

ANNE N. GEORGIADOU
Docteur en Droit (Faculté de Droit - Paris II)

**LA RENCONTRE DES ORDRES JURIDIQUES
DANS LE CADRE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

TABLE DES MATIERES

	Page
AVANT - PROPOS.....	351
INTRODUCTION GENERALE	353
1. Rencontre	353
2. Ordre	353
3. Juridique	353
4. Ordre juridique	354
5. Genèse de l' ordre juridique	356
<i>PREMIERE PARTIE</i>	
<i>Quels sont les ordres juridiques qui se rencontrent dans le cadre des Communautés Européennes</i>	
6. <i>Considerations générales</i>	359
CHAPITRE PREMIER	
ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL	361
7. Ordre juridique international - Droit international ..	361
CHAPITRE DEUXIEME	
ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE - ORDRE JURIDIQUE INTERNE DES ETATS MEMBRES	
8. Introduction: <i>Vue générale des rapports entre l' ordre juridique communautaire et l' ordre juridique interne des Etats membres</i>	363
<i>Section 1: Le traités comme sources du droit communautaire</i>	
9. Les traités	366
10. Conclusions des trois traités conformément aux dispositions constitutionnelles des six Etats membres	366
11. La mise en œuvre des trois traités dans l' ordre interne conformément au droit constitutionnel de chacun des Etats membres	370

12. La France	371
13. L' Italie	372
14. Le Grand Duché de Luxembourg	373
15. La Belgique	374
16. L' Etat Fédéral d' Allemagne	375
17. Les Pays-Bas	376
18. Le Royaume Uni	377
19. L' Irlande	378
20. Le Danemark	379
21. Résultats généraux	380

Section 2: Le droit dérivé

22. Actes définis à l' article 189 du Traité CEE, 161 du Traité CEEA et 14 du Traité CECA - Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes	381
23. Actes communautaires à caractère non obligatoire prévus (recommandations - avis)	384
24. Actes communautaires à caractère obligatoire prévus aux articles 189 CEE, 161 CEEA et 14 CECA	385
- Décisions et Directives	385
- Règlements	387
25. Les arrêts de la Cour de Justice de la Communauté	389
26. Arrêts de la Cour de Justice n' ayant d' effet qu' entre les parties	389
27. Arrêts de la Cour de Justice ayant effet "erga omnes"	390

Section 3

28. Les règles du droit relatives à l' application des trois traités communautaires	391
---	-----

Section 4

29. Les accords conclus par les Communautés avec les pays tiers en application de la compétence internationale qui leur a été contribué par les trois traités ...	392
---	-----

DEUXIEME PARTIE

Comment les ordres juridiques se rencontrent dans le cadre des Communautés Européennes

CHAPITRE PREMIER

L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL COLONISANT-L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

30. Introduction: Généralités	393
31. Traités Internationaux - Traités Communautaires ...	393
32. Comparaison des dispositions des traités communautaires ayant un caractère international, avec le contenu d' autres conventions ou traités internationaux	394
33. La Cour Permanente de Justice a inspiré aux auteurs des traités communautaires de la création de la Cour de la Communauté	395
34. Relations entre Droit international classique - Droit national d' une part et Droit communautaire - Droit national d' autre part	396
<i>A. Ordre juridique international - Ordre juridique national</i>	396
1. Ordre juridique français	396
2. Ordre juridique néerlandais	396
3. Ordre juridique belge	397
4. Ordre juridique luxembourgeois	397
5. Ordre juridique allemand et italien	397
6. Ordre juridique britannique	398
7. Ordre juridique irlandais	399
8. Ordre juridique danois	399
<i>B. Ordre juridique communautaire - Ordre juridique national</i>	400
<i>C. Les traités européens étant des traités internationaux, posent les mêmes problèmes pour le juge national que ceux-ci</i>	400
35. La notion de "self-executing" en droit international classique et en droit communautaire (pour les dispositions communautaires ayant un caractère "international")	401
1. Les problèmes si une disposition est "self - executing" se pose pour le droit communautaire de la même façon que pour le droit international classique	401
2. L' applicabilité directe c' est une exception en droit international classique; elle est une règle en droit communautaire	402
36. Conclusion du chapitre	404

CHAPITRE DEUXIEME

L' ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE COLONISANT-L' ORDRE JURIDIQUE
INTERNE DES ETATS MEMBRES

37. Introduction: L' ordre juridique interne et la mise en œuvre du droit communautaire.....	405
38. Les mesures que les Etats membres prennent pour la mise en œuvre du droit communautaire	406
39. Les sources du droit communautaire concernant les obligations de son exécution imposées aux Etats membres	409
40. Les transferts des compétences aux organes communautaires que jusqu' ici étaient dévolues aux Etats membres	411
41. Procédures nationales utilisées pour les Etats membres pour la mise en œuvre du droit communautaire	412
– <i>La procédure législative</i>	415
La procédure parlementaire est lente et complexe	417
Le caractère souverain du pouvoir législatif n' est pas tellement compatible avec la fonction d' exécution du droit communautaire	419
La sanction de l' "insubordination parlementaire" est assez inefficace	421
– <i>La procédure exécutive</i>	423
Tendance très nette des Etats membres à développer les possibilités de recours à la procédure exécutive pour la mise en œuvre du droit communautaire	425
Les différences parmi les procédures utilisées par les Etats membres pour l' exécution du droit communautaire	425
42. Les effets de l' ordre juridique communautaire dans l' ordre juridique interne des Etats membres	427
Introduction	427
43. (1) <i>L' ordre juridique communautaire directement applicable et ses effets dans l' ordre juridique interne des Etats membres</i>	427
44. (a) <i>Les problèmes de la solution des conflits entre le droit communautaire directement applicable et les différents droits nationaux</i>	429
45. (β) <i>Primauté du droit communautaire directement applicable sur les droits nationaux des Etats membres</i>	429
– Primauté du droit communautaire dans la doctrine des Institutions Européennes	430
– Primauté du droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes	432

46. L' unité de l' interprétation du droit communautaire (directement applicable) sur la base de l' article 177 CEE, 150 CEEA et 41 CECA	434
<i>Différences entre les régimes résultant de l' article 41 CECA, 177 CEE et 150 CEEA</i>	434
– L' article 177 CEE et la Cour de Justice des Communautés	435
– L' article 177 CEE et les juridictions nationales	435
i. Les juridictions nationales tenues à renvoi au sens de l' article 177 CEE	436
ii. Les juridictions nationales non tenues à renvoi au sens de l' article 177 CEE	438
47. (2) <i>Le droit communautaire non directement applicable et ses effets dans l' ordre interne</i>	440
48. <i>L' obligation pour les Etats membres d' exécuter le droit communautaire non directement applicable</i>	440
49. <i>Sanction sur le plan interne du défaut d' exécution du droit communautaire non directement applicable</i>	440
– <i>Sanction sur le plan interne du défaut d' exécution lorsqu' il y a été constaté par un arrêt de la Cour de Justice</i>	440
50. <i>Sanction sur le plan interne du défaut d' exécution en cas d' absence d' arrêt de la Cour de Justice le constatant</i>	
51. <i>Existence d' un droit ou d' un intérêt à l' application du droit communautaire non directement applicable dont les particuliers peuvent arguer</i>	441
52. <i>Recours juridictionnels ouverts aux particuliers</i>	443
i. <i>Contre une loi, quel que soit l' Etat membre envisagé, les particuliers n' ont guère de possibilité des recours</i>	443
ii. <i>Les recours sont ouverts plus largement dans tous les Etats membres s' il s' agit d' un acte administratif</i>	444
53. Conclusion	444

CHAPITRE TROISIEME

L' ORDRE JURIDIQUE PROPRE COMMUNAUTAIRE

54. Le droit communautaire et le droit international classique	447
55. <i>Au point de vue du fond (les traités communautaires sont des traités supranationaux)</i>	447
56. <i>Au point de vue du contenu des traités</i>	451
57. <i>Au point de vue de but</i>	452

58. Le droit Communautaire et le droit interne des Etats membres	452
59. <i>Autonomie dans le domaine de la sphère de la validité matérielle (rationae materiae)</i>	452
60. <i>Autonomie du droit communautaire dans le domaine de la validité personnelle (droit communautaire secondaire)</i>	454
61. <i>Les décisions préjudicielles</i>	456
62. <i>Conclusion</i>	462
CONCLUSION GENERALE	463
ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES	465

AVANT – PROPOS

– *Le droit communautaire, ce droit nouveau est appliqué dans les différents Etats membres au même titre que le droit national; «La Communauté impose des mesures générales dans des matières sur lesquelles les législateurs nationaux ont légiféré, ou sur des matières qui, au moins en fait, sont considérées comme relevant normalement du législateur dans la plupart des Etats...»¹.*

– *Certes, cette situation n'est pas complètement nouvelle, puisque le droit international, lui aussi, s'applique dans les Etats concurremment au droit national. Cependant, toute question de doctrine mise à part, deux constatations de fait différencient nettement le droit communautaire de droit international classique. En premier lieu, le domaine du droit communautaire est très étendu, beaucoup plus que celui du droit international; c'est tout le secteur de la vie économique et sociale, secteur vital de la vie nationale par excellence. D'autre part, ce n'est pas un droit créé une fois pour toutes qui résulte de la seule application des dispositions d'un Traité; c'est un droit qui se développe et modifie chaque jour ses répercussions dans l'ordre juridique des différents Etats par là même beaucoup plus nombreuses, en entraînant des aménagements des mécanismes nationaux beaucoup plus profonds que ceux qui résultent du droit international classique. Ainsi des multiples problèmes se posent.*

– *Les problèmes qu'on essayera d'examiner dans la présente étude sont: 1) les différences qui se posent entre le droit international classique et le droit communautaire et comment le droit international classique colonise ce nouvel ordre juridique: l'ordre juridique communautaire, 2) les administrations et les juges nationaux ont mission d'appliquer ce droit nouveau au même titre que le leur propre. Ainsi se soulève le problème de l'insertion du droit communautaire dans les Etats membres; comment ces derniers intègrent ce droit nouveau dans leur ordre national et sur quels principes ils se fondent pour résoudre le problème qui surgissent de ce fait, 3) ce droit communautaire qui découle des traités internationaux et*

1. P. Reuter, Revue du Marché Commun 1958, n° 3, p. 162.

qui s'implante dans l'ordre juridique interne c'est un droit nouveau avec une certaine spécificité; ainsi se soulève le problème de spécificité et d'autonomie du droit communautaire.

— Avant tout il semble nécessaire dans une introduction de préciser ce qu'est la rencontre des ordres juridiques; ensuite il sera possible d'examiner dans une première partie quels sont les ordres juridiques qu'ils se rencontrent dans le cadre des communautés européennes; et enfin dans une 2ème partie, qu'elle sera la plus importante, on traitera comment ces ordres juridiques se rencontrent dans le cadre des communautés européennes.

INTRODUCTION GENERALE

1. Rencontre

L'objet de nos recherches est formulé comme suit: La rencontre des ordres juridiques dans le cadre des communautés européennes.

Tout d'abord «rencontre» signifie la jonction des deux ou plusieurs personnes ou choses qui se meuvent en sens opposé². On utilise aussi le mot rencontre pour montrer la jonction des deux ou plusieurs idées qui se développent au sens opposé. L'expression donc «la rencontre des ordres juridiques» signifie le point de jonction où les différents ordres juridiques se joignent.

2. Ordre

L'«ordre» est la disposition, méthodique, utile et harmonieuse des choses régulièrement classées².

3. Juridique

Enfin le mot «juridique»³ a des acceptions multiples qui peuvent entraîner des confusions. «Juridique» signifie d'abord, dans son acception la plus large, «ce qui concerne le droit». En ce sens une conduite licite ou illicite, un acte matériel ou juridique (stricto sensu) sont juridiques par opposition aux actes d'un Robinson, aux phénomènes indépendants de la volonté humaine qui ne peuvent relever du droit à aucun titre et qui appartiennent au monde de la nature. «Juridique» signifie ensuite dans une acception déjà plus restreinte, «conforme aux règles des droits». Le «juridique» est alors synonyme de licite et de régulier. Le mot juridique possède enfin un sens encore plus restreint, dans l'expression «acte juridique». Le plan de l'acte juridique correspond et s'oppose au plan des actes matériels et l'acte juridique est l'analogie de l'acte matériel.

Dans les deux paragraphes qui suivent nous essayerons de voir ce qu'est l'ordre juridique et quelle est sa source.

2. Dictionnaire Grand Larousse.

3. G. Héraud, L'ordre juridique et le pouvoir originaire, Toulouse, Paris, 1946, p. 17 ss.

4. *Ordre juridique*

Il est communément admis qu' un ordre juridique est l' ensemble des règles de droit en vigueur, à un moment donné, dans une société politique⁴ donnée⁵, qui régit les rapports sociaux dans un milieu déterminé et qui est établi et habituellement sanctionné par le Pouvoir en vue de maintenir et d' ordonner dans ce milieu la cohésion sociale⁶. L' ordre juridique c' est donc le «Droit positif» de cette société, issu des trois sources formelles a) de la coutume, b) de la législation ou réglementation, c) de la jurisprudence. Cet ensemble normatif gouverne tous les rapports juridiquement sectionnés entre sujets de droit de la société envisagée. Il a pour but de déterminer tous les modes de création ou modification des situations juridiques. Selon Scelle⁷ il n' y a pas de lacunes ou de «vacuum juris» dans un ordre juridique. Toute activité qu' aucune règle de droit coutumière législative, réglementaire ou jurisprudentielle, ne régit ni explicitement ni implicitement (ou plus exactement, ne semble pas régier) est laissée à une compétence discrétionnaire. L' ordre juridique apparaît ainsi comme «un ensemble statique» et abstrait des règles positives hiérarchisées, tant qu' il n' a pas été utilisé par les agents juridiques. Monsieur le Professeur G. Héraud définit l' ordre juridique comme l' ensemble des normes dont l' efficacité sociale est due à la puissance matérielle – la plus grande – d' une autorité sociale: le pouvoir originaire^{8,9}.

On emploie aussi l' expression «ordre juridique» pour caractériser l' ensemble normatif d' un système de Droit en vigueur: c' est-à-dire le complexe de normes ou des règles obligatoires ou positives d' un milieu social déterminé⁹.

L' existence d' un ordre juridique est liée à celle d' une société. Donc la définition de l' ordre juridique doit être incontestablement puisée dans la donnée social; autant des sociétés autant des ordres juridiques¹⁰ «ubi societates ibi jura».

4. G. Héraud, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Toulouse, Paris, 1946, p. 17 ss.

5. J. Buchmann, *A la recherche d' un ordre international*, Louvain, Paris, 1957, p. 12.

6. G. Héraud, op. cit., p. 177 ss. Leon Juillot, Paul Esmein, Henry Levy, G. Scelle, *Introduction à l' étude du droit* Paris, Vol. I, p. 3 ss.

7. G. Scelle, *La notion d' ordre juridique* in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et l' Etranger*, Avril-Juin 1944, p. 86.

8. G. Héraud, op. cit., p. 153 ss., p. 456 ss. G. Scelle, *Manuel élémentaire du Droit International public*, 1944, p. 13.

9. G. Héraud, op. cit., p. 154 ss.

10. G. Héraud, op. cit., p. 117 ss. G. Scelle, *La notion de l' ordre juridique* in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et Etranger*, Avril-Juin 1944, p. 87.

Le caractère du «but social» permet de distinguer deux catégories des sociétés: les sociétés politiques et les sociétés à but particulier¹⁰. Il faut considérer le terme «politique» dans son sens étymologique: polis, la cité. La «politique» au sens propre, c'est la gestion des affaires de la cité; tout individu est nécessairement membre d'une société politique, un homme peut rompre avec sa famille, avec ses amis; il peut refuser d'appartenir à une Eglise ou à une profession; il ne peut pas refuser d'appartenir à l'Etat.

A côté des sociétés politiques existent les sociétés à «but particulier»: Au lieu de satisfaire les besoins essentiels de la vie ces sociétés satisfont les besoins accessoires et elles répondent à des tendances qui ne sont pas communes à tous. Elles sont spécialisées, chacune poursuivant un aspect bien défini des aspirations humaines. Ce sont les groupements professionnels, économiques, sportifs, politiques, culturels, scientifiques, religieux, lesquels empruntent diverses formes juridiques. La caractéristique commune de ces groupements c'est qu'ils ne réunissent pas, chacun, ni l'ensemble, la totalité des êtres humains.

Les sociétés politiques et les sociétés à but particulier possèdent leurs membres en commun. «Nos sociétés, écrit G. Scelle¹¹ à tout le moins, étant des sociétés des sociétés, des collectivités, on doit en résulter que tout ordre juridique correspondant à une collectivité composée ou globale, doit lui aussi, se présenter comme un ordre juridique complexe, superposé à d'autres ordres juridiques locaux, régionaux ou spéciaux;... ce que l'observation révèle, c'est que les mêmes individus s'organisent en une infinité de groupements intrigués les uns dans les autres, en vue d'organisations plus parfaites». «L'Etat, continue-t-il, ce n'est pas une société des communes, de départements, de syndicats ou d'associations, mais de citoyens groupés eux-mêmes en associations, syndicats, départements ou communes»¹². C'est le même individu qui fait partie d'un Etat, d'une Eglise, d'un syndicat; les membres d'une société à but particulier sont nécessairement déjà les membres d'une société politique; de plus, les sociétés à but particulier se partagent leurs membres: on peut adhérer simultanément à plusieurs de ces sociétés. Donc, les sociétés s'emboîtent les unes dans les autres. Le réseau des liens sociaux est dans le monde moderne, d'une grande complexité. En effet, la coexistence des ordres juridiques divers (puisque il y a tant d'ordres juridiques que des sociétés) entraîne des inconvénients pratiques graves. Si le droit n'était qu'un ensemble de règles théoriques, il n'y aurait pas d'inconvénients à ce qu'

11. G. Scelle, *La notion de l'ordre juridique*, op. cit., p. 87.

12. G. Scelle, *Essai sur les sources formelles du droit international*, p. 408, in G. Héraud, op. cit., p. 194.

un même individu soit le sujet d'ordres juridiques différents, car au regard d'un ordre juridique déterminé, les règles des autres ordres sont dépourvues de valeur, et il n'y aurait point de la sorte entre elles de contradiction juridique.

Mais «l'ordre juridique» est l'ensemble des normes ou règles de droit en vigueur dans une société donnée, à un moment donné¹³. Ce droit a pour fin d'ordonnement social en vue d'y établir une certaine harmonie. Le pluralisme juridique pose le problème de la coexistence des ordres juridiques; il en résulte qu'elle est pleine d'inconvénients pratiques. Une même conduite étant au regard d'ordres différents, estimée licite ou illicite à la fois, exige en effet, de l'individu, sujet des règles contractoires, des relations qui s'excluent.

La thèse moniste (la thèse moniste internationaliste) car il existe aussi une autre forme de monisme, le monisme étatique¹⁴ supprime ces difficultés pratiques.

Les sociétés qui constituent la substraction des ordres juridiques se fondent elles-mêmes en une société unique; dans ce cas, les ordres juridiques calqués sur les formes sociales, doivent entrer en contact et ne forment qu'un système unique. Tous les ordres juridiques doivent s'amalgamer en un ordre juridique universel, puisque les sociétés s'ambriquent toutes dans la société économique. Si l'on veut entendre par expression «ordre juridique» un système clos, alors il convient d'affirmer qu'il n'existe qu'un ordre juridique: L'ordre juridique oecuménique de la société mondiale¹⁴.

5. Genèse de l'ordre juridique

La règle suprême de l'ordre juridique est la Constitution. Il existe deux exceptions de la Constitution:¹⁵ L'acceptation matérielle et l'acceptation formelle.

A. «Du point de vue matériel, en définissant la Constitution d'après son objet on peut discerner encore deux significations différentes de la Constitution. Une acceptation large et une autre étroite».¹⁵

- a) «Dans son acceptation la plus extensive la Constitution désigne les règles de structure et de fonctionnement de l'ordre étatique tout entier. Bonnard donne aussi la même définition de la Constitution à son sens large «la Constitution est l'ensemble des dispositions coutumières ou écrites qui prévoient l'organisation et le fonctionnement des organes de l'Etat».

13. G. Héraud, op. cit., p. 153 ss, p. 456 ss.

14. G. Héraud, op. cit., p. 120 ss.

15. G. Héraud, op. cit., p. 191, 194 ss.

b) «Au sens restreint la Constitution est la règle ou l'ensemble de règle établissant la structure et le mode du fonctionnement des grands organes de l'Etat. Dans ce sens le mot «Constitution» ne désigne qu'une partie de la législation étatique, celle qui est relative aux dispositions concernant la forme de l'Etat et l'organisation de ses organes supérieurs.

«La définition matérielle restreinte de la Constitution n'a qu'une valeur approximative. Son plus grave défaut c'est de n'être pas une définition juridique»¹⁵.

B. La définition formelle de la Constitution. «Le critère qui permet de discerner les lois ordinaires et les constitutionnelles réside uniquement dans un élément de forme. Ce critère indique «la place» occupée par les règles constitutionnelles dans le système des normes étatiques.

D'après Arnault¹⁶ la Constitution c'est la loi fondamentale qui organise tous les grands pouvoirs de l'Etat et de laquelle dérivent toutes les autres lois, c'est-à-dire de laquelle dérive l'ordre juridique de l'Etat.

Ainsi une Constitution donnée crée l'ordre juridique d'un Etat donné à une époque déterminée.

Ayant analysé terminologiquement notre sujet nous entrons dans la première partie de notre étude qui est ainsi intitulée «Quels sont les ordres juridiques qui se rencontrent dans le cadre des Communautés Européennes».

16. Arnault, De la révision de la Constitution, Thèse, Nancy 1895, in *G. Héraud*, op. cit., p. 194.

PREMIERE PARTIE

QUELS SONT LES ORDRES JURIDIQUES QUI SE RENCONTRENT DANS LE CADRE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

6. Considerations générales

Dans l'exposé introductif au septième rapport général sur l'activité de la Communauté prononcé devant le Parlement européen le 18 Juin 1964, le Président Hollstein a tout d'abord rappelé que la communauté constitue un nouvel ordre juridique «qui trouve aussi peu de place dans les systèmes du droit international public classique que dans les systèmes juridiques nationaux».

Des exemples de renvoi à des normes internationales sont contenus dans l'article 71 CECA; 233 et 234 CEE; 105, 106 et 202 CEEA et notamment dans l'article 232 CEE qui précise le rapport entre les dispositions de ce traité et celles des traités CECA et CEEA.

D'autres exemples de renvoi à la législation interne des Etats membres sont contenus dans l'article 194 du traité Euratom, qui mentionne les dispositions établies par un Etat membre pour protéger ses secrets, et dans l'article 47 CECA et 214 CEE qui interdisent de divulguer les informations «qui par leur nature sont protégées par le secret professionnel»; dans ces cas également la référence aux normes législatives internes est inévitable pour pouvoir définir et préciser les informations couvertes par leur nature par le secret professionnel.

On peut donc constater que les traités des trois communautés européennes sont régies par des règles empruntées soit au Droit international classique, soit au droit interne des Etats membres. D'ailleurs la Cour de Justice des Communautés s'est inspirée dans ses décisions non seulement de droit relatif aux trois traités de la Communauté mais encore de droit international classique et de plus de droits internes des Etats membres; ainsi nous sommes en présence de trois ordres juridiques: 1) l'ordre juridique international, 2) l'ordre juridique interne et 3) le nouvel ordre juridique: l'ordre juridique communautaire qui se présente comme un ordre juridique autonome tant à l'égard de

l'ordre juridique international qu' à l'égard de l'ordre juridique interne des Etats membres^{16a}.

La portée de l'ordre juridique international est telle et il a déjà fait l'objet d'une si grande quantité d'études que notre propos n'est point d'y ajouter quelque chose de nouveau. Nous désirons simplement et d'une manière aussi restreinte que possible examiner ce qu'est l'ordre juridique international (chapitre premier).

D'autre part puisqu'on ne peut pas examiner l'ordre juridique communautaire sans se référer à l'ordre juridique interne des Etats membres, nous allons les examiner simultanément (chapitre deuxième).

16a. A. Georgiadou, L'ordre juridique communautaire en tant qu'ordre juridique autonome, *Revue Algérienne des Sciences juridiques économiques et politiques*, Vol. XII, No 2-3, Septembre 1975, p. 382 ss.

CHAPITRE PREMIER

ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

7. *Ordre juridique international – Droit international*

On entend par l'ordre juridique international «les rapports sociaux noués entre groupes étatiques impliquant nécessairement l'existence d'un ordre juridique commun et supérieur; à cet ordre juridique ne correspond aucune organisation juridique, aucun pouvoir de superposition, aucun groupe nouveau»¹⁷.

«Le caractère spécifique du droit international est essentiellement d'ordre formel et non matériel». «Le droit international ne peut, comme on le croit, être défini par son objet; toute tentative dans ce sens ne peut qu'aboutir à la négation de la distinction même entre le droit interne et lui». «Le droit international est celui qui est posé au moyen d'une certaine technique que nous qualifierons d'«intersocial»¹⁷.

Alors le droit international est un droit de coordination tandis que le droit interne est un droit de subordination. «On veut dire par là que ce qui caractérise le droit international c'est l'indépendance réciproque des collectivités qu'il régit, indépendance qui exclut l'application à leurs relations juridiques mutuelles d'un système quelconque de droit interne»¹⁸.

Le droit international comprend d'une part des règles, ne visant que les pouvoirs étatiques, et d'autre part des règles visant, soit directement, soit par l'intermédiaire du pouvoir étatique les compétences interétatiques.

Le dualisme prétend¹⁹ qu'il existe un ordre juridique international dont les sujets sont les Etats et un ordre juridique interne, dont les sujets sont des individus et les organes intraétatiques. Le juriste néerlandais M. Krable écrit «il suffit que la communauté supraétatique at-

17. J. Buchmann, A la recherche d'un ordre juridique international, Louvain, Paris, 1957, p. 13 ss.

18. J. L'Huillier, *Eléments de droit international Public*, Paris, 1950, p. 33 ss.

19. G. Héraud, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Toulouse, Paris, 1946, p. 154 ss.

tribue une valeur juridique internationale à un intérêt jusqu'ici réglé par le droit interne, pour que la compétence de l'ordre étatique à l'égard de cet intérêt soit directement annulée ou limitée au profit de l'ordre du droit international.

L'ordre juridique international plonge ses racines dans le droit interne et une règle de droit international envisagée d'une façon exhaustive, comporte des obligations internes qui en sont les corollaires indissociables. On doit donc considérer comme annexées au droit international et constitutives du même ordre juridique, les séries hiérarchisées des règles internes dont l'obligation internationale implique l'existence. Ainsi l'ordre international n'est pas concevable sans cette annexion qui est constituée par les droits internes de tous les Etats.

L'attitude dualiste¹⁹ se ramène à la considération de deux ensembles juridiques qui ne sont plus: le droit international et le droit interne, mais: le droit universel d'une part, composé des règles supra - infra - étatiques et le droit interne d'autre part.

CHAPITRE DEUXIEME

ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE – ORDRE JURIDIQUE INTERNE DES ETATS MEMBRES

8. Introduction: Vue générale des rapports entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique interne des Etats membres

Il est intéressant de constater que par une pente en quelque sorte naturelle, les Communautés ont davantage fait appel au droit commun interne des Etats membres qu'au droit international classique.

Or, une étude générale du contenu du droit communautaire et de sa portée juridique est indispensable pour la définition des questions que posent son insertion et son application sur le plan interne.

L'ordre juridique qui régit la vie des communautés apparaît suffisamment complet et autonome^{19a} pour qu'on puisse parler d'un «droit communautaire» étant entendu que cette notion s'étend à l'ensemble des trois communautés européennes en raison de l'étroite parenté qui, malgré d'importantes différences dans les mécanismes, les unit sur le terrain des buts et sur celui des principes. On peut affirmer que le droit des communautés européennes constitue cette branche du droit qui a pour but «d'approfondir systématiquement non seulement l'étude des traités instituant les Communautés européennes, mais, encore celle de l'évolution juridique résultant de l'application progressive des dispositions écrites dans les traités, de l'adoption de normes communautaires prévues par ces traités, de l'interprétation de la jurisprudence (elle aussi communautaire, parce qu'elle est élaborée par la Cour de Justice des Communautés) relative tant aux dispositions des traités qu'aux normes et aux sources adoptées par les institutions des trois Communautés»²⁰.

On peut considérer comme Sources du Droit Communautaire, «les moyens qui donnent naissance à des normes juridiques reflétant l'

19a. A. Georgiadou, L'ordre juridique communautaire en tant qu'ordre juridique autonome.

20. N. Catalano, Manuel de droit des Communautés Européennes, Paris, 1962, pp. 6, 7.

action des communautés dans le cadre de compétences dont elles sont investies»²¹.

a. Les sources fondamentales de ce droit sont : 1) les trois traités des communautés européennes²²; 2) le droit dérivé c' est-à-dire a) le droit au sens des articles 189 du Traité CEE, 161 du traité CEEA et 14 du traité CECA et b) les arrêts de la Cour de Justice des Communautés; 3) les règles du droit relatives à l' application de ces trois traités et 4) les accords conclus par les communautés avec les pays tiers en application de la compétence internationale qui leur a été attribuée par les trois traités²³.

