;
- c) **l'étude d'impact** : document le plus important du dossier, l'étude d'impact est destinée aux parlementaires et au grand public, et doit aborder précisément la situation de référence avant la mise en œuvre de l'accord, l'historique des négociations, l'objectif de l'accord et ses conséquences sur le plan économique, financier, social, environnemental,

⁶ DJ/DIP, DJ/HOM, DJ/UE ou DJ/MER selon le contenu de l'accord (voir note 4 supra pour la signification des sigles).

⁷ Article 53 de la Constitution : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, 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. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. »

⁸ Sur le fondement de l'article 41 de la Constitution de 1958.

⁹ Il convient d'éviter un abus de langage fréquent évoquant une ratification (ou une approbation) d'un traité ou accord par le Parlement, ou une « ratification parlementaire ». C'est bien l'exécutif qui les ratifie ou approuve. Le Parlement autorise l'approbation ou la ratification.

juridique et administratif¹⁰ ;

d) **le tableau des commissaires du gouvernement** : il comporte la liste des agents et services du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), du MAE (DJ/MAT, service traitant) et des ministères techniques concernés par cet accord/ce traité avec l'indication du nom et des coordonnées de l'agent appelé à représenter son administration en tant que commissaire du gouvernement aux réunions du Conseil d'État, aux auditions et, en cas de débat demandé, en séance publique à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Exemples de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités/accords suivants :

- **un traité multilatéral** : l'accord portant extinction des traités bilatéraux d'investissement entre États membres de l'Union européenne, signé le 5 mai 2020 : [exposé des motifs](#) ; [étude d'impact](#) ;
- **deux accords intergouvernementaux (AIG)** : les accords portant reconnaissance réciproque et échange des permis de conduire signés avec la Chine, le 23 novembre 2018, et avec le Qatar, le 6 juillet 2018 : [exposé des motifs](#) ; [étude d'impact](#).

Un soin particulier doit être apporté à l'étude d'impact dont le but est d'éclairer les parlementaires, et les citoyens et citoyennes. Partant, ce document d'une dizaine à une trentaine de pages, parfois plus en fonction de la complexité ou de l'importance politique du texte, doit être exhaustif (donner des informations – éventuellement des estimations – quantifiées, détailler les données objectives, préciser les sources et les références), mais aussi pédagogique et clair.

Des demandes de compléments se font dans le cadre d'échanges avec la DJ/MAT et d'une prévalidation du dossier par le SGG, département de la qualité du droit (DQD), avant la consultation interministérielle.

3. Consultation interministérielle

Service(s) : service traitant

Délai : 1 à 2 mois

Après prévalidation de l'étude d'impact par le SGG demandée par la DJ/MAT et l'accord de cette dernière sur l'ensemble des pièces du projet de loi, le service traitant lance la consultation interministérielle afin de s'assurer de la bonne information, de l'accord de l'ensemble des ministères concernés et, le cas échéant, de nouvelles contributions ou précisions. Pour cela, il adresse un mél de saisine – accompagné du texte de l'accord et

¹⁰ L'étude d'impact, pour la partie historique des négociations, sera plus facilement rédigée par un des négociateurs de l'accord. Partant, il est fortement conseillé de commencer la rédaction de l'étude d'impact pendant la période de négociation de l'accord et non après la signature avec les risques de changement de poste et donc de perte de mémoire du dossier.

des autres pièces¹¹ du projet de loi – aux ministères techniques compétents (au-delà du seul ministère technique principalement concerné). Le ministère des outre-mer est consulté par la DJ/MAT. Pour rappel, un accord international (« accord intergouvernemental ») engage le gouvernement et non seulement le ministère principalement concerné. La consultation interministérielle dure en général un mois, voire deux si nécessaire, mais il est possible de réduire ce délai à deux semaines, si un travail interministériel conséquent a déjà été effectué sur le dossier, si l'accord concerne peu de ministères, ou encore en cas d'urgence avérée.

Les avis rendus par les ministères techniques consultés sont pris en considération par le service traitant qui amende/complète les pièces du projet de loi à la lumière des remarques formulées ou des nouvelles contributions. Le dossier complet avec les avis reçus dans le cadre de la consultation est transmis à la DJ/MAT puis, par ses soins, au SGG qui l'examine avant de le transmettre à son tour au Conseil d'État, après des demandes éventuelles de compléments d'information au service traitant, à la DJ et/ou aux ministères techniques.