Il semble encore prématuré de tanger la coutume parmi les sources du droit communautaire; le fonctionnement des mécanismes communautaires est trop récent pour qu' une véritable coutume, au sens juridique du terme ait déjà pu se dégager. Toutefois il paraît assez vraisemblable qu' avec le temps, elle puisse se développer et prendre sa place comme un des éléments spécifiques du droit communautaire. Dans des cas tout à fait exceptionnels il sera peut-être possible de recourir à la notion de coutume en ce qui concerne la recherche des règles de droit relatives à l' application des trois traités²³. Ceci signifie qu' il n' est pas exclu cependant qu' une véritable coutume, source spéciale du droit puisse s' établir aussi au sein des trois communautés. Par contre, dès à présent les principes généraux du droit commun aux Etats membres constituent une source du droit communautaire d' une grande importance pratique; les traités l' ont d' ailleurs, en quelque sorte, consacrée en invitant les institutions à s' y référer dans une hypothèse particulière²⁴ (art. 215 CEE) et la Cour de Justice s' en est souvent inspirée pour donner une solution satisfaisante aux problèmes qui lui étaient posés²⁵.

b. M.N. Catalano²⁶ distingue parmi les sources du droit communautaire, entre les sources normatives subsidiaires et les sources normatives directes. On considère comme sources normatives subsidiaires des trois communautés les moyens qui donnent naissance à des normes juridiques ne reflétant

21. N. Catalano, op. cit., p. 96 ss.

22. Les deux traités de Rome: le traité CEE et CEEA qui étaient signés et ratifiés le 25.3.1957 et le traité de Paris CECA qui était signé et ratifié le 18.4.1951.

23. N. Catalano, op. cit., p. 95 suiv.

24. Art. 215 CEE par. 2 «En matière de responsabilité non contractuelle, la communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par les Institutions ou par ses agents dans l' exercice de leurs fonctions».

25. Lagrange, L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de la Cour de justice, Revue du droit Public et de la Science Politique 1958, pp. 844 et ss.

26. N. Catalano, op. cit., p. 95 ss.

qu' indirectement l' action des trois communautés, mais qui sont dépourvues d' effets juridiques par rapport à cette action ou qui en sont la conséquence. Ainsi peuvent être considérées comme sources normatives subsidiaires des trois communautés les dispositions législatives ou réglementaires adoptées par les Etats membres, tant de leur propre initiative, pour satisfaire aux obligations leur incombant en vertu de certaines dispositions des trois traités, que pour satisfaire aux «recommandations», «directives» ou «décisions» adoptées à leur égard par les institutions des Communautés.

En ce qui concerne les sources normatives directes de trois Communautés on peut adopter la distinction entre sources primaires et sources secondaires. Sont des sources primaires les normes contenues dans les trois traités, du fait qu' elles règlent une matière qui n' est pas encore régie par des actes d' efficacité juridique supérieure. Sont par contre des sources secondaires les «décisions générales» CECA et les «règlements» CEE et CEEA, en tant qu' ils établissent des normes d' exécution ou d' application relative à des matières qui trouvent dans les traités leur discipline fondamentale quoique partielle. Cependant, les «décisions générales» et les «règlements» pourraient être aussi considérés comme sources primaires si les traités pouvaient être considérés comme de véritables «Constitutions»²⁷.

Il convient d' admettre que les accords internationaux conclus par les trois Communautés sont des sources secondaires.

On ne peut, en règle générale, attribuer de contenu normatif qu' aux «décisions générales» et aux «règlements».

Par contre, le caractère normatif ne saurait être attribué ni aux «recommandations» CECA, ni aux «directives» et «décisions» CEE et CEEA. Cependant des effets normatifs substantiels peuvent dériver par voie indirecte, et parfois dans un cadre territorial plus restreint²⁸, des «recommandations», «directives» et «décisions» qui ne sont adressées qu' aux Etats destinataires, mais qui leur imposent l' adoption des mesures déterminées de portée normative ou bien l' abrogation de normes qu' ils ont arrêtées.

Des sources normatives proprement dites, il convient de distinguer, même dans le cadre juridique des Communautés, les normes qui s' adressent seulement à des sujets déterminés, liés aux institutions des Communautés par un rapport déterminé (par exemple, statut du personnel des différentes institutions ou règlements s' y rapportant).

Dans les sections qui suivent on examinera successivement: 1) Les traités comme sources du droit communautaire; 2) le droit dérivé

27. N. Catalano, op. cit., p. 9, note 1.

28. Territoire de l'Etat membre intéressé.

(actes institués par les articles 189 CEE, 161 CEEA, 14 CECA, arrêts de la Cour de Justice), 3) les règles du droit relatives à l'application des trois traités, 4) les accords conclus par les communautés avec les pays tiers en application de la compétence internationale qui leur a été attribuée par les trois traités.

SECTION I

LE TRAITE COMME SOURCES DU DROIT COMMUNAUTAIRE

9. Les traités

Sous cette rubrique il faut entendre non seulement les traités eux-mêmes mais: A) les annexes, qui comprennent un certain nombre de listes, B) les protocoles qui conformément à l'art. 239 du Traité de la CEE font partie intégrante du Traité. Ce sont les protocoles: 1) mentionnés dans les actes finaux de la Conférence Intergouvernementale pour le Marché Commun et l'Euratom, 2) les protocoles sur les status de la Cour Européenne de Justice et des privilèges et exemptions de la CEE, 3) les Traités qui peuvent être conclus en exécution du Traité de la CEE²⁹ font aussi partie des Traités instituant les Communautés Européennes. Aussi est-il intégré dans les Traités initiaux les modifications autonomes et le contenu des Traités menant à la révision des Traités européens.

Il n'est pas douteux que les Traités de Paris et de Rome soient des traités Internationaux de type classique quant à leur forme; on peut donc les classer parmi les organisations internationales³⁰.

Mais certaines mesures nationales peuvent être nécessaires dans les Etats membres, pour que ces traités parfaits sur le plan international, au point de vue de leur forme, soient applicables dans l'ordre interne de ces Etats.

10. Conclusions des trois traités conformément aux dispositions constitutionnelles des Etats membres

Juridiquement ce sont les chefs d'Etat des pays de la Communauté qui ont fait et ratifié les trois traités. Cette compétence des chefs d'Etat trouve son fondement explicite dans les constitutions des divers Etats membres.

Dans la Constitution belge, l'article 68 déclare: « le Roi fait les

29. B.G.B.L. (Bundesgesetzblatt) 1957, I. p. 756, in L. Constantinesco, «La spécificité du droit communautaire», dans la Revue trimestrielle de droit européen, 2ème année, No 1, janvier-avril 1966, p. 5, note 1.

30. Voir deuxième partie, p. 393 ss.

Traités de paix, d' alliance et de commerce». Aux Pays - Bas , c' est le Roi qui conclut et ratifie les accords internationaux en vertu de l' art. 50 de la Constitution. Au Grand Duché de Luxembourg , l' art. 37 de la Constitution donne au Grand Duc le pouvoir de faire les Traités. La Constitution française du 27 October 1946 déclarait, dans son article 31, que le Président de la République «signe et ratifie les traités». La Constitution de 1958 a partiellement modifié ces textes de 1946: Tout d' abord elle a gardé au préambule sa force obligatoire: mais son article 55, qui vise les traités, est désormais rédigé comme suit: «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. En Italie , c' est l' article 80 de la Constitution qui donne au Président de la République la compétence pour ratifier les traités internationaux, et en Allemagne c' est l' article 39 de la loi fondamentale qui investit le Président fédéral du pouvoir de conclure, au nom de la Fédération, les traités avec les Etats étrangers.

Toutefois, au moins pour les traités d' une certaine importance, comme le sont, sans conteste, les traités de Paris et de Rome, les Constitutions associent habituellement les Parlements nationaux à leur conclusion, soit par le vote d' une loi autorisant le chef de l' Etat à ratifier l' acte international, soit par celui d' une loi approuvant la Convention conclue par l' Exécutif.

En France³¹, en Italie³², en Allemagne³³ et aux Pays-Bas³⁴, une loi fut nécessaire pour habiliter le chef de l' Etat à ratifier le traité instituant la CEE: sans cette autorisation législative, le chef de l' Etat n'

31. Article 27 de la Constitution française de 1946: «Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent des finances de l'Etat ou qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu' après avoir été ratifiés en vertu d'une loi».

32. Constitution italienne, art. 80: «Les Chambres autorisent par les lois la ratification des traités internationaux qui sont de nature politique, qui prévoient des arbitrages ou des règlements judiciaires, ou encore qui comportent des changements de territoire, des charges pour les finances ou des modifications de lois».

33. Article 59, alinéa 2 de la loi fondamentale d'Allemagne: «Les traités qui règlent les relations politiques de la Fédération ou qui se rapportent à des matières relevant de la législation fédérale requièrent l'agrément ou le concours des Assemblées législatives fédérales compétentes selon le cas sous forme de lois fédérales».

34. Art. 60 de la Constitution néerlandaise: «Les accords internationaux seront communiqués aux Etats généraux aussi rapidement que possible. Ils ne pourront pas être ratifiés ni être exécutés avant d'avoir reçu l'approbation des Etats généraux».

aurait pas été compétent pour le ratifier valablement sur le plan international.

Au Grand Duché de Luxembourg, la loi du 30 novembre 1957³⁵ qui a approuvé le Traité instituant la CEE n' a pas la même signification que les lois et habilitations des autres pays membres — qui viennent d' être énumérés. En effet, la compétence exercée par la Chambre Luxembourgeoise quand elle vote une loi approuvant un Traité, conformément aux dispositions de l' article 37 de la Constitution³⁶, est seulement une compétence de contrôle à l' égard d' un acte pour la conclusion duquel le Grand Duc a entier pouvoir sur le plan juridique³⁷. Enfin il est également nécessaire une loi pour l' adoption des traités de la Communauté en Belgique, mais la signification de cette loi prévue à l' article 68 de la Constitution est très controversée³⁸.

Pratiquement, en ce qui concerne les traités de Rome, la signification juridique de la loi d' approbation belge n' a pas une importance capitale. En effet, la valeur juridique de la loi d' approbation n' a une incidence concrète que dans la mesure où les chambres refusent d' approuver un Traité.

Au Royaume Uni la conclusion des accords internationaux, d' après les traditions constitutionnelles britanniques est demeurée une prérogative de la Couronne. La Couronne est libre de procéder à la ratification sans que le parlement soit appelé à intervenir dans la procédure. Cependant, lorsque les dispositions d' un accord international doivent recevoir un effet à l' intérieur du pays, l' intervention du parlement est indispensable afin de procéder à l' introduction de la norme internationale dans l' ordre juridique interne. Dès lors, afin de ne pas se trouver dans la situation de rupture d' accord international vis-à-vis d' un partenaire faute de pouvoir obtenir du parlement l' introduction de l' accord dans le droit national, la coutume est née de ne ratifier qu' après s' être assuré de l' accord parlementaire. Cette coutume existe au moins depuis 1924 («Ponsonby rule»). Le Royaume-Uni n' a ainsi ratifié les actes d' adhésion qu' après l' adoption par le Parlement de l' «European Communities Act». Cette loi a reçu le «Royal

35. Mémorial n° 69 du 3 décembre 1957 Grand Duché de Luxembourg, p. 1915, in *Constantinides - Mégret Colette, Le droit de la Communauté économique européenne et l'ordre juridique des Etats membres*, Paris, 1967, p. 14.

36. Art. 37 de la constitution luxembourgeoise, al. 1 «Le Grand Duc fait les Traités. Les Traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois».

37. *Percatore*, Introduction à la Science de Droit 1960, pp. 170-175.

38. L'article 68 de la Constitution belge déclare: «Les traités de commerce et ceux qui pourraient gérer l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu' après avoir reçu l'assentiment des chambres».

assent» le 17 octobre 1972.

Au Danemark, la ratification a été précédée du référendum tenu le 2 octobre, dont le résultat a été assez nettement favorable à l'adhésion, bien qu'il se soit tenu huit jours après le référendum négatif de la Norvège. D'après l'article 19 de la Constitution danoise, la ratification est une attribution de la Couronne, mais, dans certains cas^{38a} le consentement préalable du parlement est requis. L'élargissement des Communautés entraine dans ces cas, à la fois parce qu'il constitue un engagement d'«importance majeure» et que l'exécution des obligations qu'il implique pour le Danemark nécessite la coopération du parlement. En outre, l'article 20 relatif à la délégation de pouvoirs accordés par les autorités du Royaume au profit d'autorités internationales (article sur lequel repose l'application au Danemark du droit communautaire), requiert la tenue d'un référendum à moins qu'une majorité des 5/6 ne soit obtenue au parlement. Le parlement danois avait d'ailleurs décidé qu'il y aurait lieu de toutes façons de procéder à un référendum.

En Irlande, la ratification a, comme au Danemark, été précédée d'un référendum. La tenue d'un référendum s'explique, dans le cas de l'Irlande, par la nécessité qui est apparue de procéder préalablement à cette ratification à une modification de la Constitution irlandaise. En effet, à la suite des travaux de la Commission spéciale qui avait été nommée en 1969, le gouvernement irlandais était parvenu à la conclusion qu'il existait une incompatibilité entre l'appartenance aux Communauté et la Constitution irlandaise.

Les principales incompatibilités décelées portaient:

- sur le droit exclusif reconnu au Parlement irlandais d'adopter une législation applicable en Irlande (article 15, & 2, 1^o «The sole and exclusive power of making laws for the State is vested in the Oireachtas; no other legislative authority has power to make laws for the state»;
- sur le caractère absolu des pouvoirs conférés aux juridictions irlandaises (art. 34 — § 1 «Justice shall be administered in courts established by law by judges appointed in the manner provided by this Constitution...» — et § 4, 6^o «The decisions of the Supreme Court shall in all cases be final and conclusive»). Ces formules auraient pu rendre difficile le respect par les autorités judiciaires nationales des

38a. Article 19 alinéa 1: «... sans le consentement du parlement, il [le Roi] ne peut signer aucun acte qui étende ou réduise le territoire national ni accepter aucune obligation dont l'exécution nécessite le concours du parlement ou qui revêt une importance majeure; le Roi ne peut non plus, sans le consentement du parlement, dénoncer une convention internationale conclue avec l'assentiment du parlement».

dispositions du traité en matière de recours à titre préjudiciel en vertu de l' article 177 CEE.

Le référendum irlandais s' est déroulé le 10 mai 1972 et il a donné une confortable majorité en faveur de la modification constitutionnelle^{38b}. La modification constitutionnelle comprend une autorisation de ratifier, qui n' était d' ailleurs pas strictement nécessaire.

A la suite du référendum, la Constitution a été amendée par le «Third Amendment of the Constitution Act 1972», promulgué le 8 juin 1972. Le Parlement irlandais a pu dès lors adopter le «European Communities Act 1972» promulgué le 6 décembre 1972 et approuver formellement le même jour les actes d' adhésion.

En revanche, la Norvège qui avait signé les actes d' adhésion, non sans hésitation, et après des négociations difficiles n' a pas été en mesure de procéder à la ratification de ces actes. En effet, le gouvernement norvégien, bien qu' il n' y fut pas tenu par la Constitution, a procédé, à titre consultatif, à un référendum qui s' est tenu les 24 et 25 septembre 1972. Le résultat de cette consultation a été assez nettement négatif. Dans ces conditions, le gouvernement norvégien n' est pas allé plus avant, et a prévenu immédiatement les autorités communautaires qu' il ne ratifierait pas les traités.

11. Le mise en oeuvre des trois traités dans l' ordre interne conformément au droit constitutionnel de chacun des Etats membres

Il ne suffit pas qu' un traité comme ceux de Paris et de Rome soit parfait au point de vue formel sur le plan international (interétatique) pour qu' ipso facto, il ait des répercussions dans l' ordre interne des Etats contractants. Tout dépend de la conception que se fait l' Etat en cause des rapports entre l' ordre international et son ordre national. A cet égard l' Etat peut choisir entre les deux thèses fondamentales qui les définissent: la thèse dualiste, la plus ancienne, qui correspond à une société internationale composée principalement d' Etats souverains et la thèse moniste plus récente³⁹.

38b. La modification constitutionnelle a consisté dans l' adjonction à l' article 29- section 4 de la Constitution d' une sous-section ainsi conçue: «3o The State may become a member of the European Coal and Steel Community (Established by Treaty at Paris on the 18th day of April 1951), the European Economic Community (Established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March 1957 and the European Atomic Energy Community (Established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March 1957). No provisions of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State necessitated by the obligations of membership of the Communities or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the Communities or institutions thereof, from having the force of law in the State».

39. La thèse moniste répond mieux aux exigences d' une société internationale plus

Ces deux thèses peuvent être brièvement caractérisées de la manière suivante.

a. Pour les dualistes, l'ordre juridique international et l'ordre juridique national sont distincts; si un Etat veut appliquer dans son ordre interne une convention internationale, parfaite sur le plan international, il doit en reprendre les dispositions dans une norme nationale, ou «introduire» le Traité dans l'ordre interne par une formule juridique qui le «nationalise» appelée habituellement «la formule de réception». Ainsi la norme internationale ne s'applique pas en tant que telle dans l'ordre interne; elle doit d'abord subir une transformation de nature. Selon Anzilotti, les normes (internationales) qui en apparence accordent des droits aux individus, en réalité obligent ou autorisent l'Etat à accorder les droits dont il s'agit: l'individu tire ces droits non pas de la norme internationale, mais de la norme interne⁴⁰.

b. Pour les monistes, il n'existe qu'un seul ordre juridique dont les sujets sont en premier lieu les individus.

Hans Kelsen⁴¹ a écrit «si le droit international pouvait obliger l'Etat seul, et non ses sujets ou même ses organes, il serait absolument dépourvu de force obligatoire. Car si, de l'Etat, on soustrait ses sujets et ses organes, c'est-à-dire les individus, il ne reste plus rien qui puisse être obligé». Cet ordre juridique unique est l'ordre juridique international dans lequel gravitent les ordres nationaux. La norme internationale s'applique immédiatement en tant que telle dans l'ordre national de l'Etat. Dans cette optique, aucune «nationalisation» de la norme internationale n'est nécessaire pour qu'elle prenne sa place dans le système juridique national.

Les Etats membres se partagent inégalement entre ces deux tendances. Seule, la France a une conception nettement moniste du droit. L'Italie par contre est dualiste. Les autres Etats membres sont de tendance dualiste plus ou moins nette.

12. La France

Selon la Constitution de 1875, «les traités internationaux ne pouvaient entrer en vigueur en droit interne sans avoir fait l'objet d'un décret de promulgation du Président de la République. Selon la majo-

évolué où les sujets de droit sont non seulement les Etats, mais aussi des organisations internationales et même les particuliers.

40. Anzilotti, Cours de Droit International Public, traduction Gidel, Paris, Sirey 1929, p. 134 ss.

41. Hans Kelsen, Les rapports du système entre le droit interne et le droit international public. R.C.A.D.I., T. XIV, 1926, Vol. IV, p. 281.

rité de la doctrine, cette promulgation était l'acte de droit national qui permettait de «recevoir» en droit interne la convention internationale. La Constitution de 1946 a supprimé explicitement la procédure de promulgation des traités. L'article 26 de la Constitution de 1946 déclare que les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi même dans le cas où ils seraient contraires à des lois françaises, «sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification». La Constitution de 1958 n'a pas modifié cette position moniste. Désormais les actes internationaux sont appliqués immédiatement en France sans nécessiter aucune formule spéciale d'introduction et ils prennent leur place dans l'ordre interne en tant que droit international.

Selon M. Lagrange⁴², on ne fait pas la différence, en France, entre le droit communautaire et le droit international, bien que les Traités soient de mieux en mieux connus et que les juristes commencent à se rendre compte de l'originalité du droit communautaire et donc de la nécessité de le traiter avec des égards particuliers.

Mais du point de vue constitutionnel, la distinction est superflue puisque l'autorité reconnue au droit international par la constitution française est suffisante pour assurer la bonne application des traités communautaires. Cela suppose cependant un contrôle effectif des tribunaux sur la conformité des lois aux Traités, ce qui correspond à un véritable contrôle de constitutionnalité. M. Lagrange soutient alors, qu'à son avis, «ce contrôle peut être parfaitement envisagé dans le cadre de la Constitution de 1958 qui, en minant la suprématie traditionnelle du pouvoir législatif et en rétablissant une séparation verticale des pouvoirs, invite le juge à contrôler les actes législatifs de la même façon qu'il contrôle déjà les actes de l'exécutif, élevés cependant par la constitution à la même dignité que les premiers»⁴².

13. L' Italie

Par contre en Italie on reste fidèle au système dualiste classique. Ainsi la loi du 18 Octobre 1957 qui autorise dans son article 1er le Président de la République à ratifier les accords de Rome du 25 Mars 1957, stipule dans son article 2 que «les accords visés à l'article précédent recevront pleine et entière exécution...». Cette formule fait pénétrer le traité de Rome dans l'ordre juridique italien. Il y prend place comme acte de nature nationale avec la valeur juridique de la loi qui l'a introduite.

42. Semaine de Bruges 1965, Droit Communautaire et Droit National. La position du droit communautaire dans les droits des Etats membres. Rapport de *Nicola Catalano*, p. 96.

14. Le Grand Duché de Luxembourg

D' un certain point de vue, on pourrait considérer que le Grand Duché de Luxembourg a une conception dualiste du droit. En effet, c' est la loi d' approbation et la publication du traité international qui le rendent obligatoire dans l' ordre interne.

La loi d' approbation semble posséder toutes les caractéristiques d' une formule de réception du système dualiste qui introduit l' acte international dans l' ordre juridique interne. Mais cette loi d' approbation ne modifie la nature de l' acte international et ne la transforme pas en une loi nationale comme le ferait le système dualiste classique. En droit luxembourgeois, le Traité international reste une source de droit autonome; il produit ses effets conformément à sa nature contractuelle et internationale: il en résulte que le déploiement des effets des Traités internationaux et leur interprétation sont régis, même dans l' ordre interne, par les normes du droit international⁴³.

M. Pescatore qualifie le système luxembourgeois du système moniste⁴⁴; on ne peut pas toutefois assimiler dit-il le système luxembourgeois à un système dualiste de type classique. Il semble plutôt devoir le considérer comme un système hybride à mi-chemin du monisme et du dualisme.

L' attitude prise au Grand-Duché de Luxembourg est fondamentalement favorable à l' effet et à la priorité du droit communautaire — comme d' ailleurs du droit international en général — dans l' ordre juridique interne⁴⁵.

Cette attitude n' est pas l' effet du hasard; le Luxembourg a vécu depuis le XIXème siècle, sous des régimes d' union économique et douanière⁴⁶, ainsi les juges luxembourgeois ont eu à se débattre avec le problème des transferts de souveraineté.

Au niveau constitutionnel l' adhésion à la CECA avait posé un problème constitutionnel; celui-ci fut toutefois résolu au moyen d' une augmentation, peut-être discutable en elle-même, mais acceptée par tous comme étant une interprétation correcte de la Constitution.

Peu de temps après, une révision constitutionnelle, intervenue en 1956, a introduit dans la Constitution une clause autorisant le transfert à des institutions internationales de l' exercice de prérogatives inhérentes à la souveraineté nationale. Les traités portant transfert de telles prérogatives doivent être approuvés par le Parlement dans les conditions prescrites pour les révisions constitutionnelles, soit le

43. *Pescatore*, op. cit., pp. 174-175.

44. *Semaine de Bruges* 1965, op. cit., pp. 89, 90, 91 ss.

45. *Semaine de Bruges* 1965, *Droit communautaire et droit national*, p. 96.

46. L'association allemande de douane et de commerce («Zollvereins») depuis 1842

2) L'union économique belgoluxembourgeoise depuis 1922 et le Benelux depuis 1948.

quorum qualifié des trois-quarts et la majorité qualifiée des deux tiers. Cette procédure a été effectivement appliquée dans le cas des Traités de Rome; il est à remarquer que le Luxembourg est le seul pays parmi les neuf où l'approbation des Traités de Rome ait fait l'objet d'une procédure constitutionnelle spéciale. On peut donc dire que l'idée de la souveraineté de la Communauté européenne, dans sa propre sphère de compétence, est constitutionnellement reconnue au Grand Duché de Luxembourg⁴⁵.

15. La Belgique

La Constitution belge date du 7 Février 1831. L'article 68 de la Constitution⁴⁷ qui détermine les pouvoirs du Roi et des chambres en matière internationale n'a subi aucun changement depuis.

La Constitution belge a été votée à une époque où régnaient sans conteste le principe de la souveraineté étatique et le système dualiste. C'est pourquoi il semble logique que cette constitution est influencée par le dualisme. On se demande si ces lois ont gardé de nos jours la même valeur juridique.

Selon M. Masquelin, la Constitution belge ne donne aucune solution définitive aux rapports du droit communautaire et du droit national. Seul l'article 68 prévoit certaines modalités de ratification pour certaines catégories de Traités internationaux.

La constitutionnalité des Traités n'est garantie que par un avis préalable du Conseil d'Etat. Ainsi, le Parlement reste libre de décider si un Traité jugé inconstitutionnel par le Conseil d'Etat peut être ratifié sans réforme constitutionnelle. Le Traité de la CEE a été ratifié sans réforme de la Constitution, malgré un avis très négatif du Conseil d'Etat.

Il n'existe donc, en Belgique, aucune garantie de la valeur constitutionnelle des Traités européens.

M. Dumon a démontré⁴⁸ qu'en l'absence de dispositions constitutionnelles expresses en droit belge, il est tout de même possible de trouver des éléments de solution au problème des rapports entre le droit communautaire et le droit national, sur la base des principes constitutionnels, des pouvoirs et des devoirs législatifs et exécutifs, ainsi que de la mission constitutionnelle des cours et des tribunaux.

«Une loi nationale qui viole une disposition des Traités européens régulièrement introduits dans l'ordre juridique interne, ou qui contredit un règlement communautaire pris régulièrement par les autorités

47. L'article 68 de la constitution belge déclare: «Les traités de commerce et ceux qui pourraient gérer l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qui après avoir reçu l'assentiment de chambres».

48. Semaine de Bruges 1965, p. 89 ss.

européennes en vertu de ces Traités, est illicite. Elle doit être dénuée d'effet de droit. Il appartiendrait au pouvoir judiciaire de la constater et d'en déduire les conséquences juridiques qui s'imposent».

Un Traité introduit dans l'ordre juridique belge n'a pas la valeur d'une loi du pouvoir législatif belge. Certes, la Cour de Cassation a décidé à plusieurs reprises qu'un Traité approuvé par une loi du pouvoir législatif est «équipollant» à la loi. Mais on ne peut pas dire par là que le Traité ecquiert aussi la valeur de la loi du pouvoir législatif. M. le Procureur Général Hayeit de Termicourt l'a souligné au cours de la mercuriale qu'il a prononcée le 1er Septembre 1962⁴⁹. La Cour a simplement remarqué que le Traité introduit par une loi belge est une loi dans le sens matériel, c'est-à-dire, une norme générale et impersonnelle qui s'impose et dont la violation peut fonder un recours devant la Cour Suprême et une cassation par celle-ci.

On ne doit pas parler des dispositions communautaires «anticonstitutionnelles». Le droit communautaire étant indépendant du droit national, n'a pas en effet à respecter les normes nationales et notamment les dispositions constitutionnelles. Les tribunaux belges appliquent une norme ayant acquis la qualité de norme de droit belge, mais basée sur une règle qui est restée communautaire quoique introduite dans l'ordre juridique interne.

16. L'Etat Fédéral d'Allemagne

En Allemagne Fédérale on peut dire que la majorité de la doctrine reste fidèle à la théorie dualiste et qu'elle voit dans la loi autorisant le Président de la République fédérale à ratifier le Traité, non seulement un acte d'habilitation, mais aussi un acte donnant effet au Traité dans l'ordre interne.

Selon l'Ambassadeur Ophüls⁵⁰, la doctrine et les tribunaux allemands n'ont pas une position très claire sur le problème de la position du droit communautaire dans l'ordre juridique allemand.

M. Ophüls dénonce la confusion faite en Allemagne entre le Traité en tant qu'acte créateur et le Traité en tant que situation juridique créée. «Comme contenu le Traité n'est pas un simple Traité mais une Constitution». Pour M. Ophüls «les délégations de souveraineté» consenties par les Traités de Rome et de Paris sont identiques à des cessions de territoire. Les difficultés qu'une telle solution peut soulever tiennent uniquement aux habitudes et psychologies nationales. M. Ophüls dénonce aussi une seconde confusion faite en Allemagne, qui tend à assimiler le droit communautaire au droit national. Il est bien

49. Journal des Tribunaux, 1962, p. 469.

50. Semaine de Bruges 1965, p. 89 ss.

préférable, affirme-t-il, d' admettre l' existence d' un véritable transfert de compétences en faveur des Communautés puisque, aussi bien, la Constitution allemande prévoit expressément la possibilité de tels transferts. La doctrine allemande, d' abord favorable à l' idée de transfert, s' est progressivement retranchée dans une position plus intransigeante; elle ne parle pas de la possibilité de «transfert de compétence» mais d' une simple «permission».

Ces difficultés résultent en définitive du fait que la Constitution allemande ne reconnaît pas au droit international en général l' autorité dont, par exemple, la Constitution néerlandaise l' investit. Toujours selon M. Ophüls il n' y aurait aucun inconvénient à considérer le droit communautaire comme du droit international, si, en cette qualité, la Constitution allemande lui reconnaissait une autorité supérieure à celle des normes juridiques nationales. M. Ophüls en déduit que la Constitution doit être modifiée pour être adaptée aux exigences du Traité.

17. *Les Pays-Bas*

L' article 60 de la Constitution néerlandaise donne à penser que la loi votée par le Parlement autorisant le Roi à ratifier un traité international permet également son exécution dans l' ordre interne. Mais, en effet les conventions internationales ne peuvent être ratifiées, et ne peuvent entrer en vigueur avant d' avoir été approuvées par les Etats Généraux.

Aux Pays-Bas s' affrontent les deux tendances: du dualisme et du monisme⁵¹.

En ce qui concerne le problème de la position du droit communautaire dans l' ordre juridique national, les dispositions des articles 65 et 66 de la Constitution néerlandaise modifiées les 22 Juin 1953 et 10 Septembre 1956, établissent de façon extrêmement claire la supériorité des Traités sur toutes normes juridiques nationales (y compris la Constitution).

Quant à l' application de ces principes, de nombreux cas se sont présentés devant les tribunaux, mais seules les Cours inférieures se sont prononcées en faveur de l' application effective du principe de la suprématie des Traités sur le droit interne. La Cour Suprême n' a jamais proclamé ce principe à l' égard des lois prises par le Parlement. Dans de nombreuses décisions, elle a appliqué la suprématie des Traités sur les normes juridiques internes, quoique de rang inférieur: décrets royaux, arrêtés ministériels et autres, mais elle a toujours essayé

51. Deuxième colloque international du droit européen, La Haye 1963, Rapports néerlandais présenté par H.L.D. Ter Kuile, in *Constantinides-Mérget Colette*, op. cit., p. 20.

d' esquiver les conflits possibles au moyen de l' interprétation. Cette jurisprudence nuancée ne donne pas l' assurance de la suprématie des accords internationaux sur la loi interne.

Au point de vue doctrinal aux Pays-Bas sur le problème de la position du droit communautaire dans le droit interne, une grande majorité existait, tant parmi les «internationlistes» que parmi «les constitutionnalistes» en faveur de la supériorité des règles de droit international sur les règles du droit interne⁵².

18. Le Royaume Uni

La doctrine de la souveraineté du Parlement du Royaume Uni constitue un trait important pour le problème de l' application du droit communautaire. Il n' entre pas dans le cadre de cette étude de se livrer à des développements considérables sur la signification exacte et l' ampleur d' une théorie classique mais aujourd' hui controversée comme celle de la souveraineté du Parlement. Certains constitutionnalistes britanniques contestent l' existence de la doctrine de la souveraineté, d' autres contestent les conséquences que l' on en a jusqu' ici tirées. En tous cas, la doctrine de la souveraineté du Parlement comporte, selon la théorie de Dicey, deux aspects: l' aspect positif, qui signifie qu' aucun organe dans le Royaume Uni n' a le pouvoir d' aller à l' encontre d' une loi, et l' aspect négatif en vertu duquel aucun parlement ne peut lier son successeur. L' aspect négatif peut apparaître comme une simple manière d' exprimer la règle «lex posterior derogat priori» mais il prend une valeur particulière si on le rapproche de l' existence d' une constitution écrite. L' impossibilité pour un parlement de lier ses successeurs pourrait ainsi se traduire par l' impossibilité de procéder à une véritable révision des règles constitutionnelles. Tout au plus une révision pourrait-elle résulter de l' acceptation tacite et volontaire par les parlements successifs de la règle posée par un parlement. On voit l' importance concrète de ce problème dans le cas qui nous préoccupe; si aucun parlement ne peut lier son successeur, le parlement qui approuve et qui introduit dans l' ordre national le droit communautaire ne peut donner à cette introduction une valeur quasi constitutionnelle et les parlements successifs pourraient revenir en arrière⁵³. On a cependant fait remarquer en doctrine britannique que l' importance de ce principe ne doit pas être exagérée et que l' histoire constitutionnelle récente du Royaume Uni montre qu' il n' a pas une valeur absolue. L' exemple traditionnellement cité est celui du statut de Westminster

52. Semaine de Bruges 1965, p. 89 ss.

53. En ce qui concerne la notion du droit communautaire directement applicable voir *infra*, p. 401 ss.

de 1931 par lequel le Parlement britannique avait décidé (article 4 du statut) que «No act of Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this act shall extend or be deemed to extend to a dominion as part of the law of the dominion, unless it is expressly declared in the Act that that dominion has requested and consented to, the enactment thereof». Une clause analogue à cet article a d'ailleurs été systématiquement reprise dans tous les actes adoptés par le parlement à l'occasion de l'accession à l'indépendance de territoires faisant partie du Commonwealth. La privation de compétence ainsi décidée par le parlement britannique en 1931 a, malgré la thèse de la souveraineté du parlement, été considérée comme étant de valeur constitutionnelle. Par exemple, en 1935, Lord Sankey concluait dans l'arrêt «British Coal Corporation v. the Queen» de 1935 «Le pouvoir du parlement impérial n'est pas affaibli en théorie: en effet le parlement impérial pourrait comme il s'agissait d'un droit abstrait, abroger ou méconnaître l'article 4 du statut, mais cela c'est de la théorie et cela n'a aucun rapport avec les réalités». Plus tard, dans l'arrêt *Ibralebbe v. the Queen* (1964), Lord Radcliffe déclarait à propos de Ceylan: «Il n'y a aucun pouvoir (dans le chef du parlement du Royaume-Uni) de légiférer pour Ceylan; l'admettre serait tout à fait incompatible avec les pouvoirs législatifs concédés sans réserve».

A côté de la règle selon laquelle aucun parlement ne peut lier son successeur dont on vient de voir qu'elle n'est pas facile à interpréter, l'autre aspect de la souveraineté du Parlement réside dans le fait qu'aucun organe dans le Royaume-Uni n'a le pouvoir d'aller à l'encontre d'une loi. C'est un aspect peut-être plus important encore pour le problème de l'application du droit communautaire; il a notamment pour conséquence que les juridictions britanniques ne se sont jamais reconnues le pouvoir de censurer un acte du Parlement.

Ainsi le Royaume-Uni connaît-il en tout cas la coexistence des deux principes considérés comme les moins favorables à l'application du droit communautaire et à la primauté de ce droit sur le droit national, celui d'une approche dualiste des rapports du droit international et du droit national et celui de la primauté parlementaire et de l'impossibilité pour le juge national de contrôler la correction de la loi nationale ou d'en écarter dans certains cas l'application. Ce sont de ces facteurs généraux que devait tenir compte le législateur britannique dans l'adoption de l'«European Communities Act» de 1972.

19. L' Irlande

En vertu de l'article 29 paragraphe 6 de la Constitution irlandaise un traité international ne peut avoir d'effet dans l'ordre juridique interne irlandais que dans la mesure où il en a été décidé ainsi par le

parlement. C' est la section 2 de l' «European Communities Act» qui opère cette introduction du droit communautaire dans l' ordre juridique irlandais. L' article 2 est rédigé en des termes simples qui, pour l' essentiel reprennent la structure et le contenu de l' article 2 de l' acte d' adhésion. Il ne peut ainsi exister aucun doute ni sur le fait que l' article 2 vise à la fois le droit dérivé existant avant l' adhésion et le droit dérivé futur (ce point a d' ailleurs été spécifiquement précisé par le texte irlandais) ni sur le fait que la loi irlandaise respecte entièrement les prescriptions des traités tels qu' ils ont été interprétés par la Cour de Justice sur les actes du droit communautaire directement applicables dans les Etats membres. On notera cependant qu' à la différence du texte anglais le texte irlandais précise que le droit communautaire «shall be part of the domestic law». A cet égard, l' introduction du droit communautaire dans le droit irlandais pourrait être analysée non pas comme une simple insertion dans l' ordre juridique interne mais comme une véritable «transformation» en norme irlandaise.

20. Le Danemark

La loi danoise a eu recours à deux techniques différentes pour introduire dans l' ordre juridique interne le droit communautaire (y compris les traités) antérieur à l' adhésion et le droit communautaire postérieur à l' adhésion.

i) Le sort des dispositions des traités et des actes pris par les institutions des Communautés Européennes antérieurement à l' adhésion est réglé par l' article 3 de la loi. Bien entendu, l' introduction de cette partie du droit communautaire ne s' est pas faite par modification du droit interne pour l' adapter aux obligations du droit communautaire existant mais par une introduction pure et simple de ce droit communautaire existant dans l' ordre interne. La formule employée se rapproche davantage de celle utilisée au Royaume-Uni que de celle retenue en Irlande. En effet, le droit communautaire ne devient pas «part of the domestic law» mais «il entre en vigueur au Danemark», ce qui ressemble à la formule britannique dans laquelle le droit communautaire sera «recognised and available in law». Il semble donc bien s' agir d' une véritable introduction dans l' ordre juridique interne et non pas d' une «transformation» en droit national.

ii) Pour ce qui concerne les actes futurs des institutions communautaires il convient de se reporter à l' article 2 de la loi qui applique directement l' article 20 de la constitution. L' article 2 attribue aux institutions des Communautés le pouvoir d' édicter des règles «dans la mesure prévue par les traités». Ce dernier membre de phrase contient une reconnaissance implicite directe du droit communautaire^{53a}.

53a. J. O. Danois du 11.10.1972.

21. Résultats généraux

La position adoptée par les Etats membres dans le domaine de l'application du droit communautaire dans l'ordre interne comporte, des conséquences importantes en ce qui concerne ce droit aussi bien sur le plan de l'application directe de certaines de ses dispositions⁵⁴, que sur celui de la hiérarchie entre normes nationales et normes communautaires^{54a}.

a. Sur le premier plan, on peut en effet se demander comment les Etats membres de conception dualiste peuvent accepter le caractère directement applicable des règlements, des décisions individuelles et des jugements de la Cour de Justice. En effet, ils n'admettent pas l'application directe de ces dispositions au sens formel. Certes, aucun d'entre eux n'exige une formule de réception pour «nationaliser» chaque élément du droit communautaire; cette pratique serait d'ailleurs inadmissible, car non seulement elle serait contraire aux termes et à l'esprit du Traité, mais elle paralyserait rapidement les Communautés.

b. Sur le deuxième plan, c'est-à-dire la hiérarchie entre normes nationales et normes communautaires, la théorie dualiste classique a une position très nette. Le Traité introduit par une loi a la valeur juridique de la loi qui l'a introduit. Il ne peut donc être question de parler de primauté du droit communautaire sur le droit national, puisqu'il n'y a pas dans l'ordre interne d'autres normes que des normes nationales et que le Traité a été «nationalisé» avec rang de loi⁵⁵.

Ces considérations mettent en évidence que les trois traités ont été élaborés, conclus et mis en oeuvre aussi bien sur le plan national que sur le plan international comme un traité international de type classique.

D'ailleurs avec Dumon⁵⁶ il faut souligner que si les autorités nationales et plus particulièrement les autorités judiciaires sont appelées à appliquer des normes communautaires, c'est par l'effet de la décision de chacun des Etats. L'applicabilité de ces normes ne résulte pas, comme dans un Etat organiquement fédéral, d'une décision prise par des autorités communes qui s'impose, de droit, aux autorités de chacun des Etats membres, sans que celles-ci aient été appelées à y collaborer.

54. Voir par exemple dans ce sens les déclarations faites devant la chambre des Lords par le Lord Chancellor Lord Gardiner, le 8 mai 1967: «Il n'y a en théorie aucun moyen constitutionnel de rendre certain qu'aucun parlement futur n'adoptera de législation en conflit avec le droit communautaire».

54a. A. Georgiadou, *L'ordre juridique communautaire etc.*, op. cit., p. 589 ss.

55. Arrêt du 7 mars 1964 de la Cour Constitutionnelle Italienne; affaire Costa contre Enel.

56. Semaine de Bruges 1965, p. 89 ss.

Si on reconnaît une nature propre aux normes communautaires même si on admet qu'elles forment un ordre juridique distinct de celui du droit interne (constitutions, lois, arrêtés ou décrets, coutumes du droit interne), on doit constater que, dans l'organisation actuelle de l'Europe des neuf, et spécialement dans celle qui existait lors de la ratification des trois traités européens, il a fallu une décision souveraine de chacun des Etats pour que cet ordre juridique distinct fût introduit dans les neuf Etats et que les tribunaux fussent autorisés à l'appliquer.

SECTION 2

LE DROIT DERIVE

22. Actes définis à l'article 189 du Traité CEE, 161 du Traité CEEA, et 14 du Traité CECA – Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes

L'activité des communautés se concrétise dans tous les domaines qui leur sont dévolus par les Traités par l'adoption d'actes émanant des Institutions qui sont l'expression de la volonté des communautés elles-mêmes.

La définition simple et efficace des actes communautaires se trouve dans les articles 189 CEE, 161 CEEA et 14 CECA, qui contiennent les dispositions fondamentales à cet égard.

Les actes juridiques cités aux articles précités formant un système complexe groupent les formes les plus importantes du droit communautaire secondaire. En dépit de toutes les différences qui les séparent, ces actes juridiques ont un caractère commun: ils font tous partie du droit communautaire secondaire et partagent ses caractéristiques principales.

Mais à l'intérieur de ce caractère commun, les différents actes juridiques sont séparés par des différences considérables concernant leur forme, leur objet, leurs destinataires et leurs effets. La complexité des actes juridiques du droit communautaire se manifeste notamment lorsqu'il s'agit d'établir une hiérarchie entre divers règlements⁵⁷ ou une hiérarchie entre les divers types d'actes du droit communautaire secondaire. L'intensité et la portée des effets de certains actes du droit communautaire constituent quelque chose de très spécifique pour le droit communautaire, précisément parce qu'elle limite l'autonomie

57. Cela découle de décisions différentes pour l'élaboration des règlements. Dans *Goeben-Boeckh*, Vol. II, Observation préliminaire 1, 2 à l'article 189-192 CEE, p. 169, in *L. Constantinesco*, op. cit., p. 12.

législative des Etats membres tout en intervenant profondément dans leur ordre juridique.

Les articles 189 CEE et 161 CEEA sont identiques^{57a}.

L' article 14 du Traité CECA définit que:

«Pour l' exécution des missions qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au présent Traité, la Haute Autorité prend des décisions, formule des recommandations ou émet des avis.

Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments. Les recommandations comportent des obligations dans les buts qu' elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l' objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts. Les avis ne lient pas.

Lorsque la Haute Autorité est habilitée à prendre une décision, elle peut se borner à formuler une recommandation».

C' est-à-dire l' article 14 CECA, définit les différentes mesures dont l' adoption est de la compétence de la Haute Autorité. Ainsi ce sont :

1) Les décisions, qui «sont obligatoires» en tous leurs éléments. 2) Les recommandations, qui comportent obligation dans les buts qu' elles assignent mais laissent à ceux qui en sont l' objet, le choix des moyens propres à atteindre ces buts^{58,59}. Les Traités de Rome attribuent aux «directives» une portée analogue à celle des recommandations CECA et selon une définition conforme à la signification etymologique de ce terme, précisent que les recommandations ne lient pas et ils attribuent à celles-ci une portée analogue à celle des avis. 3) Les avis qui ne lient pas.

L' article 15 CECA de son côté, précise que les décisions, recommandations et les avis doivent être motivés et doivent viser les avis obligatoirement requis.

C' est à partir de ces dispositions qu' il convient de préciser la na-

57a. Ils sont ainsi conçus:

«Pour l' accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre.

La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu' elle désigne. Les recommandations et les avis ne lient pas».

58. *Nicolas Catalano*, op. cit., p. 47.

59. Le terme «recommandation» selon le traité CECA, a une signification qui s' éloigne considérablement de cette normalement attribuée à ce terme en droit international et il a été, semble-t-il inspiré par certains précédents du droit administratif. *P. Reuter*, *La Communauté européenne du Charbon et de l' Acier*, Paris, 1953, p. 48.

ture et la portée des différents actes que les communautés sont appelées à arrêter.

Il résulte des articles 189 CEE, 161 CEEA et 14 CECA que les Traités prévoient cinq catégories d'actes: le règlement, la directive, la décision, les recommandations et les avis (selon les deux Traités de Rome: CEE et CEEA), décisions, recommandations et avis (selon le Traité de Paris: CECA).

a. Dans un certain nombre de cas, les Traités déterminent eux-mêmes la forme de l'acte que doivent adopter les institutions communautaires. On peut citer, à titre d'exemple, l'article 13 CEE qui impose à la commission de fixer par voie de directives le rythme de la suppression des «taxes» d'effets équivalents et l'article 54 CEE qui pour réaliser la liberté d'établissement dans une activité déterminée, prévoit l'adoption de directives du Conseil.

b. Dans d'autres cas, au contraire, les dispositions du Traité ne précisent en aucune façon la forme des actes à prendre et les institutions communautaires sont amenées à choisir entre les catégories prévues aux articles 189 CEE, 161 CEEA, 14 CECA (règlement, décision, directive ou recommandation et avis) la forme qui leur paraît la plus appropriée.

En tous cas la cause de la nature juridique d'un acte communautaire est déterminée non par le choix de la forme juridique, mais par son contenu matériel (un règlement ne sera pas qualifié de règlement suivant la procédure qui aura servi à son élaboration ou l'organe qui l'aura établi, mais suivant son contenu).

La jurisprudence de la Cour de Justice est constante à cet égard: seuls les critères matériels comptent pour déterminer la nature juridique d'un acte communautaire. La Cour de Justice se réserve toujours le droit de lui donner son caractère juridique véritable en étudiant son contenu⁶⁰. Les articles 173 par. 2 du CEE, 146 par. 2 CEEA et 33 CECA semblent d'ailleurs donner une base juridique solide à cette jurisprudence. Il y est dit en effet que «toute personne physique ou morale peut former... un recours contre les décisions dont elle est destinataire et contre les décisions qui bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne la concernent directement et individuellement». Les textes des articles 173 CEE et 146 CEEA sont identiques comme on avait constaté. Ils présentent une différence par rapport au texte de l'article 33 CECA, mais la

60. Arrêt du 14 décembre 1962, affaires jointes 16-17/62 Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes contre le Conseil de la CEE. Rec. 1962, Vol. VIII, p. 901 ss. Arrêt du 14 décembre 1962 affaires jointes 19 à 21/62 Fédération Nationale de la Boucherie en gros et du commerce en gros de viande contre le Conseil de la CEE, Recueil 1962, Vol. VIII, p. 943 ss.

portée réelle de ces dispositions est en effet sinon identique, du moins analogue⁶¹.

On peut tout d'abord répartir les actes définis aux articles 189 CEE, 161 CEEA, 14 CECA en deux grandes catégories: ceux qui obligent (règlements, décisions, directives) et ceux qui n'obligent pas (les avis et recommandations).

23. Actes communautaires à caractère non obligatoire prévus (recommandations-avis)

Les recommandations et les avis sont des actes qui s'adressent nécessairement à une personne morale ou physique déterminée.

a. Il convient de souligner, pour éviter toute confusion que la recommandation prévue par le Traité CEE et CEEA (art. 189 CEE et 161 CEEA) n'a aucun point commun avec la recommandation du traité CECA (14, 15 art.) qui «oblige» son destinataire à atteindre un but déterminé, tout en lui laissant le choix des moyens, et qui, de ce fait est analogue à la directive du Traité CEE.

b. Quant aux avis c'est en particulier la formule juridique habituellement utilisée lorsque les Etats membres sont obligés, en vertu des dispositions communautaires, de consulter la Commission avant de prendre dans certains domaines, des mesures nationales. On peut citer, à titre d'exemple, l'avis de la Commission du 25 Mars 1964 adressé à la République française au titre de l'article 93 par. 3 CEE première phrase⁶² au sujet de la prorogation du système d'aide en faveur de l'industrie cinématographique française. Le Gouvernement français, conformément à l'obligation qui lui incombe en vertu de cet article, avait demandé à la Commission son opinion sur un arrêté ministériel qui prévoyait une subvention en faveur des films de long métrage. La Commission dans son avis a informé le Gouvernement français qu'elle n'entendait pas s'opposer à la mise en vigueur de cet arrêté. Toutefois, si la Commission avait rendu un avis de sens contraire, la France n'aurait pas été tenue de le suivre, réserve faite de ce qui est dit ultérieurement dans l'article 169.

A l'inverse du Traité CECA, il n'existe dans le Traité CEE, ni «avis conformes» du Conseil des ministres, ni «avis de la Cour de Justice»; la nature juridique de l'«avis» du Traité CEE est d'ailleurs différente de celle de l'avis tel qu'il vient d'être défini.

Dans le Traité CEE on trouve la notion d'«avis motivé» «si la commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations

61. N. Catalano, op. cit., p. 69 ss.

62. Article 93 par. 3 «... la commission est informée en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier une aide».

qui lui incombent... elle émet un avis motivé à ce sujet...» (art. 169 alinéa 1, CEE).

Des controverses se sont élevées au sujet de la nature juridique de ces avis motivés. Certains y voient des avis qui ne lient pas, au même titre que ceux de l'article 189 CEE et 161 CEEA; d'autres les considèrent plutôt comme un élément de la procédure instituée par l'article 169 CEE dont la nature juridique est différente de celle des avis des articles 189 CEE, 161 CEEA.

Selon la Cour de Justice «les avis ont le caractère de simples conseils donnés aux entreprises. Celles-ci restent aussi libres d'en tenir compte ou non, mais elles acceptent les risques pouvant découler indirectement pour elles d'une situation qu'elles ont elles-mêmes contribué à créer»⁶³. La Cour insiste donc sur le caractère non obligatoire de l'avis.

c. Les Traités CEE et CEEA semblent qu'ils distinguent les avis du reste des normes communautaires dans la mesure où ils les excluent de tout contrôle juridictionnel. L'article 173 déclare en effet que la Cour de Justice contrôle la légalité des actes du conseil et de la commission autres que les recommandations ou avis. Il paraîtrait alors plus logique d'exclure les avis et les recommandations du droit communautaire au sens strict du terme⁶⁴.

24. Actes communautaires à caractère obligatoire prévus aux articles 189 CEE, 161 CEEA et 14 CECA

Ce sont les règlements, les directives et les décisions. Parmi ces trois catégories d'actes, il convient d'opposer les règlements qui ont une portée générale aux décisions et aux directives qui sont adressées à des personnes physiques ou morales nommément désignées.

a,b. **Décisions et Directives.** Selon l'article 189 CEE et 161 CEEA «la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens». «La décision est obligatoire en tous ces éléments pour les destinataires qu'elle désigne».

De ses définitions, il résulte que ces deux catégories d'actes sont adressées à des destinataires nommément désignés; c'est leur caractéristique commune qui les oppose aux règlements. Toutefois, il existe entre eux des différences essentielles: la directive ne peut s'adresser

63. Affaires 1-57 et 14-57 «Société des Usines à Tubes de la Sarre contre Haute Autorité», Rec. 1962, V. VIII, pp. 201 et suiv.

64. Art. 173 du Traité CEE, «La Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission autres que les recommandation et avis».

qu' à un ou plusieurs Etats membres. La décision par contre, si elle a généralement comme destinataires un ou plusieurs Etats membres, comme la directive, peut aussi s' adresser à un ou plusieurs particuliers. Ce sont les décisions individuelles. Les décisions de ce dernier type s' opposent au règlement en ce qu' elles n' ont pas une portée générale, et que leurs destinataires sont des personnes juridiques, physiques ou morales, nommément désignées et individualisées, mais elles ont le même caractère qu' un règlement en ce sens qu' une décision de ce genre est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

Ce caractère d' application directe oppose les décisions individuelles aux directives et aux décisions adressées aux Etats membres.

Les directives et les décisions adressées aux Etats membres ne posent pas, en effet, des règles de droit immédiatement applicable dans les Etats membres, mais créent au profit ou à l' encontre d' un ou plusieurs Etats membres des droits et des obligations.

Toutefois la marge de compétence discrétionnaire laissée aux Etats membres dans l' exécution de leur obligation n' est pas la même s' il s' agit d' une directive ou d' une décision adressée à un Etat membre.

La directive, aux termes des articles 189 CEE et 161 CEEA laisse en effet aux Etats membres une appréciation discrétionnaire beaucoup plus étendue que les décisions. L' Etat membre est lié par la directive quant au but à atteindre mais il garde toute compétence quant à la forme et aux moyens d' y parvenir.

L' adoption de directives a comme conséquence l' adoption, dans l' ordre juridique des Etats membres, de normes uniformes non pas quant à la forme, mais quant au fond. Le respect et l' exécution des directives communautaires peuvent provoquer l' adoption des normes nouvelles de la part des Etats membres, ou la suppression ou la modification des normes préexistantes. Ces normes nouvelles peuvent différer quant à leur forme, tant parce que les traités laissent aux Etats membres la compétence quant à leur forme, et aux moyens, que parce que la norme interne, prise en exécution des directives, devra s' adapter à l' ordre juridique interne qui est différent d' un pays à l' autre.

Cette participation des Etats membres à la formation des directives a un caractère plutôt formel et extérieur. Au premier degré, la directive ne contient qu' un ordre des organes communautaires qui oblige les Etats membres sur le plan des rapports intra-communautaires. L' Etat membre est pourtant obligé de transformer le contenu de la directive en règle de droit interne et les organes législatifs ne peuvent en modifier ni le contenu ni l' objectif. Au dernier degré, la directive devient une norme juridique, nationale dans sa forme immédiate, communautaire de sa substance. Au fond, la directive constitue une

forme du droit communautaire à laquelle l'Etat membre a prêté la dernière forme d'expression⁶⁵. Ce que l'Etat membre a introduit dans son ordre juridique, à l'initiative et avec le contenu prescrit par les organes communautaires, par intermédiaire de directive, il ne peut plus la défaire de part sa seule initiative.

Remarquons encore que la définition formelle de la directive n'exclut pas que son contenu même puisse en être précis et détaillé et qu'en ce cas la marge du pouvoir d'appréciation laissée aux autorités nationales pour le choix de forme et des moyens à mettre en oeuvre puisse en fait être réduite à un niveau très comparable à celui existant pour l'exécution des «décisions», adressées aux Etats membres au point qu'il ne s'agisse plus que d'une différence purement formelle entre ces deux types d'actes.

Au fur et à mesure que le droit communautaire se développe, on constate effectivement que en vue d'assurer une harmonisation de plus en plus poussée des législations nationales, les directives deviennent de plus en plus précises dans le contenu des réglementations imposées aux Etats membres, de telle sorte que la différence de portée entre la directive et la décision tend à s'effacer⁶⁶.

c. R è g l e m e n t s . Aux termes des articles 189 CEE, 161 CEEA «le règlement» a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il directement applicable dans tous les Etats membres.

D'après cette définition trois éléments caractérisent le règlement: sa force, sa portée générale, son caractère d'applicabilité directe.

Des controverses doctrinales se sont élevées au point de vue de la portée générale et de l'applicabilité directe des règlements. Deux interprétations s'opposent.

a) Selon la première interprétation, le règlement a une portée générale en ce sens qu'il crée des règles qui s'exercent au profit ou à l'encontre de sujets du droit définis abstraitement. D'autre part, il est directement applicable dans tout Etat membre à un double titre. En premier lieu il tire sa force obligatoire de lui seul, en second lieu, il «saute» le niveau étatique pour s'appliquer directement à l'intérieur

65. L. Constantinesco, *La spécificité du droit européen*, op. cit., p. 11 ss.

66. «C'est ainsi par exemple, qu'aux termes de la directive du Conseil du 25 mars 1964 relative à la suppression des restrictions ou déplacements et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, les conditions d'exécution imposées aux Etats membres... avec une telle précision (condition de délivrances des titres de séjours etc...) que ceux-ci ne disposent plus en réalité que d'une marge d'appréciation très réduite dans le choix des mesures d'exécution à arrêter pour la mise en oeuvre de l'action précitée». J.O.C.E., 14 avril 1964, p. 981/64.

de tout Etat membre; il s'agit du phénomène de «saute-mouton juridique»⁶⁷. Cela implique qu'il ne peut concerner que les personnes physiques et morales, sujet de droit des Etats membres définis abstraitement, et qu'il n'est dans sa nature d'avoir pour objet de poser des règles de droit dont les Etats en tant que membres de la société internationale détenteurs de la puissance publique seraient destinataires.

b) Selon la seconde interprétation, la définition du règlement est plus large. Pour les tenants de cette thèse comme pour ceux de la première, le règlement tire sa force obligatoire dans l'ordre interne de sa nature même et aucune formulé nationale n'est nécessaire pour le rendre exécutoire. C'est en ce sens seulement qu'il est directement applicable. La caractéristique essentielle du règlement réside dans sa portée générale. Sur ce point il semble bien que la seconde interprétation s'oppose à la première. En effet, la portée générale de cette interprétation paraît résulter de la formulation du règlement et non de la définition de ses destinataires. C'est à dire que tout acte rédigé d'une manière générale sera réputé «d'ordre de portée générale» quels que soient les destinataires auxquels il s'adresse.

Des conséquences concrètes s'attachent à ces deux thèses: Dans la première interprétation le recours ou le règlement n'est juridiquement possible que dans la mesure où l'acte communautaire envisagé impose directement des obligations aux particuliers. Dans la seconde interprétation, le règlement peut être retenu valablement dans bien des cas, et notamment pour imposer une obligation à tous les Etats membres. Sur cette base, l'autorité communautaire a souvent le choix entre le règlement et la décision. Ainsi en est-il particulièrement lorsque le Conseil ou la Commission entend imposer une obligation à tous les Etats membres.

La Cour affirme que le critère de distinction entre le règlement et la décision doit être recherché dans la portée générale et non de l'acte en question⁶⁸ et elle précise à la suite que les traits essentiels de la décision résultent de la limitation des destinataires auxquels elle s'adresse, alors que le règlement de caractère essentiellement normatif est applicable non à des destinataires limités, désignés ou identifiables, mais à des catégories, envisagées abstraitement et dans leur ensemble.