4. Examen au Conseil d'État

Service(s) : service traitant, ministère technique et DJ/MAT

Délai : 1 mois

Une fois transmis par le SGG au Conseil d'État, le projet de loi (dénommé la « Rose » à ce stade) est attribué à la section des finances. Son président/sa présidente désigne un rapporteur ou une rapporteure, qui organise une réunion de travail avec les représentants de la DJ/MAT, des ministères techniques et du SGG (appelés commissaires du gouvernement) et, le cas échéant, leur transmet des questions écrites (avec un délai de réponses souvent très court, de l'ordre de quelques jours). Dès lors, il/elle rédige un rapport soumis à sa section. Sauf cas particulier, **il convient de transmettre les éventuels éléments de réponse au Conseil d'État via la DJ/MAT qui les centralise avant envoi au SGG, qui lui-même transmettra ces éléments au Conseil d'État et en aucun cas directement (même en cas de saisine directe des commissaires du gouvernement par ce dernier).**

La section examine le projet de loi en séance, en présence des commissaires du gouvernement, qui sont susceptibles d'être interrogés. Doivent être présents, des représentants du SGG, de la DJ/MAT, du service traitant et des ministères techniques. En cas de difficulté, le projet de loi peut être examiné en assemblée générale du Conseil d'État.

¹¹ Projet de loi composé d'un article unique (ou plusieurs articles si plusieurs textes y sont regroupés), étude d'impact, exposé des motifs et liste des commissaires du gouvernement.

Au terme de cet examen, le Conseil d'État donne son avis assorti le cas échéant d'une note au gouvernement sur la nécessité d'une loi d'autorisation d'approbation ou ratification (la « Verte »).

5. Délibération en Conseil des ministres

Service(s) : service traitant et DJ/MAT

Délai : 2 semaines à 1 mois

Les projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'accords ou traités sont portés par le ministère des affaires étrangères (même pour les accords techniques relevant du champ de compétence d'autres ministères). À cette fin, le service traitant prépare un court dossier comprenant une note de présentation par le ministre des affaires étrangères, une fiche à l'attention du cabinet, et un projet de communiqué de presse, sur la base de documents auxquels le ministère technique a contribué (fiches explicatives pour les pouvoirs, étude d'impact).

Le service traitant l'envoie à la DJ/MAT qui le vise et le transmet au cabinet du ministre des affaires étrangères pour validation.

Le projet de loi est ensuite présenté par le ministre des affaires étrangères et adopté en Conseil des ministres. Il est déposé au Parlement immédiatement après.

6. Examen au Parlement

Service(s) : service traitant, ministères techniques, DJ/MAT et direction géographique

Délai : 8 à 16 mois en moyenne

Dès l'adoption en Conseil des ministres, le projet de loi est déposé sur le bureau de l'une ou de l'autre chambre du Parlement, selon une programmation élaborée par la DJ/MAT, notamment pour équilibrer le travail des chambres vis-à-vis de l'élaboration du dossier parlementaire, et validée par le cabinet du MAE.

Au niveau de chaque chambre, un rapporteur est nommé au sein de la commission des affaires étrangères (ou de la commission des finances au Sénat pour les accords économiques et financiers). Il est de la responsabilité du service traitant de répondre aux questionnaires des parlementaires transmis par la DJ/MAT, en liaison avec les ministères techniques. Parallèlement, des auditions peuvent être requises par les rapporteurs auxquelles les commissaires du gouvernement issus du ou des ministères principalement concernés sont tenus de participer. Dans le cas d'une saisine directe, il convient d'en informer la DJ/MAT pour une coordination et organisation efficaces des travaux.

En cas de séance publique avec débat (procédure normale d'examen) devant l'une ou l'autre des chambres du Parlement, le service traitant prépare, à la demande de la DJ/MAT qui transmet des modèles :

- le projet d'intervention du ministre des affaires étrangères ;
- une fiche d'éléments de réponse aux questions susceptibles de lui être posées au cours du débat parlementaire ;
- une fiche cabinet.

Même pour des accords techniques, sauf exception, c'est le ministre des affaires étrangères ou un ministre délégué ou secrétaire d'État auprès de lui qui est au banc. S'il s'agit exceptionnellement d'un autre ministre, le dossier préparé par ses services doit tout de même être transmis au MAE (service traitant et DJ/MAT).