Ainsi, pour que la Cour détermine dans des cas douteux, si l'on se trouve en présence d'une décision ou d'un règlement elle doit recher-

67. Journal des Tribunaux 15 Septembre 1963. *E. Suy*, Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne, Luxembourg, p. 33.

68. Rec. 1962, Vol. VIII, pp. 943 et ss. Rec. 1963, Vol. IX, pp. 197 ss. Rec. 1964, Vol. X, pp. 811 ss.

cher si l'acte en question concerne individuellement des sujets déterminés.

25. Les arrêts de la Cour de Justice de la Communauté

Dans le cadre d'un droit écrit et fixé, l'importance de la jurisprudence est limitée. Mais dans la mesure où il s'agit d'un droit nouveau, en voie de formation, comme c'est le cas du droit communautaire, son rôle est beaucoup plus important.

26. Arrêts de la Cour de Justice n'ayant d'effet qu'entre les parties

Ce sont principalement les arrêts rendus par la Cour lorsqu'elle contrôle l'exécution du Traité et des actes communautaires, et les arrêts rendus en vertu de compétences dévolues à la Cour par les articles 178, 179, 180 et 181 du Traité CEE.

Une de tâches essentielles de la Cour de Justice est aussi de juger du respect des obligations communautaires par les Etats membres. Cette compétence découle des articles 169 et 170 du Traité CEE.

La Cour exerce cette compétence par la constatation qu'un ou plusieurs Etats membres ont manqué à certaines des obligations qui découlent pour eux des dispositions communautaires⁶⁹ (art. 171 CEE). Un tel arrêt ne peut avoir que l'autorité relative de la chose jugée.

En ce qui concerne les compétences subsidiaires accordées à la Cour, il s'agit premièrement, de la réparation des dommages causés par les institutions des Communautés ou par leurs agents (art. 178 CEE); ce sont des recours comparables aux recours de plein contentieux qui peuvent être formés devant le Conseil d'Etat français; il s'agit ensuite de la compétence attribuée à la Cour par l'article 181 CEE «pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue, dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté et pour son compte; aussi il s'agit d'une compétence qui est conférée à la Cour par l'article 180 CEE pour statuer sur certains litiges concernant la Banque Européenne d'investissement. Enfin selon l'article 170 CEE, tous les litiges concernant les rapports des agents communautaires avec les Institutions dont ils dépendent, sont soumis à la Cour de Justice.

Dans le cadre de ces compétences la jurisprudence de la Cour n'a qu'une portée assez limitée, parce qu'elle est restreinte aux parties au litige.

69. Art. 171 CEE: Si la Cour de Justice reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice.

Toutefois la Cour en appliquant le droit communautaire à un cas particulier peut être amenée à l'interpréter, c'est-à-dire à combler certaines lacunes dans la mesure nécessaire au règlement du différend.

27. Arrêts de la Cour de Justice ayant effet «erga omnes»

Ces arrêts comprennent a) les arrêts en annulation, et b) ceux qui interprètent les Traités ou les actes communautaires⁷⁰.

a. L'une des principales compétences attribuées à la Cour de Justice est le contrôle de la légalité des actes normatifs ou administratifs des communautés (art. 173 et 177 CEE)^{70,71,71a}.

Ce contrôle s'exerce soit par un recours direct, soit par un recours à titre préjudiciel (art. 177 par. 2, 3 CEE).

En ce qui concerne la valeur juridique à accorder aux arrêts en annulation rendus par la Cour de Justice sur la base de l'article 173 CEE, l'article 174 du Traité CEE a lui-même expressément prévu leur effet, «erga omnes». Toutefois, le 2ème alinéa de cet article précise que, lorsqu'il s'agit de règlements la Cour de Justice indique ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

b. Le Traité n'a pas prévu la valeur juridique à accorder aux arrêts interrogatifs rendus par la Cour en vertu de l'article 177 à la suite d'un renvoi préjudiciel d'une juridiction nationale. Cependant il est certain que cette décision lie non seulement le juge qui a ordonné le renvoi mais aussi toutes les juridictions supérieures. Sur ce point peut-on aussi estimer que la décision de la Cour a un effet «erga omnes».

D'après Catalane il n'est pas possible d'arriver à cette conclusion⁷².

En tout cas la Cour en annulant une disposition communautaire qui ne lui paraît pas compatible avec l'esprit et le texte du Traité et en interprétant en dernier ressort le droit communautaire, elle contribue concrètement à l'unité de ce nouveau droit.

70. Art. 173 CEE: La Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis.... (A cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent Traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission.

71. Art. 177 CEE: La Cour de Justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel a) ... b) sur la validité... des actes pris par les Institutions de la Communauté.

71a. A. Georgiadou, Juridiction communautaire et juridictions nationales, *Mélanges Xirotiris*, p. 551 ss.

72. N. Catalano, op. cit., p. 88.

SECTION 3

28. Les règles du droit relatives à l'application des trois traités communautaires

Ainsi qu'on a déjà rappelé, les articles 33 CECA, 173 CEE et 146 CEEA, se réfèrent expressément à la fois aux dispositions des trois traités et à toute règle de droit relative à leur application. Ce renvoi a une portée générale, du fait qu'il attribue expressément «aux règles de droit relatives à l'explication» des trois traités la qualité de source de droit des trois communautés. Il oblige, en effet, les Institutions des trois communautés à respecter ces règles.

Une controverse s'est engagée entre les premiers commentateurs du traité CECA au sujet de la signification à attribuer à la formule de l'article 33 du traité.

De Richement⁷³ affirme que la Cour ne saurait statuer que sur les violations d'un texte et non pas sur celles de principes généraux du droit public et du droit international. Lagrange⁷⁴ soutient que la formule de l'article 33 vise outre la violation des dispositions des traités, 1) les principes généraux du droit, 2) les textes autres que le traité, dans la mesure où ils pourraient être applicable, 3) les règlements pris par les institutions en exécution du Traité.

Il faut en premier lieu, remarquer, qu'une solution identique doit être adoptée tant en ce qui concerne l'interprétation du Traité CECA qu'en ce qui concerne l'interprétation des traités de Rome⁷⁵. En second lieu, il semble que le renvoi contenu dans les articles 33, 173 et 146 cités se réfère aux principes généraux du droit auxquels toute juridiction est tenue de se conférer, même s'ils ne sont pas expressément rappelés dans des normes écrites⁷⁶.

En résumé: Les principes généraux de droit et les textes auxquels les traités se réfèrent explicitement ou implicitement, ou auxquels il est de toute façon nécessaire de se référer pour l'application correcte des dispositions des trois traités, constituent des sources normatives des communautés figurant aux articles 33 CEE, 173 CEE et 146 CEEA.

73. De Richement, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, La Cour de Justice, p. 377.

74. Lagrange, «La Cour de Justice de Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», in *Revue de Droit Public et de la Science politique en France et à l'Étranger*, 1954, p. 424.

75. N. Catalano, *op. cit.*, p. 106.

76. Parmi ces principes figurent avant tous les règles fondamentales d'interprétation de la norme écrite qui, dans certains systèmes (par exemple art. 10, 11, 12, 14 et 15 des dispositions préliminaires du Code civil italien) sont précisées par des dispositions expresses in *Catalano*, *Manuel du Droit des Communautés Européennes*, *op. cit.*, p. 106.

SECTION 4

29. *Les accords conclus par les Communautés avec les pays tiers en application de la compétence internationale qui leur a été attribuée par les trois traités*

Les articles 228 CEE et 101 CEEA reconnaissent aux Communautés le pouvoir de conclure des accords avec un ou plusieurs Etats tiers ou avec des organisations internationales^{76a}. Ces dispositions établissent, par l'effet de la volonté commune des Etats contractants, l'attribution aux deux Communautés de la personnalité juridique non seulement dans le cadre des ordres juridiques internes, mais encore dans le cadre de l'ordre juridique international.

Les deux Communautés (CEE et CEEA) et notamment la CEE ont une capacité internationale bien plus ample que celle de la CECA^{76b}.

Les traités de Rome ne contiennent pas des dispositions analogues au deuxième alinéa de l'article 6 du traité CECA, suivant lequel «dans les relations internationales la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts».

D'après les articles précités, les trois communautés ont une personnalité juridique dans le cadre de l'ordre juridique international.

Une fois conclus les accords internationaux, lient toutes les institutions de la Communauté. Cela signifie qu'ils ne sont pas soumis au contrôle de la Cour de Justice, qui en conséquence, ne peut les invalider, même pas pour violation des dispositions du traité, ou pour incompétence de la Communauté dans son ensemble ou des institutions de celle-ci qui sont intervenues dans la négociation et la conclusion de ses accords.

76a. A. Georgiadou, Quelques problèmes juridiques posés en D.I.P. et Droit Communautaire et l'arrêt A.E.T.R. de la C.J.C.E., thèse, Paris 1974 (ronéo), p. 50, note 4, et les auteurs et citer.

76b. A. Georgiadou, Quelques problèmes etc., op. cit., p. 60, note 16. Voir aussi l'excellent ouvrage de M.P. Renter, La CECA, Paris L.G.O.J., 1954.

DEUXIEME PARTIE

COMMENT LES ORDRES JURIDIQUES SE RENCONTRENT DANS LE CADRE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

CHAPITRE PREMIE

L' ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL COLONISANT-L' ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

30. Introduction: Généralités

L' ordre juridique international a une incidence dans l' ordre juridique communautaire auquel il prête certains de ses principes; il s' agit d' une insertion formelle, mais de ce point de vue c' est une « colonisation » du droit communautaire par le droit international classique.

Pour examiner cette « colonisation »^{76c} du droit communautaire par le droit international et pour comprendre sa répercussion dans l' ordre juridique communautaire et voir sur quels principes leurs points communs se fondent, il est nécessaire d' examiner: 1) les rapports entre les traités internationaux et les traités communautaires, 2) les relations et les différences entre le droit international classique et le droit communautaire.

31. Traités Internationaux - Traités Communautaires

Les traités communautaires contiennent un caractère institutionnel. Mais, on ne peut pas, pour cette raison, les considérer comme différents — au point de vue de leur forme — des Traités internationaux classiques ou comme n' appartenant pas au droit international. En effet, toutes les organisations interétatiques, qu' elles soient universelles ou régionales sont l' oeuvre d' un traité international⁷⁷. En ce qui con-

76c. Sous le terme « colonisation » nous attendons le fait que l' ordre juridique international prête ses principes et ses bases fondamentales au droit communautaire et n' y incère.

77. Dans une étude récente Waelbroech Michel a très bien démontré l' appartenance au droit international de l' ordre juridique européen. Contribution à l' étude de la nature juridique des Communautés européennes, dans *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, 1964, p. 506.

cerne les communautés européennes, cette situation a été confirmée par l'avocat général M. Lagrange, dans ses conclusions dans l'affaire n° 8-55 ou il dit⁷⁸:

«Le Traite dont la Cour a pour mission d'assurer l'application s'il a bien été conclu dans la forme des Traités internationaux, et s'il en est un incontestablement n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la Charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituant le droit interne de cette communauté.

De plus M. Waelbroeck Michel⁷⁹ affirme que ces traités ne perdent pas leur caractère international du fait qu'ils deviennent la constitution de l'ordre juridique européen, puisque leur modification ou révision, bien que soumise à une procédure plus complexe où celle prévue pour les Traités internationaux classiques, n'échappe pas au contrôle des parties contractantes.

32. Comparaison des dispositions des traités communautaires ayant un caractère international, avec le contenu d'autres conventions ou traités internationaux

On rencontre dans le cadre des traités communautaires des dispositions ayant un caractère international; ce sont les dispositions qui s'adressent aux Etats membres et par lesquelles ceux-ci se sont engagés. On peut citer à titre d'exemple l'article 5 du Traité CEE qui stipule:

«Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité».

Un autre exemple d'une disposition «internationale» des traités précités se trouve dans l'article 16 du Traité CEE où il dit:

«Les Etats membres suppriment entre eux au plus tard à la fin de la première étape des droits de donner à l'exportation et les taxes d'effet équivalent».

Nous trouvons des dispositions analogues dans les articles 11, 12, 13, 30, 31, 32, 53 etc... du traité CEE, 86 du Traité CECA, 92 du Traité CEEA.

Dans tous ces articles, les Etats s'engagent, vis-à-vis des autres Etats membres de la Communauté à faire ou à ne pas faire quelque chose aux fins de l'établissement d'un marché commun.

78. *Affaire Fédércher c/Haute Autorité*, Recueil, Vol. II, p. 263.

79. *Michel Waelbroeck*, op. cit., pp. 513-515.

La comparaison de ces dispositions des Traités européens avec le contenu d'autres conventions ou traités internationaux, ne mène pas à la constatation des différences essentielles. Bien qu'en fait, aucun traité international ou convention douanière ne contiennent des engagements aussi *hardis* de la part des parties contractantes, ces dispositions «internationales» des Traités européens ne constituent pas pour autant une innovation en droit international public⁸⁰.

33. *La Cour Permanente de Justice a inspiré aux auteurs des traités communautaires de la création de la Cour de la Communauté*

La Cour Permanente de Justice Internationale a inspiré aux auteurs des Traités communautaires et précisément aux auteurs des Traités instituant la CECA de la création de la Cour des Communautés.

L'institution de la Cour de Justice de la Communauté Européenne de CECA est la preuve qu'une véritable juridiction internationale est possible.

Mais si les auteurs du Traité instituant la CECA se sont inspirés du précédent de la Cour Permanente de Justice Internationale, ils se sont tout autant, sinon davantage inspirés des procédés de leurs pays respectifs et surtout de la procédure du Conseil d'Etat français⁸¹.

Or, les traités de Paris et de Rome sont des traités internationaux, contenant des normes nées d'une concordance de volonté des neuf sujets du droit des gens; ils ne diffèrent, quant à leur forme, aucunément des Traités internationaux classiques.

Du point de vue matériel, il y a une différence considérable parmi les Traités internationaux classiques et les traités communautaires; les premiers s'adressent en général aux Etats en leur imposant des obligations et en leur conférant des droits; tandis que les traités communautaires s'adressent non seulement aux Etats membres mais aussi à leurs sujets. Par exemple, aux entreprises et leurs organisations (dans le Traité CECA) aux personnes physiques ou morales (dans les Traités CEE et l'Euratom); ils contiennent également des normes à caractère institutionnel, à savoir, celles qui réglementent l'organisation et le fonctionnement des organes communautaires.

En résumé les traités instituant les communautés européennes sont du point de vue formel et d'après leur acte de naissance des traités internationaux; comme tels ils doivent être considérés comme relevant

80. *F. Rigaux*, *Europäische Recht in Völkerrecht*, in *social Economische Wetgeving*, Vol. X, 1962, n° 12, p. 632.

81. *Anik Antoine*, *La Cour de Justice de la CECA et la Cour Internationale de Justice*, extrait de la *Revue Générale du Droit International Public*, Avril-Juin 1953, N° 2, Voir également *Jean L'Huillier*, *une conquête du droit administratif français: le contentieux de la CECA*, *Dalloz*, *Chronique* 1953, p. 63.

du droit international quoique leur contenu, qui est très particulier, les distingue nettement des traités internationaux classiques.

31. Relations entre Droit international classique - Droit national d'une part et Droit communautaire - Droit national d'autre part

A. Ordre juridique international - Ordre juridique national

La solution donnée par le juge national à un conflit entre les normes de ces deux ordres juridiques, (ordre juridique international – ordre juridique national), est déterminée par la manière dont les rapports sont réglés dans l'ordre juridique de chaque Etat. Lorsque la Constitution dispose que le traité international dûment ratifié et publié, se trouve sur un pied d'égalité avec la loi interne, le juge appliquera la disposition conventionnelle lorsqu'elle est de date plus récente, conformément au principe «lex posterior derogat priori». Le même principe est d'application lorsque la loi interne est postérieure au traité, mais cette solution peut avoir des conséquences fâcheuses sur le plan international. Ainsi lorsque le juge national, organe d'Etat, applique une loi contraire aux engagements internationaux souscrits par l'Etat, il peut, de ce fait engager la responsabilité internationale de ce dernier. Afin d'éviter cette conséquence, certaines constitutions donnent au droit international conventionnel un rang plus élevé que celui de la simple loi en droit interne.

1. Ordre juridique français

La Constitution française de 1958 dispose dans son article 55: «Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés, ont après leur publication, une autorité supérieure à la loi, sans réserve, pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie». Cette disposition ne résout que partiellement la conflit avec une loi interne postérieure, puisque le juge français n'a aucun pouvoir de contrôle sur la régularité des actes du législateur.

2. Ordre juridique néerlandais

L'article 66 de la Constitution néerlandaise prévoit: «Les dispositions législatives en vigueur à l'intérieur du Royaume, ne seront pas mises en application dans le cas où celle-ci serait incompatible avec les dispositions d'accords internationaux, susceptibles d'engager tout individu, et conclus, soit avant, soit après l'entrée en vigueur des dispositions législatives». Il s'en suit que le juge néerlandais doit toujours préférer la disposition conventionnelle, antérieure ou postéri-

ès particulier, les
ques.

Droit national d'
l'autre part
rdre juridi-

entre les normes
national — ordre
ont les rapports
orsque la Consti-
ifié et publié, se
ge appliquera la
récente, confor-
même principe
au traité, mais
ur le plan inter-
at, applique une
ts par l'Etat, il
le de ce dernier.
ons donnent au
que celui de la

son article 55:
ouvés, ont après
s réserve, pour
e partie». Cette
une loi interne
oir de contrôle

prévoit: «Les di-
ume, ne seront
it incompatible
tibles d'enga-
drée en vigueur
écérlandais doit
ure ou postéri-

eur, à la législation nationale avec laquelle elle se tro-
flit.

3. Ordre juridique belge

La Constitution belge ne dit rien sur les rappor-
international et le droit interne et jusqu'ici, la tenden-
et de la jurisprudence a été de donner la préférence à
re.

4. Ordre juridique luxembourgeois

La Constitution luxembourgeoise est muette
chie entre les normes internationales et les normes na-
connaissance de la primauté du droit international pu-
luxembourgeois résulte d'une évolution jurisprudentielle
lement en 1950 que la Cour supérieure de justice dan-
juin a expressément reconnu la prééminence du dro-
public en ces termes: en cas de conflit entre les dispos-
té international et celles d'une loi interne postérieure
tionale doit prévaloir sur la loi nationale. «Depuis l'ori-
dence luxembourgeoise est constante. Le Conseil d'Etat
même position. Dans un arrêt du 28 juillet 1951, après
que la loi fiscale nationale était en opposition avec la
belge-luxembourgeoise de 1931 il concluait: «en cas de
dispositions d'une convention internationale ayant force
notre pays et celles du droit interne, les premières pré-
en échec l'application des dispositions dérogatoires
postérieures».

La suprématie du traité sur la loi ne fait donc
Grand-Duché de Luxembourg.

5. Ordre juridique allemand et italien

Le problème est simple en Allemagne et en Italie
disposition constitutionnelle ne précise explicitement la
à accorder aux traités internationaux. Or les articles 10 de la
tution italienne⁸³ et 25 de la loi fondamentale de la République
rale d'Allemagne⁸⁴ consacrent la prééminence des règ-

82. *Pescatore*, Prééminence des traités sur la loi interne et la
luxembourgeoise, *Journal des Tribunaux*, 1953, p. 445 ss.

83. Art. 10 de la Constitution Italienne: «l'ordre juridique italien
règles de droit international généralement reconnues».

84. Art. 25 de la loi fondamentale de la République Fédérale

droit international public sur le droit interne, il est constant en droit italien et allemand que ce principe ne s'applique pas aux traités internationaux. C'est donc à la jurisprudence, par ailleurs fortement influencée par la doctrine, de déterminer la valeur des actes conventionnels internationaux par rapport aux normes nationales, or, dans ces deux pays, la doctrine reste dans sa très grande majorité fidèle aux thèses dualistes d'Anzilotti⁸⁵ et de Triepel⁸⁶; le traité international pénètre dans l'ordre juridique national par l'intermédiaire de la loi de ratification et il prend ainsi, dans l'ordre interne, la force juridique de la loi qui l'a introduit. La jurisprudence aussi bien en Allemagne qu'en Italie fait une application constante des principes affirmés par la doctrine^{87,88}.

En effet, du point de vue du droit international, le traité prime toujours. C'est d'ailleurs le sens de l'avis exprimé, comme suit, par la Cour Permanente de Justice Internationale dans la Question des Communautés grecobulgares: c'est un principe généralement reconnu du droit des gens que, dans les rapports entre puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles du traité (avis consultatif du 31 juillet 1930 Serie B' n° 17, p. 32).

6. Ordre juridique britannique

L'approche britannique des problèmes du rapport du droit national et du droit international est traditionnellement résolument dualiste. La conclusion des obligations internationales est une prérogative de la Couronne; l'application en droit interne des obligations résultant des accords internationaux est une prérogative du parlement. Dès lors, une obligation internationale régulièrement contractée par la Couronne ne peut en aucun cas affecter les droits ou les obligations des particuliers aussi longtemps que le Parlement n'aura pas pris les me-

actes généraux du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment des lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral.

85. *Anzilotti*, Cours de droit international, traduction Gidel, 3ème édition, pp. 51 et 88.

86. *Triepel*, «Les rapports entre le droit interne et le droit international» 1923, I. pp. 76 et ss. Rec. des Cours de l'Académie de la Haye 1923, I.

87. Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 26.3.57. Recueil des arrêts de la Cour Constitutionnelle 6, pp. 309 et ss. «le législateur n'est pas lié par le droit conventionnel international», p. 362, in *Constantinesco-Mégret C.*, Le droit des Communautés Européennes et l'ordre juridique des Etats membres, 1967, p. 92.

88. Arrêt N° 2124 de la Cour de Cassation Italienne du 25.7.1962, Arrêt n° 1659 de la Cour de Cassation Italienne du 27.6.1962.

sures nécessaires pour permettre à la règle internationale de devenir effective dans l'ordre juridique interne. Ainsi l'application du droit international dans l'ordre juridique interne nécessite-t-elle la prise de mesures d'ordre législatif. Dans la technique traditionnelle cette intervention du législateur se traduit non par une introduction ou par une insertion dans l'ordre juridique interne de la norme internationale, mais par une modification expresse de la législation nationale afin de la rendre compatible avec les obligations internationales contractées.

7. Ordre juridique irlandais

Les conceptions irlandaises des rapports du droit international et du droit national sont résolument dualistes aussi. Cette doctrine dualiste est même explicitement confirmée par le paragraphe 6 de l'art. 29 de la Constitution irlandaise aux termes duquel: «Aucun accord international ne fera partie de l'ordre juridique interne de l'Etat sinon dans les conditions déterminées par le Parlement». Mais, la Constitution irlandaise contient d'autres dispositions favorables à l'application du droit international. C'est ainsi que le paragraphe 3 de l'article 29 prévoit que: «L'Irlande accepte les principes généralement reconnus du droit international comme une règle de conduite dans ses relations avec les autres Etats». Ainsi peut-on déduire de cette disposition que les principes généraux du droit international, et notamment le principe «*pacta sunt servanda*», ont en Irlande une valeur constitutionnelle. Il ne semble pas que les juridictions irlandaises aient eu jusqu'à ce jour l'occasion de se prononcer sur les conclusions précises à tirer de cette constatation, mais l'article 29 paragraphe 3 constitue un élément de nature à favoriser une application satisfaisante du droit international et du droit communautaire.

8. Ordre juridique danois

Bien que le principe n'en soit pas expressément consacré par la constitution danoise, les rapports entre le droit international et le droit national sont régis par l'approche dualiste. En conséquence, un traité régulièrement conclu ne crée pas directement de droits applicables au Danemark, et les particuliers ne peuvent invoquer devant les tribunaux les dispositions d'un tel traité. Un acte interne (loi du Parlement, ou, si une loi a effectué la délégation nécessaire, ordonnance du pouvoir exécutif) est donc normalement nécessaire pour donner effet interne aux dispositions du traité. Comme au Royaume-Uni, la technique traditionnelle employée au Danemark consiste dans une modification de la loi interne ayant pour objet et pour effet de mettre ses dispositions en concordance avec les obligations internationales souscri-

tes. Le législateur reste constitutionnellement libre de procéder à des modifications du droit interne, au risque d'engager la possibilité internationale de son pays.

Toutefois la théorie dualiste est, au Danemark comme ailleurs, atténuée par la reconnaissance de la valeur éminente des obligations internationales; dès lors, en cas de conflit apparent entre l'obligation internationale et une mesure interne, les juridictions appliquent des principes d'interprétation ayant pour effet de réduire dans toute la mesure du possible le conflit.

B. Ordre juridique communautaire - Ordre juridique national

Etant donné que les traités instituant les Communautés Européennes sont en premier lieu des traités internationaux, les problèmes qui se posent par le juge national, à propos des rapports entre le droit communautaire et le droit interne sont, au moins partiellement du même ordre que ceux qu'on rencontre en touchant le problème d'un conflit entre le droit international classique et le droit national.

C. Les traités européens étant des traités internationaux, posent les mêmes problèmes pour le juge national que ceux-ci

Comme on a déjà dit le rang qu'occupent les Traités internationaux dans l'ordre juridique de chaque Etat membre est déterminé par la constitution. Il en résulte que les traités européens étant des traités internationaux ont dans tous les ordres juridiques des Etats membres au moins le rang des lois. Ceci implique qu'une contradiction entre le contenu matériel de ces Traités et celui des dispositions législatives secondaires de droit interne ne devient jamais un problème pour le juge interne, selon la règle «lex posterior derogat priori» à condition toutefois que les dispositions conventionnelles soient self-executing (directement applicables). C'est sans ce sens qu'il faut interpréter le considérant de la Cour de Justice selon laquelle le traité ainsi que le protocole sur les privilèges et immunités «ont force de la loi dans les Etats membres à la suite de leur ratification et qui l'emportent sur le droit interne»⁸⁹.

En ce qui concerne les conflits entre les lois et les traités, auxquels la Constitution confère un rang supérieur aux lois, le juge national applique immédiatement les règles des Traités lorsque seulement il possè-

89. Arrêt du 6.12.1960 dans l'affaire 6-60 en cause de Humblet c/Etat belge- Recueil, VI, p. 1146.

de le pouvoir de refuser l'application de la loi interne contraire au traité.

Ce pouvoir est expressément conféré aux tribunaux néerlandais par l'article 66 de la Constitution, aussi bien par les lois antérieures que postérieures aux traités⁹⁰, alors que le juge en France n'a pas ce pouvoir pour une loi postérieure au traité. Le pouvoir d'application de la constitutionnalité des lois n'y appartient en vertu de l'article 62 de la Constitution de 1958 qu'au seul conseil constitutionnel. Il s'en suit que «les tribunaux ne pourraient donc se refuser à appliquer une loi contraire aux textes des traités communautaires»⁹¹.

35. *La notion de «self-executing» en droit international classique et en droit communautaire (pour les dispositions communautaires ayant un caractère «international»)*

Cette notion reprise de la pratique américaine fait l'objet des plusieurs interprétations⁹², mais l'idée principale est que, sur la base de la disposition en question et par sa simple incorporation ou transformation en droit interne, les justiciables puissent faire valoir des droits individuels, sans qu'il y ait besoin d'autres actes d'exécution.

1. Les problèmes si une disposition est «self-executing» se pose pour le droit communautaire de la même façon que pour le droit international classique

La question si une disposition est «self-executing» se pose pour le droit communautaire de la même façon que pour le droit international classique, quoiqu'il y ait une différence de base⁹².

Au point de vue du droit international, la Cour Permanente de Justice Internationale a donné la réponse suivante, dans son avis consultatif du 3 mars 1928 dans l'affaire relative à la compétence des tribunaux de Danzig:

«On peut facilement admettre que selon un principe de droit international bien établi, le «Beumtenabkommen» accord international ne peut, comme tel créer directement des droits et des obligations pour les particuliers. Mais on ne saurait

90. Voir supra, pp. 373, 374.

91. Jean-Louis Robers, Le Marché commun et la justice française, dans *Jurisclasseur Périodique*, I. Doctrine, 1961, p. 1624.

92. Ophüls, Das problems des unmittelbaren innerstaatlichen Anwerdbarkeit (self-executing) von Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge und seine Anwendung auf die Gemeinschaftsverträge, Bericht der wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, II, 1963, pp. 1-14, in B. Suy, Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres, p. 15.

contester que l'objet même d'un accord international dans l'intention des Parties contractantes, puisse être l'adoption, par les Parties, des règles déterminées créant des droits et obligations pour des individus, et susceptibles d'être appliqués par les tribunaux»⁹³.

2. L'applicabilité directe c'est une exception en droit international classique; elle est une règle en droit communautaire

Toujours d'après le droit des gens classique, cette intention de Parties contractantes ne peut être présumée; lorsque cette intention ne ressort par clairement du texte du Traité ou de son application, il en résulte que le traité en question, n'est pas directement applicable, et que l'individu ne peut s'en prévaloir devant le juge interne.

La Cour de Justice des Communautés Européennes eut à examiner un problème analogue, dans son arrêt du 5 février 1963 relatif à l'affaire déjà célèbre von Gent et Loos⁹⁴ mais elle avait appliqué des critères différents de ceux retenus en son temps par la Cour Permanente de Justice Internationale: la Tariefcommissie, tribunal administratif néerlandais, statuant en dernier ressort, a demandé une décision à titre préjudiciel⁹⁵ sur la question de savoir si l'article 12 du Traité CEE, a un effet interne, en d'autres termes, si les justiciables peuvent bien faire valoir, sur la base de cet article, des droits individuels que le juge doit sauvegarder⁹⁴. L'article 12 est conçu comme suit:

«Les Etats membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation ou à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles».

A première vue, cet article ne contient qu'une obligation pour les Etats membres de ne pas faire, c'est-à-dire de s'abstenir de quelque chose. C'est une disposition ayant un caractère «international».

Bien que dans ses termes, l'article 12 s'adresse seulement aux Etats membres sans conférer explicitement des droits subjectifs aux individus, la Cour déclare que cette disposition «engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder».

D'après le professeur Rigaux⁹⁶ ce phénomène s'explique par la

93. Cour Permanente de Justice Internationale, Série B', N° 15, pp. 17-18.

94. Recueil, IX, p.; 1 et ss.

95. Voir infra, p. 436.

96. F. Rigaux, Le problème des dispositions directement applicables, (self-executing) des traités internationaux et son application aux traités instituant les communautés; Rapport de l'Association Belge pour le Droit Européen, Zwolle, 1963, p. 14.

fraternisation des Etats et des ressortissants dans le nouvel ordre juridique international, mis en oeuvre par le droit communautaire: «la règle de droit qui lie l'Etat dans l'ordre communautaire... doit être assimilée, dans l'ordre interne, à une règle de droit public national dont les citoyens peuvent se prévaloir, dès que la transgression de cette règle par l'Etat lèse un intérêt juridiquement protégé.

Etant donné ce caractère spécifique de l'ordre juridique de droit international créé par le droit communautaire, on est porté à admettre une présomption générale d'applicabilité directe des dispositions «internationales» — celles qui s'adressent aux Etats membres — des traités européens, pourvu qu'elles soient assez élaborées. Une exception à la règle de l'applicabilité directe en droit commun ne serait admise que lorsqu'elle résulte clairement du texte⁹⁷. Celui-ci peut nécessiter, soit sur le plan communautaire, soit sur le plan national une nouvelle mesure pour concrétiser l'obligation qu'il définit. En outre, l'obligation assumée par l'Etat membre peut-être assortie de réserves, et de l'avis de la Cour, ceci peut également limiter le caractère self-executing de la disposition^{98,99}.

En résumé: la notion d'applicabilité directe n'est pas une notion spécifique au droit international classique, le droit communautaire connaît l'existence des règles déterminées créant des droits et des obligations pour les individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux. Toutefois, si en droit international public traditionnel, en effet l'applicabilité directe est exceptionnelle et est subordonnée à ce que sur ce point la volonté des Etats s'exprime d'une façon explicite, cette notion d'applicabilité directe doit être entendue d'une manière plus large en droit communautaire compte tenu du nouvel ordre juridique que les traités de Rome et de Paris instaurent et dont

97. Recueil, Vol. IX, pp. 24-25.

98. Sur ce point la procédure communautaire diffère de celle du droit international classique, parce que selon ce droit lorsque l'intention de l'applicabilité directe des dispositions des Traités internationaux ne ressort pas clairement du texte du Traité ou de son application, le Traité en question n'est pas directement applicable voir *infra*, p. 401 ss.

99. Tous les commentateurs de cet arrêt (arrêt du 5. février Van Gend et Loos—Recueil, IX, p. 1 ss.) soulignent l'argument tiré du caractère prohibitif de l'article 12 CEE. De cette disposition entre la nature prohibitive et la nature impérative d'une disposition conventionnelle la Cour des Communautés a été amenée à accepter l'applicabilité directe des règles impératives positives. Il semble qu'un raisonnement analogue à celui que la Cour a tenu pour l'article 12, peut également se justifier pour toutes les dispositions conventionnelles qui *prima facie*, ne comportent des obligations que pour les Etats membres, que cette obligation soit de nature positive ou négative et qui sont suffisamment élaborées pour permettre leur application immédiate. *Francois Rigaux* dans «Journal des Tribunaux», 1963, n° 4397, pp. 109-192 ss.

les sujets du droit ne sont-ils seulement les Etats membres mais aussi leurs ressortissants.

36. Conclusion du chapitre

La colonisation du droit communautaire par le droit international classique c' est une colonisation plus ou moins formelle:

1) Les traités instituant les Communautés Européennes sont du point de vue formel et d' après leur acte de naissance des traités internationaux.

2) Ces traités établissent eux-mêmes (comme les traités internationaux) des obligations à la charge des Etats membres et ils créent des obligations entre les Parties contractantes, quoique qu' ils créent des obligations (peut-être encore plus accentuées) pour les autres aussi sujets du droit communautaire: les individus, personnes morales ou physiques, entreprises des Etats membres.

3) Les rapports entre le droit communautaire et le droit national des Etats membres sont basés sur les mêmes principes que les rapports entre le droit international classique et le droit national (De ce point de vue, c' est plutôt une colonisation matérielle du droit communautaire par le droit international classique).

4) Les principes de la Cour Internationale de Justice ont inspirés aux auteurs des traités instituant les Communautés de l' idée de la création de la Cour des Communautés Européennes.

5) Le notion de self executing c' est une notion que le droit communautaire l' a empruntée de droit international classique et elle est généralement basée sur des mêmes principes.

CHAPITRE DEUXIEME

L' ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE COLONISANT- L' ORDRE JURIDIQUE INTERNE DES ETATS MEMBRES

37. Introduction: L' ordre juridique interne et la mise en oeuvre du droit communautaire

Indépendamment des dispositions directement applicables¹⁰⁰ contenues soit dans les Traités instituant les communautés européennes, soit dans les actes de portée juridique que les institutions communautaires sont habilitées à arrêter, la mise en oeuvre du droit communautaire exige en revanche l' intervention des autorités nationales lorsqu' il ne constitue qu' une obligation imposée uniquement aux Etats membres et dont la réalisation effective sur le plan interne et l' applicabilité aux particuliers se trouvent dès lors subordonnées, à une action déterminée des pouvoirs publics de ces Etats¹⁰¹. C' est - à- dire les Etats membres sont conduits à prendre sur le plan pratique, des dispositions qui s' imposent pour respecter les obligations qui leur incombent, et en même temps à «nationaliser» un acte communautaire qui, sans ce changement de nature, ne pourrait pas être appliqué sur le territoire de l' Etat membre; il s' agit du droit communautaire non directement applicable.

Entre l' acte communautaire et les particuliers, il y a l' écran des mesures nationales. Dans ce cas les tribunaux nationaux n' appliquent pas le droit communautaire. Les seules sources qu' ils connaissent et appliquent sont les mesures nationales.

En outre l' insertion du droit communautaire directement applicable dans l' ordre juridique des différents Etats membres peut aussi entraîner certaines contradictions, certaines inadaptations ou certaines lacunes dans le système normatif national. Dans ce cas les Etats membres peuvent être conduits à prendre des mesures destinées à ajuster leur droit national aux règles communautaires.

100. Pour les dispositions directement applicable v. supra p. 401 ss.

101. Semaine de Bruges, op. cit., p. 108 ss.

Le rôle des autorités nationales dans la mise en oeuvre du droit communautaire est donc considérable. Le bon fonctionnement de l'ordre communautaire exige une coopération efficace et loyale des Etats membres. Ils sont appelés, dans ce but, à prendre toute une série de mesures de nature différente suivant le degré d'initiative et de liberté d'action dont ils disposent.

38. Les mesures que les Etats membres prennent pour la mise en oeuvre du droit communautaire

Dans l'ensemble de mesures que les Etats membres prennent pour la mise en oeuvre du droit communautaire et son insertion dans l'ordre juridique national, il convient tout d'abord de distinguer nettement les divers types d'actes arrêtés par les autorités nationales, suivant leur caractère plus ou moins obligatoire et le degré d'initiative et de liberté d'action dont ces autorités disposent. Dans cet ordre d'idée on peut faire une distinction entre les trois types d'actes suivant¹⁰²:

i) Les actes où l'intervention des Etats membres n'est pas liée à une «obligation» qui leur est juridiquement imposée par une disposition communautaire et où les autorités nationales conservent dès lors la plénitude de leur pouvoir d'appréciation et du choix de l'opportunité et des moyens. Ce sont les actes pour lesquels la compétence des Etats membres est discrétionnaire.

Il en est ainsi lorsque les autorités nationales décident de prendre certaines dispositions pour se conformer à un avis ou à une recommandation émanant des Institutions communautaires. Dans cette hypothèse, l'Etat membre n'est d'ailleurs pas tenu d'appliquer toutes les dispositions contenues dans l'avis ou dans la recommandation. Il peut, suivant ce qu'il juge opportun, donner suite à certains éléments de l'avis ou de la recommandation et non à d'autres.

D'autre part, l'insertion des normes communautaires dans le système juridique national peut conduire à des contradictions et des lacunes. Dans le souci d'éviter aux juges et aux administrations nationales incertitudes ou hésitations, les Etats membres peuvent estimer opportun d'abroger expressément ou de modifier certaines dispositions de droit interne.

Enfin, ils peuvent juger utile de créer ou d'adapter certains méca-

102. Dans un but de clarté on se réfère essentiellement aux dispositions du Traité CEE: les problèmes d'exécution de ces dispositions sont fondamentalement semblables, mutatis mutandis, pour ce qui concerne la mise en oeuvre des Traités instituant la CECA et la CEEA.

nismes nationaux pour permettre une application plus harmonieuse de certaines prescriptions communautaires. Ainsi bien que le principe de l' applicabilité directe des règlements communautaires soit un principe absolu, et qu' en conséquence on doit considérer « ipso facto » comme inapplicables¹⁰³, toutes les dispositions nationales qui sont contraires à un règlement communautaire, les Etats membres peuvent être conduits à prendre des mesures de droit interne pour ajuster ou adapter leur droit national en fonction de règles communautaires directement applicables qui seraient la source de lacunes ou de contradictions dans l' ordre interne; les autorités nationales doivent naturellement, dans cette hypothèse, faire preuve d' une prudence particulière dans l' interprétation des règlements communautaires qui ne peut être définitivement fixée que par la Cour de Justice. Par exemple pour faciliter la mise en oeuvre du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, la République Italienne a institué un régime spécial pour les pensions des mineurs qui n' existait pas auparavant¹⁰⁴. Les Pays-Bas, de leur côté, ont considéré que le régime juridique qu' ils appliquaient aux étrangers n' était adapté à la situation actuelle, caractérisée en particulier par la libre circulation des travailleurs ressortissants des Etats membres à l' intérieur de la Communauté¹⁰⁵. Aussi en Belgique a-t-on voté la loi du 13 janvier 1965 qui modifie complètement le régime antérieur et l' adapte aux nécessités nouvelles. Elle a modifié aussi sa législation agricole pour l' adapter aux nécessités nouvelles découlant de la mise en oeuvre de la politique agricole commune; ainsi la loi du 30 juin 1931 sur l' importation, l' exportation et le transit des marchandises a été abrogée et remplacée par la loi du 11 septembre 1962; on peut également citer à cet égard la loi française d' orientation agricole du 8 août 1962¹⁰⁶.

Ainsi le droit communautaire amène-t-il les Etats membres à modifier librement leur législation interne pour la rendre plus conforme aux exigences communautaires.

ii) Les actes pour lesquels le pouvoir d' appréciation des Etats membres se trouve limité au choix de l' opportunité de prendre ou de ne pas prendre la mesure autorisée. Ce sont les actes que les Etats membres arrêtent en vertu d' une décision communautaire qui les « au-

103. La question de savoir si les dispositions nationales contraires aux règlements communautaires sont abrogées ou simplement suspendues par l' entrée en vigueur de ces règlements, ne sera pas examinée dans la présente étude, car elle n' est pas directement liée à l' objet même de cette étude.

104. Loi italienne n° 5 du 3 janvier 1960 Gazz. Uff. n° 27 du 2.2.60, in *Constantinides - Megret C.*, op. cit., p. 132, note 2.

105. Règlements n° 15 et 38/1964.

106. J.O.R.F., 10.8.1962.

torise» simplement à prendre les actes en question, et où leur pouvoir d'appréciation se trouve limité au seul choix de l'opportunité de prendre ou de ne pas prendre la mesure autorisée. Lorsqu'ils utilisent cette autorisation, les Etats membres sont sans pouvoir pour modifier la nature, les conditions et les modalités de l'acte, telles qu'elles ont été fixées par la décision communautaire. L'Etat membre reste libre d'user ou non de la faculté qui lui est accordée mais il ne peut en user que dans les conditions définies et n'a plus compétence pour apprécier le choix de moyens ou le contenu substantiel des mesures à prendre.

Cette catégorie d'actes comprend notamment les dispositions nationales arrêtées par les Etats membres en vertu:

- des mesures de sauvegarde que les Etats peuvent se voir autorisés à prendre pendant la période de transition, par décision de la commission en vertu de l'article 226 du Traité CEE¹⁰⁷.
- des mesures de protection que la Commission peut les autoriser à prendre en vertu de l'article 155 du Traité CEE, par dérogation aux principes généraux de la mise en oeuvre progressive, d'une politique commerciale commune¹⁰⁸.
- des contingents tarifaires à droit réduit ou nul qu'ils peuvent se voir octroyer par décision du Conseil ou de la Commission, en vertu de l'article 25 du Traité CEE¹⁰⁹.

iii) Enfin les actes pour lesquels la compétence des Etats membres est liée. Ce sont les actes que les Etats membres arrêtent en vertu d'une obligation qui leur est imposée par des dispositions d'ordre communautaire. Les Etats membres sont tenus de prendre les mesures que ces dispositions leur imposent dans les conditions et suivant les modalités, qui leur sont prescrites. Leur intervention est limitée à l'exécution du droit communautaire.

D'une part la compétence des autorités nationales est liée quant au contenu des obligations qui leur sont imposées et qui ne leur laissent aucune marge d'appréciation sur le fond même des mesures à prendre. Les pouvoirs publics nationaux n'exercent plus leur autorité

107. Citons à titre d'exemple les décisions de la Commission des 20 septembre 1963 (J.O.C.E. 1964, p. 145/64 et 16 avril 1964 (J.O.C.E. 1964, p. 1162/64).

108. Par exemple les décisions de la Commission du 21.9.1964 (J.O.C.E. 1964, p. 2497/64 et ss.).

109. Les exemples de telles décisions sont nombreux (cf. notamment séries de décisions de la Commission du 4.11. J.O.C.E. 1964, p. 3259/64 et ss.) et du 12 nov. 1964 J.O.C.E. 1964, pp. 3949 et ss.).

dans le choix politique; ils agissent uniquement comme instrument d'exécution du droit communautaire.

D'autre part les manquements des Etats membres dans l'exécution effective et correcte des mesures prescrites par de telles dispositions communautaires constituent de leur part une infraction que la Commission ainsi que chaque des autres Etats membres peuvent poursuivre à leur encontre selon la procédure des articles 169 et 170 du traité CEE.

Cette dernière catégorie d'actes sera seule prise en considération dans le cadre de ce chapitre car elle est la seule à présenter un intérêt pour l'examen des problèmes que pose l'exercice traditionnel des pouvoirs publics nationaux pour la mise en oeuvre du droit communautaire.

39. Les sources du droit communautaire concernant les obligations de son exécution imposées aux Etats membres

Elles sont tout d'abord les dispositions des Traités non directement applicables et qui s'imposent aux Etats membres des actions déterminées indépendamment de toute intervention des institutions communautaires.

Il ne s'agit pas ici de revenir sur la définition de la notion d'applicabilité directe. On doit rappeler simplement que la notion d'applicabilité directe n'est pas une notion spécifique au droit communautaire et que le droit international public connaît l'existence des règles déterminées créant des droits et des obligations pour les individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux¹¹⁰. Toutefois, si en droit international public traditionnel cet effet d'applicabilité directe est exceptionnel et reste subordonné à ce que sur ce point la volonté des Etats s'exprime d'une façon explicite, cette notion d'applicabilité directe, doit être entendue d'une manière plus large en droit communautaire, compte tenu du nouvel ordre juridique instauré par les Traités de Paris et de Rome dont les sujets du droit sont non seulement les Etats membres mais aussi leurs ressortissants.

En cas de conflit sur l'interprétation d'une telle disposition, c'est évidemment à la Cour de Justice qu'il appartient de déterminer, soit dans le cadre d'un recours introduit par la Commission ou par un Etat membre sur la base des articles 169 et 170 du Traité CEE, soit dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel, si la disposition litigieuse impose effectivement aux Etats membres une obligation déterminée indépendante de toute intervention communautaire.

110. Avis de la Cour Permanente de Justice Internationale n° 15 du 3.3.1928 (Publications de la Cour, série A, n° 28, p. 17).

Il est inutile de s'étendre sur les dispositions des Traités non directement applicable et qui créent des obligations aux Etats membres. La plupart de ces dispositions prescrivent soit des obligations de s'abstenir, qui ne nécessitent aucune mesure nationale particulière, soit des obligations des principes assez vagues par elles-mêmes et qui doivent être précisées par des actes communautaires.

Certaines dispositions des règlements arrêtés par les institutions communautaires peuvent également présenter le caractère et la portée d'une obligation imposée aux Etats membres, pour prendre certaines mesures déterminées.

Certain actes communautaires ont un caractère «mixte», les règlements par exemple eux-mêmes bien que directement applicable peuvent exiger, dans certains cas des mesures nationales pour recevoir une application concrète de même que sur le plan interne une loi peut nécessiter des mesures réglementaires d'application; il s'agit des cas où les règlements obtiennent certains éléments de décisions ou de directives qui nécessitent l'intervention des pouvoirs publics nationaux pour recevoir application dans l'ordre interne. La définition du règlement n'exclut pas, d'ailleurs, de telles éventualités. Se référant à la notion de l'«acte mixte» la Cour de Justice a reconnu, dans deux arrêts du 14 Décembre 1962¹¹¹ qu'en dépit de leur caractère d'acte de portée générale et directement applicable, les règlements communautaires peuvent comporter accessoirement des dispositions présentant les caractéristiques d'une décision destinée aux Etats membres et prévoyant l'intervention des pouvoirs publics nationaux pour leur mise en oeuvre. La plupart des règlements en effet comportent dans la pratique des éléments des décisions. C'est ainsi, par exemple, que selon le règlement n° 19 du Conseil¹¹², les Etats membres sont tenus de fixer les prix d'intervention, les prix indicatifs et les prix de seuil des céréales, de déterminer l'organisme national d'intervention et de calculer les prélèvements et les restitutions.

Les règlements contiennent également des éléments de directives. Par exemple le règlement n° 11 du Conseil¹¹³ oblige les Etats membres à organiser sur le plan national un contrôle des obligations incombant aux transportateurs et un mécanisme de sanctions en cas d'infraction.

Ce sont enfin, et essentiellement, les directives et les décisions du Conseil ou de la Commission adressées à un ou plusieurs Etats membres¹¹⁴ en vertu des dispositions du Traité ou des règlements com-

111. Affaire n° 16-17/62 (Recueil jurispr. Cour 1962 n° 8, fasc. 4, p. 906). Affaire n° 19-22 (Recueil jurisprudence Cour 1962 n° 8, fasc. 4, p. 948).

112. J.O.C.E. du 18.8.60, p. 1121/60, en particulier art. 14 et 16.

113. J.O.C.E. du 20.4.62, p. 933/62, en particulier art 5 et 11.

114. Les décisions communautaires adressées à des particuliers sont directement

munautaires et qui obligent les Etats destinataires à prendre certaines mesures déterminées.

Ces décisions et directives constituent la source principale du droit communautaire non directement applicable. Elles ont précisément et uniquement pour objet d'imposer aux autorités nationales des Etats membres destinataires l'obligation d'arrêter sur le plan interne certaines mesures bien définies, dans les conditions et suivant les modalités qui leur sont prescrites. Elles nécessitent toujours l'intervention des pouvoirs publics nationaux pour être applicables dans l'ordre interne de ces Etats.

Il résulte des termes de l'article 189 du Traité CEE que si ces deux types d'actes ont pour caractéristique commune d'engendrer des obligations qui s'adressent à des destinataires nommément désignés, la directive semble par contre laisser aux Etats membres des possibilités de choix plus étendues que la décision pour la mise en oeuvre de la réglementation imposée¹¹⁵.

La caractéristique essentielle des obligations imposées aux Etats membres en vertu de ces diverses sources de droit communautaire secondaire réside dans le fait que l'intervention des autorités nationales ne constitue qu'un relais à assurer l'application obligée d'une norme juridique qui reste communautaire quant à sa substance.

Les dispositions légales ou réglementaires que les Etats membres sont tenus de prendre en vertu de ces obligations sont sans doute nationales quant à la forme sous laquelle elles sont prises, mais elles sont communautaires quant à leur fondement et leur contenu matériel. Il en résulte que le pouvoir de décision des autorités nationales dans l'adoption de ces mesures d'exécution est dans l'ensemble un pouvoir purement formel.

Cette compétence obligatoire et liée des autorités nationales peut sans doute, apparaître troublante dans la conception traditionnelle du droit public national et en particulier du pouvoir souverain des parlements nationaux, lorsque ce sont les parlements qui «exécutent» le droit communautaire.

10. Les transferts des compétences aux organes communautaires qui jusqu'ici étaient dévolues aux Etats membres

Ce qui caractérise les Traités de Paris et de Rome, et ce qui distingue essentiellement les Communautés qu'ils créent des autres organisations internationales qui les ont précédées, c'est que ces Traités in-

applicables et ne nécessitent aucune mesure nationale pour les intégrer dans l'ordre juridique interne.

115. Plus pour les directives et les décisions voir supra, p. 385 ss.

stituent des organes communautaires au profit desquels ils transfèrent des compétences jusque là dévolues aux Etats membres, de sorte qu'un droit proprement communautaire se crée à côté des droits nationaux. Ce transfert de compétences est particulièrement frappant lorsque les normes juridiques communautaires sont directement applicables; il n'en est pas moins réel et tangible, dans sa substance et dans ses conséquences lorsque les pouvoirs publics nationaux sont tenus de prendre les mesures d'exécution que les normes juridiques communautaires leur imposent.

Ce sont donc les triatés eux-mêmes qui, en transférant aux institutions communautaires qu'ils créaient, le pouvoir d'arrêter des dispositions obligeant les Etats membres à prendre les mesures d'exécution qu'elles leur imposent, ont en fait dépouillé ces Etats de leur pouvoir d'appréciation et de leur compétence substantielle dans ces domaines.

Et dès lors que l'intervention des pouvoirs publics nationaux se trouve limitée à un relais d'exécution de décisions communautaires quant à leur substance, il y a un intérêt évident à ce que les Etats membres utilisent à ce propos les mécanismes nationaux les plus simples et les plus rapides.

C'est dans cette optique qu'il conviendra d'apprécier le choix des diverses procédures nationales utilisées pour la mise en oeuvre du droit communautaire.

41. Procédures nationales utilisées pour les Etats membres pour la mise en oeuvre du droit communautaire

Pour faire face à leurs obligations, les Etats membres hésitent sur les formules juridiques à utiliser. En général, ils appliquent les procédures nationales qui seraient utilisées si lesdites mesures étaient envisagées de leur propre initiative, c'est-à-dire suivant les cas, la procédure exécutive ou législative.

Si par exemple, une mesure à prendre dans le domaine des transports en vertu d'une obligation communautaire relève du domaine législatif selon les règles constitutionnelles de l'Etat considéré, cette mesure prise pour faire face à une obligation communautaire sera généralement soumise à la procédure législative quelque que soit par ailleurs la source de l'obligation de l'Etat membre (décision, directive, règlement).

Cette façon de faire, qui est traditionnellement employée pour la mise en oeuvre des obligations découlant pour un Etat signataire des traités internationaux, n'est pas toujours appropriée au caractère et à la nature particulière du droit communautaire. Dans bien de cas, mesures à pren-

dre devraient résulter de mécanismes juridiques simples, rapides et efficaces.

Les autorités nationales sont conscientes des imperfections que peut présenter cette méthode si elle est appliquée sans discrimination, d'autant que pour cinq Etats membres les mécanismes sont encore compliqués par les situations juridiques particulières.

L'Allemagne est un pays fédéral, en sorte que les compétences sont réparties entre le Bund et les Länder. Si les mesures d'application étaient de la compétence des Länder, faudrait-il que chaque Land prenne pour son propre compte l'acte national nécessaire pour exécuter l'obligation communautaire? Cette solution risquerait d'en retarder considérablement la mise en oeuvre de droit communautaire. Le problème ne s'est pas encore posé concrètement pour le droit communautaire en Allemagne, car la compétence des Länder dans le domaine des activités de la CEE est assez limitée. Toutefois la question risque d'être soulevée à l'occasion de l'application de décisions ou de directives sur le droit d'établissement ou la formation personnelle.

Deux théories sont en présence:

La première déclare que c'est aux Länder de prendre les mesures nécessaires à l'application de décisions ou de directives communautaires dont les matières relèvent de leur compétence. Cette obligation des Länder n'existe que vis-à-vis du Bund qui de son côté peut exiger l'adoption des mesures nécessaires en vertu du principe du «loyalisme fédéral» dont l'application est fréquemment contrôlée par la Cour Constitutionnelle.

La seconde théorie considère que le transfert de compétence effectuée par le Bund en faveur de la CEE¹¹⁶ n'a pas eu d'effets seulement dans les rapports entre le Bund et la CEE, mais aussi entre le Bund et les Länder: les compétences internes ont été modifiées et seul le Bund a désormais compétence pour appliquer les dispositions communautaires.

L'Italie connaît une situation quelque peu analogue avec les «régions» qui constituent chez elle des organismes autonomes jouissant de pouvoirs particuliers. Le problème existe donc là aussi.

Elle considère que les «régions» doivent respecter, dans le cadre de leurs compétences les obligations qui découlent pour elle du traité CEE. Ainsi la Cour Constitutionnelle Italienne, dans un arrêt du 4 Avril 1963, a annulé une loi d'aide à la construction navale votée par le Parlement régional de Sicile sans avoir mis l'Etat en mesure de consulter préalablement la Commission CEE conformément aux articles 92 et 93 du traité CEE.

116. Art. 24 de la loi fondamentale de la R.F. d'Allemagne.

Enfin, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas forment une union économique, le Bénélux, dont les institutions sont amenées à intervenir pour la mise en oeuvre des dispositions communautaires.

Un des meilleurs exemples qui démontre comment jouent à la fois les mécanismes communautaires et les mécanismes du Bénélux, est celui des dispositions douanières. Si par exemple une décision communautaire est prise par le Conseil CEE pour codifier le tarif douanier, un protocole qui reprend à son compte des modifications communautaires est préparé pour la Commission douanière et fiscale du Bénélux. Il est approuvé par le Comité des ministres du Bénélux, puis signé par les représentants des trois pays¹¹⁷.

A l'heure actuelle afin de pouvoir faire jouer ces mécanismes, les Gouvernements du Bénélux réclament un délai de trois mois minimum pour instaurer des modifications douanières dans leurs pays. Devant la longueur de cette procédure, les dispositions préliminaires du nouveau tarif Bénélux modifié ont institué, pour un certain nombre de cas, des procédures simplifiées: une délégation de pouvoir a été conférée aux ministres compétents, notamment aux Ministres des finances, afin de prendre les mesures nécessaires pour accorder certaines franchises totales ou partielles¹¹⁸, pour déterminer les conditions dans lesquelles

117. a) Aux Pays-Bas, le protocole est déposé devant les Etats Généraux qui doivent l'approuver. Le système le plus courant est celui de l'approbation tacite qui résulte du silence du Parlement pendant le mois qui suit le dépôt du protocole. Pour rendre le protocole applicable aux Pays-Bas, la Reine prend un arrêt royal en vertu des compétences qu'elle détient de la loi du 23 juin 1960.

b) En Belgique, l'approbation du Parlement est également nécessaire pour rendre le protocole applicable. Toute fois les chambres belges ne connaissent pas le système de l'approbation tacite et les délais de la procédure parlementaire sont longs. Aussi en vertu de la loi du 2 mai 1958, le Roi prend-il par arrêté royal les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre le protocole sans attendre sa ratification. Cet arrêté royal est lui aussi déposé devant les chambres pour être approuvé. Les protocoles et les arrêtés royaux sont ratifiés en bloc par le Parlement belge lorsqu'en fait ils ne sont plus effectivement appliqués. On peut citer à titre d'exemple la loi belge du 26.7.1963 qui approuve sept protocoles Bénélux concernant les droits d'entrée et huit arrêtés royaux pris en 1962 (M.B.) 12 septembre 1963.

c) Au Grand-Duché de Luxembourg, les arrêtés royaux belges s'appliquent automatiquement, après avoir été publiés au Mémorial luxembourgeois (art. 14 de la Convention du Bénélux du 25.7.1921, art 6 l'arrêté grand-ducal du 24.4.1922, annexé aux protocoles), ils doivent également être approuvés par le Parlement luxembourgeois. Toutefois seuls le protocole du 25.7.1958 et le protocole additionnel du 22.12.1958 ont été approuvés expressément par une loi du 28.12.1959 (23) (Mémorial 28 déc. 1959).

Depuis lors les luxembourgeois se contentent de publier au mémorial la loi belge approuvant les protocoles et les arrêtés royaux sous formes de règlements ministériels du 26 nov. 1962 qui publie la loi belge du 13 février 1962 (Mémorial Luxembourgeois 1962, p. 1123) et du 15 mai 1962, qui publie la loi belge du 26 mars 1962 (Mémorial Luxembourgeois 1962, p. 469).