Pour accéder à l'hémicycle, les commissaires du gouvernement d'un même ministère technique font établir un décret (voir le modèle en annexe) via leur cabinet avec la liste de ses représentant-e-s, à amener en version papier, sous peine de se voir refuser leur accès.

À la suite de son adoption par les deux chambres, la loi autorisant l'approbation de l'accord (ou la ratification du traité) est promulguée par le président de la République et publiée au Journal officiel de la République française (JORF)¹².

7. Fin de la procédure d'approbation ou de ratification

Service(s) : DJ/MAT (en lien avec le service traitant), PRO/CER, ambassade ou représentation permanente auprès d'organisations internationales

Délai : 1 mois

Après l'avis de la DJ concluant que l'accord ne relève pas de l'article 53 de la Constitution ou après la promulgation de la loi autorisant l'approbation ou la ratification de l'accord, l'instrument d'approbation/ratification/adhésion sera ensuite établi par le Protocole, sous-direction du cérémonial (PRO/CER), après instruction par la DJ/MAT, et déposé auprès de la partie étrangère ou de l'organisation internationale après transmission par le Protocole par la voie diplomatique. Pour les textes multilatéraux, des déclarations ou réserves peuvent être jointes à l'instrument à ce stade.

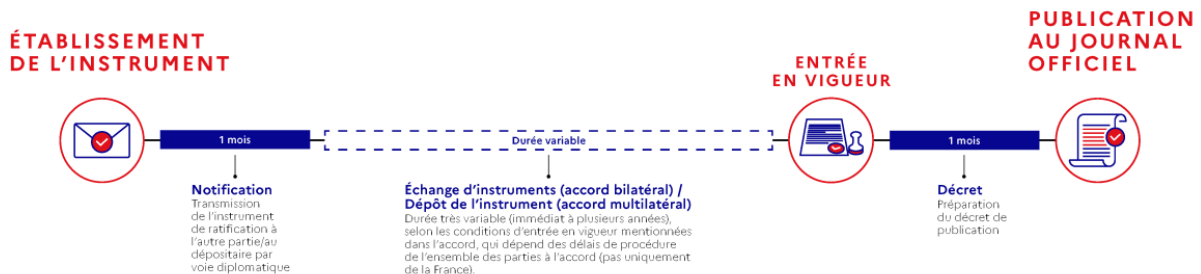
8. Entrée en vigueur et publication

Service(s) : DJ/MAT, service traitant, ambassade ou représentation permanente auprès d'organisations internationales, et Archives (pôle des traités)

Délais : variable

¹² À ce stade, c'est la loi autorisant approbation ou ratification d'un accord ou traité qui est publiée (et non l'accord ou le traité). Une fois en vigueur (selon les procédures internes de la France et de l'autre ou des autres États parties), l'accord ou le traité est publié au JORF par décret.

ENTRÉE EN VIGUEUR ET PUBLICATION DES ACCORDS ET TRAITÉS EN FRANCE



L'entrée en vigueur a lieu selon la procédure indiquée dans la clause dédiée de l'accord (dans les dispositions finales). Pour un accord bilatéral, dans la plupart des cas, il faut que les deux parties aient accompli leurs procédures internes et qu'elles les aient notifiées l'une à l'autre pour que l'accord entre en vigueur à une date calculée selon les modalités décrites dans l'accord. Pour un accord multilatéral, l'entrée en vigueur peut être fonction du nombre d'États l'ayant approuvé ou ratifié ou y ayant adhéré.

Une fois l'accord entré en vigueur, la DJ/MAT peut alors se charger de la publication de l'accord par décret au JORF. La DJ/MAT sollicite ensuite la Direction des archives pour qu'elle procède à son enregistrement auprès du Secrétariat de l'ONU, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations unies, sauf si l'autre État partie s'en charge. La pratique veut que c'est l'État sur le territoire duquel a été signé l'accord qui se charge de l'enregistrement à l'ONU. Pour les accords multilatéraux, c'est l'État ou l'organisation internationale dépositaire qui s'en charge.