118. Art. 21 et 34, dispositions préliminaires du nouveau Tarif Bénélux, in semaine de Bruges 1965, Droit Communautaire - Droit National, p. 119.

une marchandise est considérée comme originaire¹¹⁹, d'un Etat membre ou en libre pratique¹¹⁹ pour l'application de contingents tarifaires et la suspension de certains droits d'entrée¹²⁰.

Il est cependant difficile de prendre en considération, dans une étude succincte toutes les situations particulières dont les incidences ont d'ailleurs une portée différente et parfois limitée. Seuls les problèmes que pose la compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif seront examinés sous l'angle du caractère particulier et des exigences de la mise en oeuvre de droit communautaire.

La procédure législative

Il est assez difficile de terminer globalement pour tous les Etats membres de la Communauté les matières qui relèvent de la compétence du pouvoir législatif, car les Constitutions des différents Etats membres ne répartissent pas de la même façon les compétences respectives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, et une étude particulière pour chacun de ces Etats serait fastidieuse. On peut cependant constater que, dans les matières appartenant aux domaines d'activités des Communautés européennes et en raison de la nature et de l'objet même des mesures nationales à prendre pour la mise en oeuvre du droit communautaire, c'est très généralement à la procédure législative qu'il faut recourir, suivant les règles normales et en l'absence de délégation particulière, pour attêter les mesures d'exécution requises. Pour souligner l'importance qu'elle revêt, il suffira de rappeler que sauf en France, la procédure législative est la procédure de droit commun.

C'est ainsi que les transports relèvent du domaine législatif en Allemagne et aux Pays-Bas. Dans ces deux pays, des lois ont été prises pour la mise en oeuvre du règlement du Conseil n° 11¹²¹ ayant pour but l'interdiction dans le trafic routier, fluvial et ferroviaire, à l'intérieur de la Communauté de toutes les discriminations qui consistent en l'application par un transporteur pour des mêmes marchandises dans les mêmes relations de trafic, de prix et de conditions de transport différents en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés.

Le règlement a prévu l'institution de certains mécanismes¹²² pour assurer l'exécution de l'obligation qui incombe dorénavant aux

119. Art. 36, dispositions préliminaires du nouveau tarif Bénélux.

120. Art. 39 et 39 bis, dispositions préliminaires du nouveau Tarif Bénélux modifié, in semaine de Bruges 1965, op. cit., p. 119.

121. Règlement du Conseil n° 11 du 27.6.1960 (J.O.C.E. 1960, p. 1121/60).

122. Le règlement n° 11 est un acte mixte qui comprend des éléments de directives.

transporteurs. En particulier, il oblige les Etats membres à en organiser le contrôle¹²³ et à instituer des sanctions au cas où il serait violé¹²⁴.

Pour respecter ces obligations, l'Allemagne, par une loi du 1er Août 1961¹²⁵ a complété et modifié les lois déjà existantes sur les transports routiers de marchandises et sur les transports fluviaux professionnels.

D' autre part, pour la mise en oeuvre de la politique agricole commune¹²⁶, l'Allemagne a eu recours essentiellement à la procédure législative, l'agriculture relevant dans ce pays de la compétence législative. On peut citer à titre d' exemple une première loi, celle du 25 Juillet 1962¹²⁷ concernant la perception des prélèvements, qui a été modifiée par la loi du 3 Août 1964^{128, 129}; ainsi dans le secteur des cé-

123. Art. 14 du règlement n° 11: "Les Etats membres assurent le contrôle de l' exécution des obligations imposées aux transporteurs... ils prennent les mesures nécessaires avant le 1er janvier 1961".

124. Art. 16 du règlement n° 11: "Les membres déterminent, après consultations de la Commission et dans le délai prévu à l' art. 15 par. 1, les sanctions appropriées".

125. Bundesgesetzblatt n° 61 du 8.8.1961, pp. 1153-1156: Les chemins de fer allemands étant nationalisés, aucun des mécanismes de contrôle et de sanctions prévus par le règlement n° 11 pour les particuliers ne peut jouer. En cas d' infraction c'est l' Etat lui-même qui est responsable et la Commission fait jouer les mécanismes de l' art. 169 du traité CEE.

126. La politique agricole commune concerne:

- le secteur des céréales - règlement n° 10, J.O.C.E. 1962, p. 933.
- le secteur de la viande porcine - règlement n° 20 J.O.C.E. 1962, p. 945.
- le secteur des oeufs et volailles - règlement n° 21 J.O.C.E. 1962, p. 953.
- règlement n° 22, J.O.C.E. 1962, p. 959.
- le secteur des fruits et légumes - règlements n° 23 J.O.C.E., op. cit., p. 965.
- règlements nos 158-159/66, J.O.C.E. 1966, pp. 3272-3286.
- le secteur des produits laitiers - règlements n° 13/64 J.O.C.E. 1964, p. 549.
- le secteur de la viande bovine - règlements n° 12/64 J.O.C.E. 1964, p. 562.
- le secteur du riz - règlement n° 16/64 J.O.C.E. 1964, p. 574.
- le secteurs des matières grasses - règlements n° 136/66 J.O.C.E. 1966, p. 3025 (huile d' olive).

127. B.G.Bl. (Bundesgesetzblatt) I, 1962, p. 453.

128. B.G.Bl. I. 1964, p. 569.

129. Le prélèvement est un droit à l' importation qui est substitué aux droits de douane et qui, à la différence de "ces derniers, est valable. Il joue, non seulement dans les rapports de la Communauté avec les pays tiers comme un élément permanent (prélevant extra-communautaire), mais aussi dans les rapports entre Etats membres à titre transitoire (prélèvement intra-communautaire) jusqu' à l' instauration d' un prix unique pour la Communauté à intervenir au plus tard à la fin de la période de transition. Le prélèvement est grosso modo égal à la différence entre le prix auquel on souhaite que les transactions se fassent (prix de seuil) et le prix d' offre à la frontière en provenance d' un pays tiers ou d' un Etat membre. Il contribue à assurer un niveau de prix constant pour le produit auquel il s' applique. Toutefois, si le prélèvement est l' un des éléments les plus caractéristiques de l' organisation des marchés agricoles, il ne se rencontre pas dans tous les secteurs.

réales, c' est la loi du 26 Juillet 1962¹³⁰ qui a instauré les mécanismes nationaux nécessaires à la mise en oeuvre du règlement n° 19. Ce sont les lois qui fixent le prix indicatif et le prix d' intervention¹³¹. C' est la loi du 26 Juillet elle-même qui les a fixés pour la campagne céréalière, de 1962-1963. Pour la campagne céréalière de 1963-1964, c' est la loi du 29 Juillet 1963¹³², et pour celle de 1964-1965, celle du 29 Juillet 1964¹³³.

Aux Pays-Bas, une loi a été adoptée le 27 Juin 1963¹³⁴. L' article 2 de cette loi précise que les transporteurs visés à l' article 15 du règlement n° 11 sont tenus de fournir les renseignements qui leur sont demandés au ministre des transports et des eaux ou aux fonctionnaires habilités par lui, selon des modalités qui seront arrêtées par voie de règlement. Les articles suivants développent le système de sanctions envisagé en cas d' infraction : ces infractions sont considérées comme des délits économiques et punies comme tels.

Pourtant, compte tenu du domaine, qui est celui du droit communautaire, de la nature de ce droit et de ses exigences particulières, et du caractère du pouvoir législatif lui-même, la procédure parlementaire paraît assez mal adaptée à cette fonction d' exécution du droit communautaire.

La procédure parlementaire est lente et complexe

Les situations économiques ou les calendriers politiques exigent le plus souvent de la Communauté des réactions rapides. On ne saurait assez rappeler que les interventions communautaires, qui touchent au domaine essentiellement mouvant des activités économiques, doivent être mises en oeuvre dans des délais assez brefs que possible et d' une manière coordonnée et synchronisée pour être efficaces.

Si l' exécution des dispositions communautaires n' est pas aussi rapide qu' elle devrait être, il s' ensuivra un ralentissement général du rythme de la réalisation des objectifs communautaires. D' autre part,

130. B.G. Bl. I. 1962, p. 455.

131. Le prix indicatif est le prix auquel il est souhaité que les transactions interviennent. Le prix d' intervention qui découle du premier est le prix minimum garanti aux producteurs, et celui auquel les organismes d' intervention, pour faire pression sur le marché, doivent acheter et vendre à l' intérieur de l' Etat membre jusqu' à la fixation d' un prix unique pour toute la communauté, ce sont les Etats membres qui fixent les prix indicatifs et le prix d' intervention dans les limites d' une fourchette déterminée par le Conseil de la CEE.

132. B.G. Bl. I 1963, p. 493.

133. B.G. Bl. I 1964, p. 553.

134. Stattsblad 1963 n° 354.

l'application non synchronisée dans les différents Etats membres des dispositions communautaires ou le maintien en vigueur d'une procédure de modification du droit interne, conduit à des discriminations incompatibles avec le marché commun.

Or, la procédure parlementaire exige des délais à la fois longs et aléatoires: par exemple exige des études préalables par des commissions, discussions et délibérations des Assemblées. Les discussions seront d'ailleurs d'autant plus vives et le vote de la loi nécessaire sera d'autant plus difficile à obtenir que la matière règlementée par la Communauté touche à des intérêts nationaux considérés par les parlementaires et leurs électeurs comme importants.

A cet égard, on peut citer l'exemple de la mise en oeuvre du règlement n° 11 du Conseil de la CEE¹³⁵ par les Etats membres.

Le règlement lui-même avait prévu la date du 1er juillet 1961 comme la date limite à laquelle les Etats membres devraient avoir arrêté toutes les mesures nécessaires. Seule l'Allemagne a respecté ce délai¹³⁶. Le Parlement néerlandais n'a voté la loi d'application que bien après cette date, le 27 Juin 1963, le Parlement luxembourgeois, le 12 Juin 1965; quant au Parlement Italien il n'avait pas encore voté de loi d'application en Juillet 1966¹³⁷.

Dans un autre domaine, celui de droit d'établissement et de la libre prestation des services, il faut noter également de nombreux retards dans l'exécution des directives communautaires qui ont déjà été adoptées par le Conseil de la CEE¹³⁸.

Très fréquemment, les Gouvernements s'excusent auprès de la Commission de n'avoir pu respecter les délais qui leur avaient été impartis par un acte communautaire, en raison de l'obligation dans laquelle ils se sont trouvés d'avoir recours à la procédure parlementaire¹³⁹.

135. J.O.C.E. 1960, p. 1121.

136. Un projet de loi sur les transports routiers et fluviaux avait été déposé devant le Bundestag bien avant que le règlement n° 11 n'ait été arrêté. Le Gouvernement a utilisé ce projet déjà étudié pour y ajouter les dispositions nécessaires à l'exécution du règlement communautaire. Cette situation particulière explique la rapidité de mise en oeuvre des dispositions communautaires par l'Allemagne.

137. La France et la Belgique ont pris les mesures nécessitées pour la mise en oeuvre de règlement n° 11 respectivement par décret et par arrêté royal.

138. Voir le n° 2021 de l'Agence de Presse "Europe" en date du mardi 5 février 1965.

139. Rappelons à cet égard que certaines situations juridiques particulières, à certains Etats membres, sont aussi des causes importantes de retard supplémentaire pour l'exécution du droit communautaire.

Le caractère souverain du pouvoir législatif n' est pas tellement compatible avec la fonction d' exécution du droit communautaire

Les Parlements nationaux exercent traditionnellement un pouvoir souverain et largement discrétionnaire; ils disposent d' une façon générale des choix décisifs qui orientent la vie nationale. Or, étant donné que le droit communautaire s' impose aux Etats membres, ceux-ci ne conservent, pour son application et sa mise en oeuvre, qu' une compétence liée et n' ont plus aucune compétence substantielle.

Certes, lorsqu' il s' agit des directives, l' article 189 du Traité CEE prévoit que les Etats membres, bien que liés par le résultat à atteindre, gardent une compétence assez large quant au choix des moyens¹⁴⁰. Toutefois, même en ce domaine, rappelons qu' en pratique par suite du développement du droit communautaire et de la nécessité d' assurer une harmonisation de plus en plus poussée des différentes législations nationales, les directives communautaires ne se contentent plus de tracer de grandes lignes directrices mais entrent dans des détails d' application qui peuvent être très précis¹⁴¹. L' évolution actuelle du droit communautaire tend donc à diminuer encore les possibilités de choix laissées aux Etats membres pour son exécution. La limite d' intervention parlementaire devient même un pur formalisme. Notons comme exemple celui du Parlement belge qui a voté une loi approuvant en bloc toute une série de protocoles douaniers et d' arrêtés royaux pris en application de décisions communautaires que ne sont même plus en vigueur¹⁴². Dans l' exercice de cette fonction d' exécution du droit communautaire contraire à la notion de souveraineté qui caractérise habituellement leur pouvoir, les Parlements nationaux se sentent mal à l' aise et s' accommodent mal du caractère purement formel de leur intervention et du rôle subordonné qui leur est imparti.

Dans certains cas, les Parlements nationaux conscients de cette évolution, se sont eux-même dessaisie de cette fonction d' exécution et ont supprimé de leur propre chef l' intervention des chambres législatives lorsqu' il s' agit pour eux de ratifier une obligation qui découle d' un Traité. C' est ainsi que la loi belge, n' exige aucune ratification parlementaire des arrêtés royaux qui fixent des «droits spéciaux» quand ils sont pris conformément aux dispositions d' un traité interna-

140. Ainsi par exemple, la directive du Conseil du 2 avril 1963 laisse effectivement aux Etats membres une assez large marge d' appréciation dans le choix des moyens à mettre en oeuvre pour réaliser le but assigné. J.O.C.E. du 20 avril 1963, p. 1386/63.

141. Voir directive du Conseil du 25.3.64 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l' intérieur de la Communauté. (J.O.C.E. 17.4.64 cité supra).

142. Loi belge du 26.7.63 (M.B.) 12.9.63.

tional, alors que l' approbation parlementaire reste nécessaire dans les autres cas¹⁴³.

On peut également considérer que dans la mesure où les Parlements votent des lois de délégations à l' exécutif, ils comprennent les exigences et le caractère de l' exécution du droit communautaire et en acceptent les conséquences. A cet égard il est intéressant de relever certains passages des rapports faits en France, au nom des commissions des lois constitutionnelles de l' Assemblée Nationale et du Sénat, respectivement par M. de Grailly député et M. Marcilhacy sénateur, sur le projet de loi relatif à l' application du Traité de Rome¹⁴⁴. Ce projet prévoyait une délégation de pouvoir au gouvernement pour assurer l' application des directives du conseil de la CEE en vue de réaliser progressivement la liberté d' établissement et de prestation de services à l' intérieur de la Communauté. M. de Grailly écrit à ce propos: «l' obligation d' exécuter les directives de la Communauté s' impose au législateur. Or, ces directives sont extrêmement précises et leur exécution ne laisse guère de place à la discussion parlementaire même quant à la forme et aux moyens de cette application». Et M. de Grailly cite en exemple la directive du Conseil de 25 Février 1964 concernant la réalisation de la liberté d' établissement et de prestation de services pour les activités relevant du commerce en gros. M. Marcilhacy, pour sa part, souligne le caractère éminemment formel des lois qui seront prises en application des directives communautaires. Pour ces deux parlementaires il est clair que la compétence du pouvoir législatif est liée lorsqu' il exécute le droit communautaire; en conséquence, aucune raison sérieuse ne s' oppose, selon eux, à ce que le Parlement se désaisisse de cette compétence subordonnée.

Mais, quand les Parlements conservent leur compétence, le malaise que suscitent ces conditions de son exercice risque de compromettre la mise en oeuvre des mesures communautaires dont l' application est subordonnée à l' intervention des autorités publiques nationales.

Il est aussi possible qu' à l' occasion des délibérations et des votes que la procédure législative implique pour l' adoption des mesures d' exécution d' une disposition communautaire, un débat politique s' élève qui remet en cause la disposition communautaire elle-même et son opportunité sur le plan national. La procédure parlementaire risque ainsi de rouvrir la discussion politique sur le fond même des mesures communautaires, dont les Etats membres n' ont cependant plus compétence pour apprécier l' opportunité sur le plan interne. Ce risque est d'

143. M.B. (Moniteur Belge) du 27.10.62, p. 9491.

144. Loi n° 64-1231 du 14.12.64 relative à l' application de certains traités internationaux, J.O.C.E. 1964, p. 11146; Rapport de M. de Grailly, n° 1165 - Rapport de M. Marcilhacy, n° 43 (1964-1965).

autant plus grand que, n'ayant pas participé à la conception ni à l'élaboration des mesures communautaires qui ont été décidées et qu'ils sont chargés de mettre en oeuvre les parlements nationaux seront naturellement tentés d'y apporter des modifications par voie d'amendements aux mesures d'exécution proposées par le pouvoir exécutif.

Dans l'hypothèse la plus simple, ces discussions ne feront qu'alourdir la procédure parlementaire et accroître les délais nécessaires à l'exécution de l'acte communautaire.

Toutefois, dans certains cas, notamment par le jeu d'amendements, la loi qui sera finalement votée en application de la disposition communautaire peut ne pas respecter toutes les obligations que cette disposition comporte. On peut trouver un exemple de cette éventualité dans la législation allemande: la 11^o loi concernant la taxe sur le chiffre d'affaires du 16 Août 1961 n'avait pas laissé les droits perçus sur la laine peignée comme l'exigeait une décision communautaire.

Comment pourra-t-on sanctionner la violation du droit communautaire par les parlements nationaux?

La sanction de l'«insubordination parlementaire» est assez inefficace

Un parlement national, peut refuser de se soumettre à une obligation qui lui est imposée par un acte communautaire, soit en ne votant pas les lois nécessaires à son application dans l'ordre interne, soit en votant des textes ne répondant pas aux obligations communautaires. La Commission peut dans pareil cas, engager, à l'encontre de l'Etat membre coupable d'un tel manquement, la procédure prévue aux termes de l'article 169 du traité CEE et saisir la Cour de Justice, à laquelle il appartient de se prononcer sur la question de savoir si la loi nationale litigieuse constitue ou non un manquement à une obligation du droit communautaire¹⁴⁵.

145. La question de validité d'une telle loi peut également se poser sur le plan interne, indépendamment de toute intervention de la Commission ou d'arrêt de la Cour. Elle soulève essentiellement le problème du contrôle interne qui a été examiné précédemment.

Pour les Etats membres qui comme les Pays-Bas, la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg n'admettent pas de contrôle de constitutionnalité des lois, il n'existe aucun moyen d'annuler une loi contraire au droit communautaire; seule une loi postérieure pourrait l'abroger ou la modifier. En France, le Gouvernement pourrait former avant sa promulgation, un recours contre cette loi devant le conseil constitutionnel qui, conformément aux dispositions de l'art. 55 de la Constitution, serait conduit à l'annuler si elle ne respectait pas les obligations qui découlent du traité de Rome. En Allemagne et en Italie, les constitutions ont prévu un contrôle constitutionnel beau-

Dans l'hypothèse ou un arrêt de la Cour de Justice reconnaîtrait effectivement qu'une loi nationale viole les dispositions d'un acte communautaire, les conséquences qui en seraient on peut les résumer comme suit¹⁴⁶:

L'arrêt de la Cour n'a pas pour effet d'annuler, dans l'ordre interne, la loi jugée illégale. L'Etat membre est seulement tenu de prendre les mesures nécessaires à son exécution (art. 171, Traité CEE). Pour annuler un acte national illégal au regard de l'ordre communautaire, il faudra donc l'intervention d'un nouvel acte national de même nature. Il est vraisemblable que le Gouvernement déposera d'ores et déjà devant les Assemblées un projet de loi abrogeant la loi reconnue illégale par la Cour et respectant les obligations précédemment violées. Mais rien ne permet d'assurer a priori que les Assemblées voteront ce projet. Il n'est pas impensable qu'à la suite d'amendements, la nouvelle loi soit incompatible avec certaines dispositions communautaires et que le cycle recommence. Même si finalement le Parlement vote intégralement le projet déposé par le Gouvernement, une longue période se sera déroulée entre l'arrêt de la Cour de Justice et le vote de la nouvelle loi¹⁴⁷.

coup plus large. Toutefois, en Italie (dans la mesure où la Cour Constitutionnelle reste fidèle à la jurisprudence de l'arrêt ENNEL) on ne voit pas comment elle pourrait annuler une loi contraire au droit communautaire. Quant à l'Allemagne, la Cour Constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la force juridique à accorder aux dispositions communautaires.

Il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle, soit pour des raisons institutionnelles, soit pour des raisons théoriques, l'annulation dans l'ordre interne d'une loi nationale contraire au droit communautaire est peu probable.

146. La Cour de Justice n'a encore rendu qu'un arrêt de ce genre. Arrêt de la Cour de Justice 1er décembre 1965, affaire 45/64, Commission de la CEE, C. République Italienne, Rec. 1965, fasc. XI, pp. 1057 et suiv. (compatibilité de la loi 103 avec les dispositions du traité instituant la CEE).

147. Il existe des exemples concrets de telles situations: En Allemagne, la 11e loi concernant la taxe sur le chiffre d'affaires du 16.8.61 (Bundesgesetzblatt 1/51330) n'ayant pas abaissé le taux des droits perçus sur la laine pelignée comme l'exigeait une décision communautaire, la commission a protesté auprès du Gouvernement allemand. Le Gouvernement allemand a déposé un nouveau projet de la loi qui a été voté: la 12e loi allemande, concernant la taxe sur le chiffre d'affaires du 16 mai 1963 (Bundesgesetzblatt) 1/321) institue des taux sur la laine peignée conformes aux dispositions communautaires.

En Italie, un projet de loi qui tenait compte des recommandations de la Commission et concernait les aides à accorder à la cinématographie italienne avait été déposé devant le Parlement par le Gouvernement. A la suite d'amendements d'origine parlementaire, la loi d'aide au cinéma qui fut votée (loi n° 76 du 14.2.63, Gaz. Uff. 21.2.63 n° 50) ne respectait plus les dispositions du Traité. La Commission proteste. Le Gouvernement dépose un nouveau projet de loi conforme aux recommandations de la Commission; une loi compatible avec le droit communautaire fut enfin votée. Mais il

Or, tant que l' autorité nationale n' est pas intervenue, on ne voit pas sur quel fondement juridique on pourrait se baser sur le plan national pour empêcher que la loi jugée illégale au regard du droit communautaire ne continue à produire ses effets aussi longtemps qu' elle n' aura pas été invalidée dans l' ordre interne.

Est-ce à dire que le jugement de la Cour n' a aucun effet sur le plan national et qu' il ne crée aucun droit au particulier?

Il s' agit d' une question très délicate à laquelle il paraît difficile de répondre.

Il est probable, en effet, que les juridictions nationales hésiteront à refuser d' appliquer une disposition législative nationale en vigueur dans l' ordre interne sans prétexte que la Cour de Justice aurait jugé qu' elle constitue un manquement à une obligation communautaire. Dans la meilleure hypothèse, c' est-à-dire dans les Etats où existe un contrôle de la constitutionnalité des lois comme en Allemagne et en Italie le juge¹⁴⁸ usera peut-être de la faculté qui lui est ouverte d' un renvoi devant la Cour constitutionnelle; mais l' issue d' un tel recours demeure en elle-même assez douteuse.

A l' heure actuelle il est donc vraisemblable que, dans une telle éventualité, la loi nationale jugée illégale par la Cour de Justice sur le plan communautaire continuera à sortir ses effets dans l' ordre interne jusqu' à la promulgation d' une nouvelle loi l' abrogeant ou la modifiant.

Ces diverses considérations conduisent à penser que la procédure parlementaire est mal adaptée aux exigences d' une fonction d' exécution du droit communautaire.

Les Etats membres ont eux-mêmes senti les difficultés d' une application du droit communautaire par voie législative.

La procédure exécutive

a) Tant pour des raisons fonctionnelles qu' en considération de la

fallait plus d' un an pour que la législation italienne soit modifiée, et pendant tout ce laps de temps la loi considérée comme illégale avait été appliquée.

Ces deux exemples présentent les mêmes caractères: le Gouvernement est d' accord avec la Commission, il dépose un projet de loi conforme au droit communautaire mais le Parlement, par les biais d' amendements, finit par voter une loi contraire au projet initial.

On pourrait également imaginer qu' un Parlement ne se plie pas à ses obligations communautaires par le refus de voter la loi nécessaire à leur application dans l' ordre interne: toutefois, jusqu' à présent cette éventualité ne s' est pas présentée.

148. En France, un recours éventuel devant le Conseil constitutionnel ne peut être déposé qu' avant la promulgation de la loi par le Chef de l' Etat, or dans l' hypothèse envisagée ici, la loi est promulguée depuis longtemps.

nature même du pouvoir exécutif, la procédure exécutive est beaucoup mieux adaptée à la fonction de mise en oeuvre de droit communautaire dans l'ordre interne.

Tout d'abord elle est simple et rapide, et par là même très adaptée à des interventions économiques qui doivent être réalisées dans des délais très brefs pour être efficaces. Sa rapidité même et sa facilité de mise en oeuvre permettent en outre d'assurer la synchronisation des mesures prises dans les divers Etats membres.

D'autre part, les Gouvernements exécutent mieux un droit qu'ils ont contribué à être créé au sein du Conseil, et dont ils connaissent les nécessités, les objectifs, les avantages et les limites.

Enfin le pouvoir exécutif a pour mission spécifique d'exécuter les lois; il a donc l'habitude d'exercer une compétence limitée par des dispositions légales, en sorte qu'il ne sera à aucune façon gêné de voir sa compétence liée dans une mesure plus ou moins grande par les dispositions communautaires qu'il a pour mission et pour obligation de rendre applicables dans l'ordre interne.

Toutefois, en cas de crise ministérielle ou de dissolution parlementaire, la mise en oeuvre du droit communautaire par le pouvoir exécutif n'est pleinement satisfaisante que si elle est considérée comme une affaire courante dont l'expédition peut toujours être assurée par le Gouvernement démissionnaire, sinon elle risquerait d'être frappée de paralysie pendant toute la durée de la crise qui peut être longue.

b) D'autre part, la procédure exécutive utilisée pour la mise en oeuvre du droit communautaire n'est pas choquante, car elle ne dépouille pas les Parlements d'un pouvoir substantiel. En effet, l'exécution du droit communautaire est une fonction subordonnée; les possibilités de choix laissées aux Etats membres pour la mise en oeuvre des dispositions communautaires sont dans l'ensemble limitées, quand elles ne sont pas complètement supprimées ou purement formelles. En sorte que lorsque les Parlements sont dessaisis de la mise en oeuvre de droit communautaire dans l'ordre interne, ils ne sont dépossédés que d'une compétence liée et formelle, peu compatible avec le rôle de conception qu'ils jouent habituellement dans la conduite des affaires nationales; il ne s'agit, en fait, que de substituer une procédure rapide et efficace à une procédure lente et inadaptée. C'est au stade de l'élaboration du droit communautaire, au moment où se posent les options importantes et où se dessinent les lignes générales de la politique économique, qu'en réalité les Parlements nationaux sont dans une large mesure privés de l'influence qu'ils sont en droit de vouloir exercer¹⁴⁹.

149. Il convient cependant de souligner que les Parlements gardent toujours un contrôle indirect sur l'élaboration du droit communautaire, dans la mesure où ils contrôlent leurs Gouvernements et peuvent mettre en jeu la responsabilité de ces derniers.

L'existence du droit communautaire crée certes, un problème pour le Parlements nationaux, mais ce problème se situe non pas au stade de l'exécution du droit communautaire mais au stade de son élaboration.

Tendance très nette des Etats membres à développer les possibilités de recours à la procédure exécutive pour la mise en oeuvre de droit communautaire

La nécessité de confier la fonction d'exécution du droit communautaire au pouvoir exécutif et les avantages de cette procédure se trouvent confirmés par la pratique qui s'instaure dans tous les Etats membres. On constate en effet un effort croissant et général tendant à développer autant que possible les possibilités de recourir à la procédure exécutive pour la mise en oeuvre du droit communautaire.

- a) soit en utilisant le pouvoir réglementaire autonome dont certains gouvernements disposent ou les délégations générales qui leur ont été conférées pour les matières en cause,
- b) soit en exploitant le pouvoir spécifique d'exécution des lois nationales,
- c) soit en recourant à des transferts de compétence au pouvoir exécutif consentis spécialement pour la mise en oeuvre de certaines dispositions communautaires,
- d) soit enfin au moyen de certaines procédures particulières propres à certains Etats.

Les différences parmi les procédures utilisées par les Etats membres pour l'exécution du droit communautaire

1) Il s'ensuit nécessairement des différences dans les délais d'exécution et une absence de coordination et de synchronisation qui peuvent entraîner des discriminations incompatibles avec les principes du Marché Commun et même un ralentissement général du rythme de réalisation des objectifs communautaires.

L'on peut assez facilement distinguer les Etats membres à exécution lente de ceux à exécution rapide, selon la procédure législative ou exécutive, qu'ils utilisent respectivement pour l'exécution de leurs obligations communautaires.

Certaines situations juridiques particulières à certains Etats membres constituent des causes importantes de retards supplémentaires pour l'exécution de ces obligations. Le recours aux mécanismes Bénélux implique un délai minimum de trois mois pour faire jouer les rouages nécessaires à la mise en oeuvre d'une disposition douanière

de la CEE en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Si l' on considère qu' au sein du Conseil de la CEE, la mesure douanière envisagée résulte déjà d' un accord de ces trois pays, la nécessité d' un protocole spécial, différent de la décision communautaire, semble ne pas s' imposer quand au fond; et pour ce qui concerne la forme, il serait certainement souhaitable que des simplifications de procédure soient envisagées.

2) Cette disparité de procédure soulève d' autre part le problème de la place respective des diverses mesures nationales d' exécution d' une même disposition communautaire dans la hiérarchie des normes juridiques nationales de chacun des Etats membres. Selon la procédure utilisée, la valeur juridique respective des mesures d' application et les possibilités de recours couverts dans l' ordre interne seront différentes d' un Etat à l' autre. Dans tous les Etats membres, les recours contre les actes du pouvoir exécutif sont plus nombreux et plus efficaces que ceux qui peuvent être éventuellement ouverts contre des lois.

Il faut reconnaître que d' une façon générale, tant pour des motifs pratiques de rapidité d' exécution, que pour des raisons de nature organique, les Parlements nationaux ne sont pas adaptés à une mise en oeuvre satisfaisante des dispositions du droit communautaire dont l' applicabilité dans l' ordre interne est subordonnée à une intervention des pouvoirs publics des Etats membres.

Il semble donc permis de considérer que, dans toute la mesure du possible, la fonction d' exécution du droit communautaire devrait être assurée par le pouvoir exécutif. La nécessité d' une telle attribution de compétence aux gouvernements se voit d' ailleurs confirmée par l' évolution spontanée que l' on peut constater en ce sens dans la plupart des Etats membres. En effet, le pouvoir réglementaire d' exécution des lois nationales ne paraît en principe pouvoir être utilisé que pour la mise en oeuvre des dispositions de droit communautaire directement applicables. D' autre part, il risque de créer une assimilation fâcheuse entre la loi nationale et le règlement communautaire à un stade de développement de l' ordre communautaire où il paraît nécessaire de mettre l' accent sur la spécificité du droit communautaire.

En revanche, le recours aux délégations de pouvoirs met en relief l' autonomie du droit communautaire. D' autre part, il permet des solutions nuancées: dans la mesure où la matière en cause est particulièrement délicate et complexe, elle pourrait demeurer de la compétence parlementaire. Enfin, les différents Etats membres utilisent déjà fréquemment cette technique juridique pour régler des problèmes de compétence interne, en sorte qu' aucune difficulté constitutionnelle, légale ou coutumière, ne peut s' opposer dans aucun Etat membre au développement de cette procédure.

Or, dès lors que l' on se tient dans les limites de l' exécution du droit communautaire, il semble permis de penser que le transfert de pouvoir de législatif à l' exécutif devrait être reconnu, comme le mécanisme normal et le plus approprié au résultat souhaité. Car, en fait, pareil transfert ne porte que sur des formes et non sur un pouvoir substantiel d' appréciation et de choix, ce pouvoir substantiel ayant été transféré par le Traité lui-même aux institutions de la Communauté. Il ne s' agit pas d' un transfert réel de pouvoir, mais bien uniquement du choix d' un circuit plus court et plus approprié, à la place d' un circuit long et inadapté.

Les Parlements, ne sont déssaisis en fait que d' une fonction subordonnée dont le caractère même est contraire à la notion de leur pouvoir souverain et où les choix sont limités et formels. Un tel transfert de pouvoir ne peut dès lors donner lieu à aucun inconvénient sur le plan politique, et présente en revanche des avantages appréciables pour une mise en oeuvre rapide, synchronisée, correcte et effective, du droit communautaire.

42. Les effets de l' ordre juridique communautaire dans l' ordre juridique interne des Etats membres

Introduction

Certains éléments du droit communautaire ne nécessitent pas l' intervention des pouvoirs publics nationaux pour être exécutoires et être invoqués devant les juridictions nationales tandis que d' autres ne s' insèrent dans l' ordre juridique interne que par l' intermédiaire des mesures nationales.

Dans le premier cas on est en présence de ce qu' on appelle droit communautaire directement applicable (il s' agit de certaines dispositions des traités eux-mêmes des règlements, des décisions adressées aux particuliers et des arrêts de la Cour de Justice), dans le second cas, on se trouve devant le droit communautaire non directement applicable (il s' agit de certaines dispositions du Traité des décisions adressées à un ou plusieurs Etats membres et des directives).

43. (1) L'ordre juridique communautaire directement applicable et ses effets dans l' ordre juridique interne des Etats membres

Le droit communautaire directement applicable comprend certaines dispositions des Traités CEE, CECA, CEEA, les règlements et les décisions individuelles.

Pour déterminer si une disposition du Traité est directement applicable ou non, il ne faut pas s' arrêter aux termes de cette disposition

mais envisager également l' esprit de l' économie des Traités¹⁵⁰.

Tout d' abord il convient de bien distinguer l' applicabilité directe du droit communautaire en son sens concret et l' applicabilité directe en son sens juridique¹⁵⁰. Au sens **c o n c r e t** une disposition est directement applicable si elle contient tous les éléments nécessaires à sa mise en oeuvre c' est-à-dire, si pour être effectivement appliquée, elle ne nécessite pas l' intervention de mesures législatives ou administratives ultérieures.

Une disposition directement applicable au sens **j u r i d i q u e** est également directement applicable en fait; mais très souvent, des dispositions même directement applicables au sens juridique du terme ne contiennent pas tous les éléments nécessaires à leur application immédiate et ne peuvent être mises en oeuvre avant que les mesures d' exécution indispensables n' aient été prises. Par exemple le cas d' un règlement communautaire qui ouvrirait aux producteurs de blé le droit à une indemnité à fixer par les Etats membres suivant certains barèmes. Ce règlement ne pourrait être effectivement appliqué qu' après l' intervention de la mesure étatique qui fixerait le taux de l' indemnisation.

Le droit communautaire directement applicable pénètre en tant que tel dans l' ordre juridique interne des Etats membres et s' applique directement aux particuliers sans nécessiter l' intervention de mesures nationales. Inséré dans l' ordre national sans aucune intervention des organes nationaux chargés de l' élaboration de normes il «saute» l' échelon normatif pour atteindre «directement» l' échelon national d' exécution des normes.

Donc, ce nouvel ordre juridique pris son inspiration dans les différents droits nationaux. Ses concepts n' ont pas forcément le même contenu qu' en droit interne. On peut citer à titre d' exemple, l' arrêt du 19 Mars 1964¹⁵¹ dans lequel la Cour de Justice a affirmé elle-même que la notion de «travailleur salarié ou assimilé», utilisée par le règlement n° 3 du Conseil a une acception «supranationale» et ne peut être définie que par le droit communautaire lui-même. Il est particulièrement délicat pour les juges nationaux de dégager la portée exacte des dispositions communautaires. C' est pourquoi les articles 177 CEE et 150 CEEA ont adopté le principe de l' interprétation uniforme des traités communautaires par la seule Cour de Justice.

Mais ce droit communautaire entre en conflit avec les normes nationales existantes. Deux problèmes essentiels se posent alors: a) le problème de la solution des conflits entre le droit communautaire

150. Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 5 février 1963 dans l' affaire n° 26/62 (Rec. Jurispr. de la Cour vol. IX, p. 7 - de l' édition française).

151. Affaire 75/63. Arrêt du 19.3.1964, Rec. 1964 vol. x, p. 347.

directement applicable et les différents droits nationaux et b) le principe de l'Interprétation uniforme posé par les articles 177 CEE et 150 CEEA et 41 CECA.

44. (a) Les problèmes de la solution des conflits entre le droit communautaire directement applicable et les différents droits nationaux

Depuis que les règlements communautaires agricoles sont entrés en vigueur, leur application dans l'ordre interne tend à soulever des litiges de plus en plus fréquents. C'est en Allemagne qu'on relève le plus grand nombre et les plus significatifs d'entre eux. Ainsi, par exemple, l'application du règlement n° 19¹⁵² prévoyant l'établissement progressif d'un marché commun des céréales, soulevait de nombreuses contestations sur la question de savoir si la perception par la République fédérale d'une taxe compensatoire à l'importation de produits agricoles en provenance des pays tiers, en plus du prélèvement prévu par l'organisation commune du marché, était compatible avec l'article 20 dudit règlement qui, en dehors du prélèvement lui-même, exclut la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent.

Si la disposition nationale contraire est antérieure à la norme communautaire en cause, le seul fait que cette disposition communautaire soit applicable dans l'ordre interne conduit à rendre inapplicable la disposition nationale contraire antérieure, sinon l'applicabilité directe n'aurait plus aucun sens. Par contre, le conflit avec une norme nationale contraire, postérieure à la norme communautaire, ne peut être résolu en faisant appel à la seule notion d'applicabilité directe. Or, se posent les problèmes: 1) de la primauté hiérarchique des normes du droit communautaire et 2) de la nature même de l'ordre communautaire.

45. (b) Primauté du droit communautaire directement applicable sur les droits nationaux des Etats membres

Il ne s'agit pas d'une primauté dans le sens «hiérarchie» entre un droit communautaire prééminent et des droits nationaux subordonnés, mais d'une «substitution» du droit propre de la communauté au droit national dans les domaines où les transferts des compétences ont été opérés: dans ce domaine c'est la règle de droit communautaire qui s'applique¹⁵³. Cette primauté de droit communautaire ne résulte d'aucune disposition expresse du Traité mais elle ressort 1) de la volonté

152. J.O.C.E. 1962, p. 963. Règlement n° 10 du Conseil de la Communauté.

153. Droit communautaire - droit national. Semaine de Bruges 1965, p. 24.

des auteurs des Traités, 2) de la logique du système communautaire, 3) de certaines dispositions des Traités eux-même présupposant la primauté de l'ordre communautaire.

1) Tout d'abord, l'esprit qui a présidé à l'élaboration des Traités montre la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux. On peut illustrer cette affirmation en citant à titre d'exemple la phrase tirée de l'exposé des motifs soumis au Parlement allemand et concernant le Traité instituant la C.E.E.¹⁵⁴. «Lorsqu'un règlement ou une décision émanant des organes de la Communauté est contraire aux dispositions de la loi nationale, le droit européen directement en vigueur, l'emporte sur la disposition en question du droit national». Ces quelques lignes montrent à quel point les négociateurs ont vu le problème et qu'ils l'ont résolu, dans le sens de la priorité communautaire.

2) La logique du système communautaire lui-même implique aussi la primauté du droit communautaire sur le droit national des Etats membres. D'ailleurs, quelle serait l'efficacité d'un droit commun à neuf Etats qui pourrait être modifié au gré de chacune des parties auxquelles il s'applique?

3) Enfin certains articles des Traités eux-mêmes présupposent la primauté de l'ordre communautaire. Pourquoi aurait-on prévu des mécanismes de sauvegarde si les Etats membres avaient la possibilité de modifier la réglementation communautaire? D'autre part comment pourrait-on respecter les termes des articles 189 CEE, 161 CEEA, 14 CECA.

La primauté du droit communautaire découle donc implicitement de la logique du système communautaire, de certaines dispositions des traités eux-mêmes et de l'intention des auteurs des Traités. C'est à partir de ces bases que la doctrine et les institutions communautaires ont tenté d'établir la prééminence de l'ordre communautaire dans l'ordre interne des différents Etats membres.

Primauté du droit communautaire dans la doctrine des Institutions Européennes

Les différentes tendances doctrinales concernant la primauté du droit communautaire sur le droit national des Etats membres peuvent être classées en quatre groupes principaux:

1) Un groupe d'auteurs tente de trouver des solutions qui conduiraient à éliminer les conflits éventuels dans la majorité des cas; —

154. Bundestagesdrucksache 2, Walperiode n° 3440.

théorie pragmatique —. Ainsi selon les thèses de MM. Zaenikae¹⁵⁵ et Schlochaner^{156,157} c' est en utilisant toutes les compétences législatives directes et indirectes des organes communautaires qu' on limitera la possibilité à l' échelon national de normes contraires aux normes communautaires. Au moment de l' élaboration des normes communautaires, il convient de prévenir l' apparition de conflits par la consultation des commissions constituées dans le Parlement ou dans les ministères intéressés par la mesure à prendre. Or selon l' article 2 de la loi de ratification allemande de la CEE¹⁵⁷, les ministres fédéraux sont tenus d' informer le Bundestag et le Bundesrat avant le début de la session du Conseil des ministres de la CEE, des mesures qu' ils seront éventuellement amenés à adopter au cours de cette session.

La théorie pragmatique donne une grande importance à tous les principes traditionnels d' interprétation propres à éviter les conflits; elle donne finalement des solutions basées sur le principe: *in dubio pro communitate*.

2) Un autre groupe d' auteurs voit dans le recours à la procédure de l' article 177 CEE un moyen d' assurer la primauté du droit communautaire.

Les défenseurs de cette thèse pensent que cette procédure permet de résoudre le problème de la hiérarchie entre le droit communautaire et le droit national. Toutefois la Cour ne peut pas être saisie de la question de savoir si le droit communautaire doit l' emporter sur le droit national¹⁵⁸. La Cour peut seulement dire dans quelle mesure l' interprétation exacte du Traité oblige l' Etat à donner au droit communautaire la primauté en cas de conflit¹⁵⁹. Elle considèrerait que le droit communautaire est indépendant de la législation des Etats membres, il ne s' immisce pas dans l' interprétation qui reste de la compétence exclusive des juges nationaux.

3) Un troisième groupe considère l' ordre juridique communautaire comme un ordre de nature fédérale ou, pour le moins préfédéral.

Cette thèse est soutenue en Allemagne par M. Ophüls et M. Wolfahrt, en Italie par M. Nicola Catalano et dans une certaine mesure en

155. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 23, 1963, pp. 485 et ss.

156. *Archiv des Völkerrechts*, vol. 11, 1963, p. 1 ss.

157. *Cairtains Publications de l' Association des professeurs de droit public allemand*, cahier n° 16, 1958, p. 132.

158. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 23, p. 533 (article de M. Zaenicke).

159. Affaire 26/62, arrêt du 5.2.1963, *Rec. 1963*, vol. IX, p. 3. Demande de décision préjudicielle au sens de l' article 177 présentée par le Tareif Commissie d' Amsterdam.

France par M. Maurice Lagrange¹⁶⁰. Ces auteurs considèrent que les organisations communautaires peuvent être assimilées à une organisation de type fédéral où les compétences sont réparties entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Cependant en cas de conflit entre norme communautaire et norme nationale, la plupart des tenants de cette théorie résolvent le problème en se fondant sur la répartition des compétences.

4) Enfin la récente doctrine du professeur Ipsen qui s'efforce à établir la primauté du droit communautaire à l'aide du principe traditionnellement connu en droit international public, celui de l'«effet utile». Cette thèse est celle qui est soutenue par les Institutions communautaires.

«Les actes juridiques communautaires ne doivent être interprétés et appréciés quant à leur validité qu'au regard du droit communautaire. Toute assimilation aux catégories des systèmes juridiques nationaux conduirait à des graves erreurs. Par ailleurs, l'ordre juridique communautaire bien que possédant des caractères spécifiques nettement déterminés est imbriqué des multiples façons dans les différents droits nationaux¹⁶¹. Ainsi si exceptionnellement des conflits venaient à surgir entre des normes communautaires et des normes nationales dans le cadre de compétences concurrentes exercées à la fois par la Communauté et par les Etats membres, la priorité reviendrait nécessairement au droit de l'union. Le droit communautaire prévaut quelque soit le niveau des deux ordres où le conflit apparaît.

Primauté du droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes

Dans l'affaire du 26/62¹⁶² la Cour de Justice avait déjà affirmé que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique du droit international dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants. La Cour de Justice avait repris la même thèse dans l'affaire du 6/64¹⁶³ où elle avait constaté la suprématie du droit communautaire sur les différents droits nationaux.

Dans cet arrêt, la Cour de Justice s'est exprimée dans les termes suivants:

160. Semaine de Bruges 1965. Droit communautaire - droit national, pp. 22 et ss.

161. Exposé introductif au 7ème rapport général sur l'activité de la Communauté prononcé devant le Parlement Européen par le Président M. Hallstein.

162. Arrêt du 5 février 1963, Rec. 1963, vol. IX, p. 5, demande préjudicielle au sens de l'art. 177 présentée par le Tarief Commissie d'Amsterdam.

163. Rec. 1964, vol. X, p. 1441. Arrêt du 25.2.1964, art. 177 CEE.

«Attendu qu' à la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité CEE a institué un ordre juridique propre...

que la force du droit communautaire ne saurait en effet varier d' un Etat à l' autre à la faveur des législations internes ultérieures sans mettre en péril la réalisation des buts du Traité à l' article 5...

Attendu que la prééminence du droit communautaire est confirmée par l' article 189 CEE aux termes duquel les règlements ont valeur «obligatoire» et sont directement applicables dans tous les Etats membres.... que cette disposition qui n' est assortie d' aucune réserve serait sans portée si un Etat pouvait unilatéralement en annihiler les effets par un acte législatif opposable aux textes communautaires... que le transfert opéré par les Etats de leur ordre juridique interne au profit de l' ordre juridique communautaire... entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté».

Cet arrêt semble plutôt s' apparanter à la thèse de M. le professeur Ipsen, puisqu' elle tire la prééminence du droit communautaire de la logique interne du système communautaire et de l' article 189 du Traité CEE.

En résumé on peut affirmer que la théorie spéciale de la primauté du droit communautaire se définit par rapport à l' ordre communautaire lui-même et non par rapport aux différents ordres juridiques nationaux, c' est-à-dire l' existence de la règle de la priorité du droit communautaire s' est basée sur un certain nombre de dispositions spécifiques des trois Traités, ainsi que sur le système institutionnel créé par celui-ci, comme d' ailleurs la Cour des Communautés a affirmé¹⁶⁴. Le droit communautaire uniforme et stable prévaut, sur le droit national dans son ensemble et cette primauté ne pouvait être mise en cause unilatéralement par un Etat membre. Peu importe, par ailleurs, la position des Etats membres à l' égard du droit international public, puisque le droit communautaire est un droit spécifique qui obéit à des règles propres.

164. Arrêt Costa c. Enel. 25.6.1964, Rec. 1964, X, pp. 1141.

46. L'unité de l'interprétation du droit communautaire (directement applicable) sur la base de l'article 177 CEE, 150 CEEA et 41 CECA

Le droit communautaire est un droit commun à neuf Etats. Son interprétation et l'appréciation de validité des actes qui le composent doivent être celles aussi uniformes. Cette exigence comporte un certain nombre d'implications. L'interprétation et cette appréciation de validité doivent relever d'un organisme juridictionnel unique dont les décisions s'imposent sur l'ensemble des territoires des Etats membres.

Or, la Cour de Justice, qui est au coeur même de la Communauté, semble la plus apte à donner, une interprétation conforme aux nécessités découlant de la nature spécifique du droit communautaire.

C'est dans cette perspective que les auteurs du Traité ont été amenés à édicter les règles des articles 177 CEE, 150 CEEA et 41 CECA¹⁶⁵.

Différences entre les régimes résultant de l'article 41 CECA, 177 CEE et 150 CEEA

Il convient toutefois de rappeler que la jurisprudence prévue par l'article 177 CEE semble à celle prévue par l'article 150 CEEA (il y a cependant certaines différences, entre eux), mais elle différencie de celle prévue par l'article 41 CECA.

Pour que ces articles (177 CEE, 150 CEEA, 41 CECA) prennent tout leur sens, ils doivent être éclairés et complétés par l'article 20 du Protocole portant statut de la Cour de Justice qui précise les modalités de sa mise en oeuvre¹⁶⁶.

165. "La Cour de Justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel:

a) sur l'interprétation du présent Traité

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions communautaires.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de Justice de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de Justice.

166. "Dans les cas visés à l'art. 177 du Traité CEE la décision de la juridiction nationale qui suspend la procédure est saisit la Cour est notifiée à celle-ci à la diligence de cette juridiction nationale. Cette décision est ensuite notifiée par les soins du greffier de la Cour aux parties en cause, aux Etats membres et à la Commission, ainsi qu'au Conseil, si l'acte dont la validité ou l'interprétation est constatée, émane de celle-ci.

Dans un délai de deux mois à compter de cette dernière notification, les parties, les Etats membres, la Commission et le cas échéant, le Conseil, ont le droit de déposer devant la Cour des mémoires ou observations écrites.

Ces textes (art. 177 CEE, 150 CEEA, 41 CECA d' une part et art. 20 dudit Protocole d' autre part) assurent l' unité de la jurisprudence grâce à une collaboration active des juges nationaux et de la Cour de Justice, tant en respectant les intérêts légitimes des différents Etats membres que de la Communauté elle-même.

L' article 177 CEE et la Cour de Justice des Communautés

La Cour de Justice dans les affaires concernant l' application de l' article 177 CEE, 150 CEEA, 41 CECA, a montré à la fois, le souci de faciliter aux maximum la possibilité pour les Tribunaux nationaux de recourir à cette procédure et un grand respect des prérogatives étatiques;

a) D' abord la Cour afin de rendre plus aisé aux juges nationaux l' usage de la procédure prévue à l' article 177 en a éliminé tout formalisme. Elle se reconnaît valablement saisie dès que la juridiction nationale manifeste clairement son intention d' obtenir une interprétation à titre préjudiciel de la Cour et qu' elle lui fait savoir directement.

b) Dès le début, la Cour de Justice a affirmé que le droit national de la juridiction qui demande une décision préjudicielle et le droit communautaire constituent deux ordres juridiques distincts. Ainsi dans l' affaire du 20/64¹⁶⁷ elle précise que, sur la base de l' article 177, «La Cour ne peut ni appliquer le Traité à une espèce déterminée, ni statuer sur la validité d' une mesure du droit interne au regard de celui-ci».

En effet, le pouvoir de la Cour contient en lui-même des dispositions de développement, qui dans des circonstances politiques favorables pourraient conduire à étendre largement son influence. On peut rappeler à cet égard le poids que les Cours de Cassation exercent sur les juges inférieurs, par le biais de «la qualification des faits». Sans doute la situation n' est-elle pas ici identique, mais elle suggère ce que pourrait devenir l' influence de la Cour de Justice si elle décidait d' aller plus loin dans la définition concrète de ses pouvoirs¹⁶⁸.

L' article 177 CEE et les juridictions nationales

La Cour de Justice s' efforce de faciliter au maximum la procédure instituée par l' article 177, en revanche les tribunaux nationaux quant à eux, marquent de nombreuses hésitations à l' utiliser. Une première difficulté réside dans la définition des juridictions tenues à renvoi

167. Recueil 1965, vol. XI, 3, p. 1 (Affaire 20/64 arrêt du 4.2.65 S.A.R.L., Albatros C.S.O.P.E. c.o.

168. *Constantinides - Megret Collette*, Le Droit européen et l' ordre juridique des Etats membres, p. 166.

devant la Cour de Justice.

Ce point résolu, c' est la façon dont en pratique les juges nationaux appliquent l' article 177, qu' il faudra examiner soit qu' ils soient obligés de saisir la Cour de Justice, soit qu' ils en aient seulement la faculté.

i) Les juridictions nationales tenues à renvoi au sens de l' article 177 CEE

Selon les termes de l' article 177, les juridictions nationales tenues au renvoi sont celles «dont les décisions ne sont pas susceptibles d' un recours juridictionnel de droit interne».

Cette expression, d' après M. Dumon¹⁶⁹, avocat général à la Cour de Cassation belge, semble indiquer clairement que le Traité a eu égard à la nature même des juridictions, et non pas aux décisions considérées en elles-mêmes. Suivant cette interprétation un juge de paix ou un tribunal de commerce qui rendrait un jugement en dernier ressort ne serait pas tenu de saisir la Cour de Justice. L' obligation de ren-voi s' imposerait donc seulement aux juridictions suprêmes, qu' elles aient une compétence générale (Cour de Cassation) ou spécialisée (Tarief-commissie néerlandaise). Ainsi, en France, en Italie et en Belgique, la Cour de Cassation et le Conseil d' Etat seraient seuls tenus de saisir la Cour de Justice; aux Pays-Bas, ce seraient le Hage Raad, la Tarief-commissie, le College van Beroep; en Allemagne les juridictions visées par l' article 177 seraient les Bundesgerichtshof, Bundessozialgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundesdisziplinarhof et le Bundesfinanzhof.

Cette définition restrictive de la notion des juridictions tenues au recours proposée par M. Dumon, se concilie difficilement avec un «attendu» de l' arrêt de la Cour de Justice du 15 Juillet 1964¹⁷⁰. Dans cette affaire la Cour de Justice a déclaré: «attendu qu' aux termes de cet article (177 CEE) les juridictions nationales dont les décisions sont, comme en l' espèce, sans recours, doivent saisir la Cour pour statuer à titre préjudiciel... lorsqu' une question d' interprétation est soulevée devant elles. La Cour de Justice paraît donc ici appuyer une deuxième interprétation de l' article 177 concernant la définition des juridictions tenues au renvoi: seraient tenues à renvoi, non seulement les juridictions suprêmes, mais aussi les juridictions qui rendraient, en l' espèce, une décision non susceptible de recours de droit interne. Dans cette interprétation, deux questions ont été posées: 1) en premier lieu, peut-on considérer les recours en cassation comme des recours juridiction-

169. Semaine de Bruges, 1965. Droit communautaire et droit national, p. 197 ss.

170. Affaire 6/64, Flaminia Costa contre Enel, Recueil 1964, vol. X, p. 1158.

nels de droit interne au sens de l' article 177? 2) les juges de dernier ressort statuant en référé sont-ils tenus au renvoi à titre préjudiciel?

a) En ce qui concerne les recours de cassation, certains ont pensé qu' il fallait les exclure de la notion de «recours» visée par l' article 177. Selon eux, ces recours ne seraient pas des recours ordinaires en ce sens qu' ils sont limitativement déterminés par la loi et qu' ils ne soumettent à la juridiction suprême que des contestations en droit. Toutefois il ne semble pas que les caractères spécifiques du recours en cassation doivent avoir pour conséquence de les exclure de la catégorie des recours visés à l' article 177 CEE, car le fait, que la juridiction saisie d' un recours en cassation ne soit compétente que pour juger le droit, n' est pas du tout incompatible avec les mécanismes de l' article 177; les dispositions de cet article ont égard, non pas à la manière dont les faits d' une cause ont été jugés et appréciés, mais uniquement à celle dont le droit communautaire a été interprété et appliqué. Mais les recours de cassation ont justement pour but de mettre en cause, non pas l' interprétation des faits, mais celle du droit. M. Dumon, dans le rapport précité, soutient la thèse de l' inclusion des recours en cassation dans la catégorie des recours visés à l' article 177. Selon cet auteur si l' on excluait les recours en cassation des recours visés à l' article 177, de nombreuses décisions judiciaires rendues par les cours inférieures deviendraient, de ce fait des décisions non susceptibles de recours en droit interne et seraient, dès lors, tenues de renvoyer à titre préjudiciel, ce qui, risquerait de paralyser la Cour de Justice par un afflux d' affaires trop considérable.

On doit constater en ce qui concerne les juridictions tenues à renvoi au sens de l' article 177, que sur le plan des faits, les Cours de Cassation des Etats membres se considèrent dans l' ensemble comme soumises à l' obligation du renvoi et que dans la mesure où elles ne défèrent pas à cette obligation, c' est en se basant sur d' autres arguments que celui de la nature propre du recours en cassation¹⁷¹.

b) En ce qui concerne l' application des dispositions de l' article 177 aux jugements en référé, la position des tribunaux nationaux est, par contre, très variable.

On peut citer trois arrêts de cours d' appel aux Pays-Bas qui ont décidé que l' article 177 CEE est sans application pour le juge de référé¹⁷².

L' Oberlandsgericht de Francfort semble partager cette opinion

171. *Constantinides - Megret C.*, op. cit., p. 119.

172. Cour d' Appel d' Amsterdam, 3 mars 1960, SEW (E) 1960.80. Cour d' Appel de la Haye, 30.6.1961 SEW (E) 1961.120. Cour d' Appel de la Haye, 25.10.1963, Nederlandse jurisprudentie.

173. *Rechtaskündig Weekblad* 1962-63, vol. 1959.

dans un arrêt du 3 Mars 1960¹⁷³. Par contre, le juge des référés du Tribuna de commerce d'Anvers paraît admettre, dans un jugement du 25 Octobre 1962, que la procédure de la question préjudicielle lui est applicable. M. Eijssen, avocat général au Hage Raad a exposé dans ses conclusions dans l'affaire du 13 Janvier 1961¹⁷⁴ les raisons pour lesquelles il considère que cette Cour Suprême jugeant en référé n'est pas soumise à l'obligation de renvoi.

Enfin le droit communautaire ne peut-être compris qu'à travers tout un ensemble de données historiques, économiques et politiques qui l'ont façonné et qui lui ont donné sa physionomie originale.

ii) Les juridictions nationales non tenues à renvoi au sens de l'article 177 CEE

Compte tenu du nombre important de décisions nationales déjà rendues sur le droit communautaire, on peut considérer que peu de juridiction inférieures ont usé des possibilités qui leur étaient ouvertes par l'article 177 CEE.

On peut citer, à titre d'exemple, le recours formé par la Cour d'Appel de la Haye demandant une interprétation de l'article 85 CEE¹⁷⁵; celui formé par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, demandant une interprétation des textes déterminant la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne¹⁷⁶; et enfin celui du Tribunal civil de Rome demandant une interprétation des articles 30 et 37 du Traité CEE¹⁷⁷. En ce qui concerne ces juridictions (non tenu à renvoi), il est difficile de refuser aux juges nationaux la possibilité de s'opposer à un renvoi préjudiciel au motif que l'acte est clair; ils doivent nettement prendre conscience du fait qu'ils ne peuvent pas interpréter une norme communautaire comme ils interpréteraient une norme nationale.