9. Conservation des documents

Service(s) : Archives (Pôle des traités), DJ/MAT, service traitant et ambassade

A. Les textes des accords et traités juste après signature

L'ambassade ou la représentation permanente auprès d'une organisation internationale (ou le service traitant si la signature a lieu en France) **adresse impérativement à la Mission des accords et traités** (Archives et service traitant en copie), par mél ou par note diplomatique (via le portail Diplomatie) :

- la version numérique (Word) du texte de l'accord (qui a servi à imprimer l'accord, c'est-à-dire conforme à l'accord) ;
- le scan de l'accord signé en format PDF.

Parallèlement l'ambassade ou la représentation permanente auprès d'une organisation

internationale (ou le service traitant si la signature a lieu en France) **adresse à la Direction des archives (AR/PUBL/Pôle des traités)**, par la première valise diplomatique :

- les originaux de l'alternat¹³ français des accords et de ses annexes, dans les différentes langues faisant foi, le cas échéant,
- les originaux des pouvoirs du signataire étranger.

Les alternats doivent être envoyés complets (texte intégral, date/lieu et noms/fonctions des signataires – à ajouter de façon manuscrite si nécessaire –, éventuelles annexes, etc.).

B. Les autres pièces à conserver

L'ambassade ou la représentation permanente auprès d'une organisation internationale transmet aux Archives, dès réception et par la première valise diplomatique (après les avoir scannés) :

- l'original de l'accusé de réception de l'instrument français d'approbation/ratification/adhésion par la partie étrangère ;
- l'original de l'instrument d'approbation/ratification/adhésion de l'autre État (notification de fin des procédures internes), accompagné d'une traduction en français de courtoisie, ainsi que la copie de l'accusé de réception de l'ambassade adressé à la partie étrangère.

Une version numérisée de ces pièces doit être adressée concomitamment via l'application Diplomatie ou par mél au Département (mission des accords et traités – DJ/MAT –, service traitant, Archives).

La transmission de ces documents doit être effectuée avec la plus grande célérité. Les documents relatifs à l'échange ou à la transmission d'instruments conditionnent en effet le plus souvent l'entrée en vigueur de l'accord (voir Partie 7 sur l'établissement des instruments d'approbation/ratification/adhésion et l'entrée en vigueur). Leur non-transmission ou tout délai d'envoi au Département compromet ou retarde son entrée en vigueur, sa publication au Journal Officiel, qui l'introduit dans l'ordre juridique interne, et son enregistrement au Recueil des traités de l'ONU.

Pour toutes questions relatives à cette procédure, ou plus généralement concernant la vie des accords et traités (négociation, conservation, extinction, erreurs matérielles, etc.), les ministères techniques pourront s'adresser aux services traitants du ministère des affaires étrangères qui, après avoir consulté la rubrique Accords et traités de l'Intranet du MAE, plus détaillée, saisiront en cas de besoin la direction des affaires juridiques, mission des accords et traités.

¹³ Tout accord bilatéral est établi en deux exemplaires originaux, nommés alternats, destinés chacun à l'une des parties contractantes. L'alternat français et l'alternat du partenaire sont identiques, excepté l'ordre dans lequel les contractants sont mentionnés dans le titre, dans le préambule et dans les signatures. Chaque partie est en effet assurée de la présence dans le document qui lui est destiné. L'alternat français cite la France en premier et l'alternat du partenaire de la France en second. Dans l'alternat français, la signature du représentant français est prévue à gauche et celle du partenaire à droite. Si l'accord bilatéral est rédigé en deux langues, il y a toujours deux alternats mais en deux langues, et donc quatre documents à signer.

Annexe

Modèle de décret préparé par chaque ministère pour la participation de ses représentants aux séances publiques au Parlement

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de XXX

D É C R E T

portant nomination des Commissaires du Gouvernement

à l'Assemblée Nationale/au Sénat

LE PREMIER MINISTRE

Vu l'article 31 de la Constitution

D É C R È T E :

Article unique :

Sont désignés en qualité de Commissaires du Gouvernement pour assister M./Mme XXX, Ministre de XXX, le [date de séance], lors de la discussion du :

Projet de loi autorisant l'approbation/la ratification de l'accord XXX

[Nom du Service]

- [Nom du ou de la Commissaire du Gouvernement]
- [Nom du ou de la Commissaire du Gouvernement]
- [Nom du ou de la Commissaire du Gouvernement]

Fait à Paris, le

Par le Premier ministre

Le/la ministre de XXX

XXX

Direction des affaires juridiques
57 boulevard des Invalides
75700 Paris