En premier, ils ne doivent pas oublier que le droit communautaire est rédigé en quatre langues qui font foi. Or, il peut se faire qu'une disposition au Traité puisse avoir un sens clair en français et avoir une signification quelque peu différente dans une autre langue. C'est ainsi que M. l'avocat général Lagrange fait remarquer dans ses conclusions de l'affaire Bosch que dans l'article 85 paragraphe 1er, le texte néerlandais emploie l'expression «ongunstig beïnvloeden», qui a un sens beaucoup plus fort que l'expression française «susceptible d'effectuer le commerce dans les Etats membres».

En second lieu, le droit communautaire forme un tout. Une de ses

174. *Nederlander Jurisprudentie*, 1962, n° 245.

175. Affaire B/61 arrêt du 6 avril 1962, *Rec.* 1962, vol. VIII, p. 91.

176. Affaire 101/63 arrêt du 12.5.64, *Rec.* 1963, vol. X, p. 381.

177. Affaire 20/64 arrêt du 4.2.1965, *Rec.* 1965, vol. XI, 3, p. 1.

dispositions ne peut pas s'interpréter isolément. Il convient de la rapprocher d'autres articles du Traité ou d'autres actes communautaires.

Il est certainement conforme aux objets de l'article 177 que les juridictions nationales, dont les décisions sont encore susceptibles de recours en droit interne, ne saisissent pas systématiquement la Cour de Justice des questions d'interprétation ou d'appréciation de validité que posent les actes communautaires. Une telle pratique alourdirait l'exercice de la justice. C'est pour cette raison d'ailleurs que, dans les droits nationaux on admet communément le risque d'interprétations contradictoires d'une même norme juridique jusqu'à l'intervention régulatrice des cours suprêmes, en sorte qu'en adoptant la même attitude, les auteurs du Traité ils se conforment à une coutume généralement reconnue. Les tribunaux nationaux n'ont pas accès à tous les éléments des problèmes posés par le droit communautaire; ils ne peuvent pas mesurer les incidences qu'auront en droit et en fait leurs jugements sur le droit communautaire, et dans les autres Etats membres.

Par contre, la Cour de Justice est en mesure d'apprécier la portée des questions soulevées devant elle pour l'ensemble de la Communauté. Elle y est spécialement bien préparée, non seulement par sa composition et son expérience constante du droit communautaire, mais aussi par la façon dont la procédure se déroule devant elle. L'article 20 du Protocole portant statut de la Cour de Justice annexé au Traité CEE, lui permet d'entendre non seulement le point de vue des institutions communautaires mais aussi celui des différents Etats membres. Ainsi lorsque la Cour de Justice se prononce en vertu de l'article 177 CEE, elle est en possession de tous les éléments que les Etats membres et ses institutions ont cru nécessaires de porter à sa connaissance. La procédure de l'article 177 garantit donc une étude approfondie des problèmes dans des délais suffisamment raisonnables pour justifier une suspension de l'instance nationale.

Les développements qui procèdent montrent que la mise en oeuvre de l'article 177 par les juridictions nationales n'est pas encore pleinement satisfaisante. Cela n'est d'ailleurs pas étonnant eu égard au caractère délicat de cette procédure. Il y a d'ailleurs toute raison de penser qu'avec le temps, le nombre croissant des affaires où le droit communautaire sera invoqué une meilleure connaissance de ce droit et une information plus complète de l'ensemble du phénomène communautaire, la jurisprudence des tribunaux des neuf Etats membres évoluera vers une coopération plus efficace avec la Cour de Justice et une mise en oeuvre de la procédure du renvoi préjudiciel plus conforme aux nécessités de la Communauté.

47. (2) Le droit communautaire non directement applicable et ses effets dans l'ordre interne

Au droit communautaire directement applicable s'oppose le droit communautaire non directement applicable qui, pour être exécuté, doit être traduit en normes nationales.

Il comprend certaines dispositions du Traité, les directives et des décisions adressées à un ou plusieurs Etats membres. Il s'apparente aux rapports de droit créés par le droit international classique. En effet, le droit communautaire non directement applicable n'oblige que les Etats membres. Ce sont les dispositions nationales prises en exécution de l'acte communautaire et non l'acte communautaire lui-même, qui peuvent être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales. Entre les particuliers et l'acte communautaire il y a un écran de mesures nationales.

Les effets de droit communautaire non directement applicables doivent être examinés sous deux angles différents: 1) L'obligation pour les Etats membres d'exécuter le droit communautaire, 2) La sanction dans l'ordre interne du défaut d'exécution de ce droit.

48. L'obligation pour les Etats membres d'exécuter le droit communautaire non directement applicable

L'effet essentiel de ce type de droit communautaire est de constituer l'obligation pour les Etats membres d'exécuter les règles qu'il contient, c'est-à-dire de prendre les mesures nationales appropriées.

De ce point de vue se pose essentiellement le problème des techniques juridiques utilisées à cet effet par les Etats. C'est le problème de la mise en oeuvre du droit communautaire par les Etats membres, qu'on avait déjà examiné.

49. Sanction sur le plan interne du défaut d'exécution du droit communautaire non directement applicable

La sanction de l'inexécution ou de la mauvaise exécution du droit communautaire non directement applicable est différent selon le cas qu'un arrêt de la Cour de Justice a constaté ou non ce défaut ou cette mauvaise exécution.

Sanction sur le plan interne du défaut d'exécution lorsqu'il y a été constaté par un arrêt de la Cour de Justice

L'article 169 CEE dispose: «Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Si l'Etat en cause ne se

conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice». L' article 170 CEE ajoute «chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice s' il estime qu' un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité. Avant qu' un Etat membre n' introduise pas contre un autre Etat membre un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, il doit en saisir la Commission. La Commission émet un avis motivé après que les Etats intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales. Si la Commission n' a pas émis d' avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l' absence d' avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de Justice». Et l' article 171 conclut : «Si la Cour de Justice reconnaît qu' un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l' exécution de l' arrêt de la Cour de Justice.

Donc le premier effet incontestable d' un arrêt de la Cour intervenu sur ces bases est de créer l' obligation par l' Etat membre en cause de prendre les mesures nationales qui imposent l' exécution de l' arrêt.

50. Sanction sur le plan interne du défaut d' exécution en cas d' absence d' arrêt de la Cour de Justice le constatant

En l' absence d' un arrêt de la Cour, le problème se pose de la façon suivante: Un particulier peut-il former un recours en annulation, et en soulever l' exception d' illégalité contre une mesure nationale contraire à une décision, à une directive, ou à un article du Traité non directement applicable?

51. *Existence d' un droit ou d' un intérêt à l' application du droit communautaire non directement applicable dont les particuliers peuvent arguer*

Dans une conception traditionnelle du droit international public où les Etats sont seuls considérés comme sujets de droit, l' Etat signataire d' un Traité d' où découle pour lui certaines obligations est tenu sur le plan international de les exécuter, mais qui n' en est aucunement tenu à l' égard de ses ressortissants, qui n' ont dans cette hypothèse aucune possibilité de recours juridictionnel contre l' Etat en infraction.

Toutefois, comme l' a souligné la Cour de Justice, l' ordre communautaire comprend, comme sujets de droit non seulement les Etats membres, mais aussi leurs ressortissants. Dans quelle mesure peut-on dès lors, considérer que les intérêts ou les droits de ces parti-

culiers sont affectés par le manquement des Etats à leurs obligations communautaires, et qu' en conséquence ils peuvent bénéficier d' une certaine protection juridictionnelle?

Il est difficile de répondre à cette question. La jurisprudence de la Cour de Justice n' a pas encore précisé les solutions à donner à ce problème. Sur le plan doctrinal, M. Rigaux, dans son rapport au colloque de droit européen de La Haye a écrit que le droit communautaire a mis en oeuvre une forme nouvelle d' ordre juridique international dans lequel... la règle de droit qui lie l' Etat dans l' ordre communautaire... doit être assimilée dans l' ordre interne à une règle de droit public national dont les citoyens peuvent se prévaloir dès que la transgression de cette règle par l' Etat lèse un intérêt juridiquement protégé». Plus loin, il précise: «Les Etats ont accepté que fussent incorporées à leur droit public national certaines obligations qu' ils ont assumées dans l' ordre communautaire et qui, bien qu' elles ne s' adressent pas directement à leurs sujets, permettent néanmoins à ceux-ci d' invoquer, dans les limites du droit interne, la transgression de la règle de droit communautaire par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif nationaux».

Pour M. Reuter¹⁷⁸, le droit communautaire non directement applicable n' a pas d' effet sur les particuliers. Mais il peut en avoir sur le droit national lui-même, quelles que soient par ailleurs les obligations imposées à l' Etat: abstention ou action. Ainsi par exemple, si un acte pris par le Gouvernement français en exécution d' une directive est attaqué devant le Conseil d' Etat, ce dernier devra prendre en considération la mesure communautaire pour juger de la légalité de l' acte national.

La Cour de Justice ne s' est pas encore prononcée clairement en cette matière. Dans l' arrêt «Tarif Commissie», la Cour de Justice a déduit d' une obligations pour les Etats membres de s' abstenir d' un droit direct pour les particuliers en déclarant que les droits qui entrent dans le patrimoine juridique des particuliers naissent non seulement lorsqu' une attribution explicite en est faite par le Traité, mais aussi en raison d' obligations que le Traité impose d' une manière bien définie tant aux particuliers qu' aux Etats membres et aux Institutions communautaires».

L' avocat général Gand considère qu' une décision adressée à un Etat peut suivant les termes de l' article 173 concerner directement un particulier. Dans le litige en cause la décision attaquée fixait elle-même le prix du surgho. L' intervention étatique se réduisait alors à une simple mesure administrative d' ordre purement formel. De l' avis

178. Conférence de M. P. Reuter au Palais de justice de Paris, le 25-1-1965.

de M. Gand, l'échelon étatique, réduit à un pur formalisme, pouvait alors être considéré comme inexistant et l'avocat général concluait que la décision en cause concernait directement le requérant¹⁷⁹. La Cour de Justice dans son arrêt ne s'est pas prononcée sur la construction juridique de son avocat général. Elle a rejeté le recours intenté devant elle pour le seul motif que la décision attaquée ne concernait pas «individuellement» le requérant.

Enfin, dans les affaires jointes 106/63 et 107/63¹⁸⁰, la Cour a considéré comme valable un recours formé par des particuliers contre une décision de la Commission, au motif que ces particuliers étaient «directement et individuellement concernés» au sens de l'article 173 par cette décision.

Excepté le cas très particulier évoqué dans les affaires ci-dessus, il semble très difficile d'admettre, en se basant sur la jurisprudence actuelle de la Cour, que les particuliers puissent tirer un droit subjectif du droit communautaire non directement applicable. Tout au plus, mis à part certains cas limités, pourrait on en se fondant sur les caractères propres de l'ordre communautaire où l'individu est considéré comme sujet de droit au même titre que les Etats membres et sur certaines tendances de la Cour, concéder aux particuliers un intérêt qui les rendrait aptes à introduire, dans la limite du droit interne, des recours objectifs.

52. Recours juridictionnels ouverts aux particuliers

Dans l'ordre interne, la protection juridictionnelle des particuliers varie essentiellement d'un Etat à l'autre suivant la nature de l'acte national jugé contraire au droit communautaire non directement applicable, et plus précisément selon qu'il s'agit d'une loi ou d'un règlement.

i) Contre une loi, quel que soit l'Etat membre envisagé, les particuliers n'ont guère de possibilité des recours

Pour la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, la loi est inattaquable. En France, la Cour constitutionnelle ne peut être saisie que par certaines autorités nationales, avant la promulgation de la loi.

En Italie, la Cour Constitutionnelle ne peut être saisie que par ordonnance judiciaire. Par contre, en Allemagne, outre la possibilité de saisine de la Cour Constitutionnelle par un tribunal, il existe un re-

179. Affaire 38/64 arrêt de la Cour de Justice du 15.4.65, Rec. 1965, vol. XI, p. 263.

180. Arrêt du 19 juillet 1965.

cours direct des particuliers qu' ils peuvent arguer de la violation d' un droit garanti par sa Constitution.

La possibilité de recours devant une Cour Constitutionnelle, met en cause dans certaines hypothèses la valeur juridique à accorder au droit communautaire. En effet, dans la mesure où il s' agit d' une loi nationale postérieure et contraire à certaines dispositions communautaires, il n' existe aucune raison juridique valable pour ouvrir un recours si l' on ne reconnaît au droit communautaire qu' une force égale à celle des lois nationales, car le conflit entre deux normes de même valeur se résoud toujours en faveur de la norme la plus récente.

ii) Les recours sont ouverts plus largement dans tous les Etats membres s' ils s' agit d' un acte administratif

Le problème s' est compliqué. Tout d' abord, il semble contraire à la structure communautaire et à l' esprit qui l' anime de priver les particuliers de tout recours juridictionnel contre un Etat qui ne respecterait pas ses obligations communautaires.

Toutefois, il semble difficile d' admettre que les particuliers tirent des droits directs des décisions ou des directives. Cette conception s' oppose en effet trop radicalement à la définition de ces actes qui est donnée par l' article 189 et à la jurisprudence actuelle de la Cour. Tout au plus pourrait-on admettre que les particuliers ont un intérêt à voir exécuter l' acte communautaire par le ou les Etats membres. Mais cet intérêt, dans certains Etats membres, comme en Allemagne, n' est pas suffisant pour autoriser l' ouverture d' un recours en annulation. En fait, la solution du problème doit être abordée à la fois sur le plan communautaire et sur le plan interne. Sur le plan communautaire, on peut se demander si la distinction, qui est faite à l' heure actuelle entre le droit communautaire directement applicable et le droit communautaire non directement applicable est adoptée aux exigences concrètes de l' élaboration d' un ordre communautaire et si, dans la perspective d' une façon, ces notions ne devraient pas être révisées.

Sur le plan interne, c' est la nécessité d' une harmonisation des législations nationales qui apparaît souhaitable dans l' intérêt d' une protection juridictionnelle uniforme et satisfaisante des particuliers au sein de l' ordre communautaire.

53. Conclusion

Au terme de cette étude, on est inévitablement amené à constater que l' insertion du droit communautaire est réalisée dans l' ordre interne des Etats membres.

Ainsi: 1) le droit communautaire puise ces normes pour une grande

partie dans le droit interne des Etats membres, 2) les sujets du droit sont partiellement les mêmes bien que pour des manières différentes, 3) les domaines de compétence ne sont pas toujours exclusifs pour chacun des deux ordres juridiques: communautaire et national.

On peut donc affirmer que les normes communautaires dans leur ensemble ont une incidence profonde sur les normes des ordres internes, dont elles constituent du même temps la modification ou le complément; c'est à ce point exactement qu'il consiste la colonisation du droit interne des Etats membres par le droit communautaire.

CHAPITRE TROISIEME

L' ORDRE JURIDIQUE PROPRE COMMUNAUTAIRE

54. *Le droit communautaire^{181, 182} et le droit international classique*

La nouvelle discipline juridique à l' instauration des communautés européennes est souvent considérée comme une branche du droit international¹⁸³. On avait constaté déjà, que les traités instituant les communautés européennes, au point de vue de leur forme, sont des traités internationaux; alors qu' au point de vue de leur fond ces traités ont un caractère particulier à l' égard de l' ordre juridique international et ainsi on ne peut pas les classer de ce point de vue parmi les traités internationaux.

Or c' est sur le domaine du fond, du contenu, et sur celui du but que les traités de Paris et de Rome différencient de traités internationaux. C' est alors sur ces points qu' ils possèdent une sorte d' autonomie vis-à-vis de l' ordre juridique international.

55. *Au point de vue du fond (les traités communautaires sont des traités supranationaux)*

Les traités instituant les Communautés Européennes, comme on a déjà constaté, ont un caractère institutionnel. Ils contiennent des normes, par lesquelles les Parties contractantes fondent une organisation à laquelle sont conférées certaines compétences spécifiques dépassant le cadre normal des compétences des organisations internationales existantes. Ces ordres juridiques nouveaux, institués par les traités européens diffèrent essentiellement des organisations internationales classiques, du fait qu' ils peuvent, chacun par son domaine, prendre de

181. L. Costantinesco, Le spécificité du droit communautaire, p. 4, in *Revue trimestrielle du droit européen*, janvier-février 1966.

182. Le istituzioni internazionali di cooperazione europea, Giuffrè, 1956, in N. Catalano, Manuel de Droit des Communautés Européennes, 1962, p. 418, note 2.

183. N. Catalano, Manuel du Droit Communautaire, Paris 1962, p. 1.

décisions d' une manière autonome. Celles-ci sont obligatoires aussi bien pour les Etats membres que pour les individus, les entreprises et leurs organisations, les personnes physiques et morales. Ceci constitue le caractère «supranational» des Communautés Européennes¹⁸⁴.

Les sens de «supranational» met les bases d' autonomie du droit communautaire tant à l' égard du droit international classique qu' à l' égard des ordres internes. Le choix de ce terme a eu au moment historique où il fut adopté et dans les intentions manifestes des auteurs de ces traités, une signification politique précise. Comme il ressort de la préface du président Schuman, l' intention était de souligner l' attribution à la Communauté de certains pouvoirs souverains, son indépendance à l' égard des gouvernements nationaux, l' irrévocabilité de cette indépendance de même que l' irrévocabilité du transfert de compétence de la part des Etats membres des Communautés. Le traité de 1951 a attribué à la Communauté du charbon et de l' acier une fonction propre, qu' elle ne s' exerce pas en vertu d' une délégation et pour le compte des Etats membres. Ces caractéristiques se rencontrent également dans les traités instituant la Communauté économique et l' Euratom.

Il semble que les principaux auteurs des traités et surtout du traité CECA aient en quelque sorte voulu contraindre les Etats participants à réaliser dans un avenir plus ou moins proche une intégration plus complète. Ces finalités peuvent être décelées tant dans le préambule du traité¹⁸⁵ que dans la déclaration française du 9 mai 1950. Ce sont les fins politiques qui incitèrent à adopter le terme de «supranational».

Certains auteurs soutiennent que l' on ne saurait facilement inférer du terme «supranational» une distinction nette de droit positif entre le «supranational» et l' «international». D' autres estiment que la nature «supranationale» de la Communauté du Charbon et de l' Acier impli-

184. L'expression «suprenational» figurait dans le traité instituant la CED, art. 1 et 20, et dans le Projet du Traité portant statut de la Communauté Européenne (politique) art. 1, où elles se réfèrent non seulement à un organe comme dans l'art. 9 du traité CECA — mais, plus proprement à la «Communauté entière» — *Jean Buchmann*, à la recherche d'un ordre international, 1957, Louvain, Paris, p. 190, note 4.

185. *N. Catalano*, Manuel de droit des Communautés Européennes, Paris 1962, p. 10, not. 1, 2 «Conscients que l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant une solidarité de fait et par l'établissement de bases communes de développement économique; ... Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels à fonder par l'institution d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables à orienter un destin désormais partagé... Cette déclaration affirmait que les négociations dont le Gouvernement français prenait l'initiative étaient destinées à réaliser les premières assises concrètes d'une première fédération européenne indispensable à la préservation de la paix».

que un transfert effectif de pouvoirs qui lui confèrent une réelle autonomie, tant à l'égard du droit interne des Etats membres qu'à l'égard du droit international.

Selon le professeur Monaco¹⁸⁶ le traité CECA a créé une superstructure, par l'effet de laquelle chacun des Etats membres a attribué à la Communauté une partie des compétences qui lui appartenaient. La notion de «supranationalité» constitue «un ordre juridique» *suis generis* qui se situe à mi-chemin entre la structure internationale et la structure étatique. Il est indéniable que le traité CECA, comme les traités de Rome, constitue un «quid novi». Cette nouveauté puisse être délimitée est circonscrite grâce à la notion de «supranationalité». M. Dusan Sindjanski¹⁸⁷ affirme que «l'emploi du supranational» peut-être utilement maintenu et cela pour deux raisons: 1) elle distingue les Communautés soit des organisations internationales, soit de la Confédération d'Etats ou de l'Etat fédéral, 2) elle fait ressortir les traits originaux de cette nouvelle forme de collaboration internationale. Cependant, la supranationalité est le fait non d'un élément isolé, mais du jeu simultané et caractérisé d'un ensemble de fragments et des facteurs. Le professeur M. D. Constantopoulos estime que le problème de la supranationalité dans son ensemble tel qu'il apparaît dans le cadre des communautés européennes se situe dans une prospective analogue à celui de l'union réelle¹⁸⁸.

On doit aussi distinguer la notion de la «supranational» de celle de «super-étatique».

Les institutions supra-étatiques sont des institutions dont les décisions sont obligatoires de plein droit pour les Etats membres, mais qui ne s'adressent pas, par delà ces derniers, à leurs ressortissants et par conséquent n'ont jamais d'effets immédiats et directs à l'égard des individus¹⁸⁹. Quant à la portée de leurs effets juridiques les décisions «supra-étatiques» se trouvent aussi dans la même situation que les sources classiques du droit des gens. C'est aux Etats qu'il appartient de prendre, si la nature de l'obligation créée l'exige, les mesures tendant à lui donner des effets à l'égard de leurs ressortissants respectifs; si un Etat reste au défaut de le faire, sa responsabilité pourra se

186. R. Monaco, *Comunità sopranazionale nell'ordine nazionale*, in *La Comunità Internazionale*, juillet 1953, p. 441.

187. Dusan Sindjanski, *L'originalité des Communautés européennes et la séparation de leurs pouvoirs* - extrait de la *Revue générale de droit international public*, Janvier-Mars 1961, N° 1, Paris 1961, p. 57.

188. D. Konstantopoulos, *L'union réelle comme prototype historique et systématique de la construction juridique de la supranationalité*, *sonderdruck aus schriftenreihe zur europäischen integration*, Band I, 1955, p. 208 ss.

189. Avis cité au Gouvernement Belge, in *Jean Buchmann*, à la recherche d'un ordre juridique, Louvain, Paris 1957, p. 87.

trouver engager sur le plan communautaire, mais la décision de l' Autorité supra-étatique sera tout de même sans effet, à l' égard des sujets de l' Etat défaillant. C' est l' absence d' immédiateté des décisions obligatoires, qui permet de distinguer le «supra-étatique» du «supranational».

Par contre le pouvoir supranational est «celui qui s' exerce directement sur les nationaux des Etats contractants en créant dans leur chef, et indépendamment de toute procédure d' assentiment, de réception ou d' exequatur étatique, des obligations et des droits subjectifs dont l' observance ou la garantie sera assurée par les organes propres de l' organisation considérée¹⁹⁰. Les décisions d' une telle organisation ne sont donc pas seulement obligatoires à l' égard des entités étatiques, mais elles lient directement les individus, qu' ils agissent à titre privé ou comme fonctionnaires des Etats.

C' est cette aptitude à lier directement les ordres internes, cette immédiateté du pouvoir qui «en livrant à l' organisation en cause les sujets normaux de la souveraineté étatique, est le trait distinctif du phénomène, le critère même de la supranationalité¹⁹¹.

L' autorité supra-étatique impose des obligations à l' Etat sans s' immiscer dans les rapports qu' il a avec ses sujets. Elle porte seulement atteinte à sa souveraineté.

L' autorité supranationale entreprend sur les rapports de l' Etat-membre avec ses ressortissants, elle porte, en outre, atteinte à la souveraineté interne de celui-ci. C' est pourquoi le droit de l' organisation supranationale est lui-même du véritable droit interne communautaire, le droit d' un ordre de superposition immédiate¹⁹².

«Le supranational», selon le professeur M. G. Héraud, apparaît une décision qui traduit une volonté autonome, c' est pourquoi le mot «subordonné» n' est pas simplement ici une clause de style. Cependant la subordination des souverainetés est subordination aux volontés d' un organe sans puissance. On ne peut donc parler de subordination au plein sens du mot (subordination normative et subordination au pouvoir), mais seulement de subordination normative. Bref le «supranational» c' est en *Sollen*, la faculté de lier l' Etat (ressemblance avec le fédéral); c' est en *Sein*, l' impossibilité de contraindre l' Etat (ressemblance avec l' inter-étatique)¹⁹³.

190. *De Visscher*, La CECA et les Etats membres-Projet polycopié, p. 17.

191. Parmi les auteurs qui ont mis en lumière ce critère de l'immédiateté on peut citer les auteurs de l'avis au Gouvernement Belge et MM. *P. De Visscher et Ch. GooSENS*, *R. Monaco*, (*R. Monaco*, La Communauté supranazionale nell'ordinamento internazionale, in la *Communitate Internationale*, Luglio, 1953, pp. 441 ss.).

192. *G. Héraud*, L'inter-étatique — le supra-national et le fédéral, *Archives de philosophie du droit*, N° 6, Sirey 1961, p. 183.

193. a) Seule le fédéral est pleinement supra-national. D'où les guillemets dont nous

56. *Au point de vue du contenu des traités*

Les traités instituant les Communautés européennes, d'après leur entrée en vigueur doivent être considérés comme des actes constitutifs des communautés possédant en quelque sorte un caractère constituant. Comme tels, ils cessent d'appartenir au droit international classique.

Beaucoup de dispositions des traités peuvent être considérées comme des dispositions constitutionnelles des Communautés dont elles déterminent la fonction et la structure.

Ainsi on peut mettre à titre d'exemple:

A) Les dispositions contenues dans les articles préliminaires, qui définissent les buts, les limites et les directives de l'action des trois communautés et qui établissent, dans les grandes lignes leurs compétences générales.

B) Les dispositions concernant les institutions des Communautés, qui en définissent et en précisent les attributions respectives.

C) Les dispositions qui fixent la sphère d'action des Communautés dans l'espace, à l'égard des sujets et de l'objet des traités, qui en déterminent la durée, l'entrée en vigueur, les modalités de révision et d'admission des Etats tiers et la définition de caractère général.

D) En outre, ce qui distingue le plus nettement la Communauté Européenne de toutes les unions des Etats, ce sont les règles concernant le fonctionnement des unes et des autres.

Dans les unions internationales, l'obstacle fondamental à l'adoption de solution objective est constitué non seulement par le droit de veto, mais encore et surtout par le fait que toute décision est le résultat d'un rapport de forces et d'influences et qu'elle est souvent bien éloignée tant d'une application correcte des prescriptions de l'Instrument constitutif que d'un examen impartial du problème à résoudre. Ainsi, par exemple la plus importante des unions des Etats ONU, n'a pas encore réussi à organiser une procédure commune pour la solution des conflits entre les Etats membres. Au contraire, les règles de fonctionnement des Communautés Européennes sont tout-à-fait différentes. Les Etats membres, leurs citoyens, les organismes communautaires sont tenus de respecter, de la façon la plus rigoureuse, les prescriptions des traités et les mesures normatives, administratives et juridictionnelles adoptées par les institutions compétentes. Un système complexe de garanties politique et juridictionnelle assure l'accomplissement des obligations et la protection des droits et il n'hésite pas à assujettir les Etats membres eux-mêmes aux actes communautaires.

affectons le mot «supra-national» dans son usage nouveau particulier. In *G. Heraud*, op. cit., p. 183, note 1.

57. *Au point de vue de but*

Il ne faut pas négliger d'ailleurs, pour saisir la portée effective des trois communautés et leur opposition à l'égard du droit international classique qu'ils doivent être considérés non pas isolément mais dans leur ensemble, comme des éléments convergents d'une intégration unique qui tendent par l'abolition de toutes les barrières entre les Etats membres et la création d'une solidarité nouvelle, à créer les prémisses d'une intégration toujours plus ample.

L'examen qu'on avait déjà effectué, li semble démontrer le caractère particulier des communautés européennes et par conséquent leur autonomie à l'égard de l'ordre juridique international.

58. *Le droit Communautaire et le droit interne des Etats membres*

Tout ordre juridique est caractérisé par la présence de quatre sphères ou domaine de validité ou de compétence: a) un domaine de validité dans le temps, b) un domaine de validité territoriale, c) le domaine de la validité personnelle et d) un domaine de validité matérielle¹⁹⁴.

Le droit communautaire est autonome à l'égard de l'ordre juridique interne des Etats membres; dans ce cas c'est nécessaire d'examiner les deux domaines de sa validité: a) le domaine de sa validité matérielle et b) le domaine de sa validité personnelle.

59. *Autonomie dans le domaine de la sphère de la validité matérielle (rationae materiae)*

On entend par sphère de validité matérielle ou domaine de compétence «rationae materiae» l'ensemble des matières, des problèmes qui sont réglés par un ordre juridique donné, c'est-à-dire par un ensemble de normes formant une unité. La sphère de validité matérielle des communautés dépend de leurs objectifs et buts tels qu'ils sont décrits dans l'accord constitutif.

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier se limite aux questions se rapportant à la production du charbon et de l'acier, et dans son arrêt du 23 février 1961 dans l'affaire n° 30-59 à cause de *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c/Haute Autorité*¹⁹⁵, la Cour de Justice avait décidé que «les secteurs de l'économie des Etats membres qui ne font pas partie du domaine communautaire ne sont pas soumis à l'action de la Haute Autorité», ce qui implique que, vu le

194. E. Suy, *Rapports droit communautaire droit national*, p. 27.

195. *Recueil*, VII, p. 46.

caractère partiel de l'intégration réalisée par le Traité, «les gouvernements des Etats membres restent responsables de tous les secteurs de leur pratique et économique que le traité n' a pas expressément placés dans le domaine communautaire»¹⁹⁶. La Communauté Européenne pour l' Energie Atomique est limitée d' une manière analogue. Enfin, la Communauté Economique Européenne est plus large: Elle cou-vre l' ensemble de l' activité économique des Etats membres.

L' attribution de compétences aux Communautés étant exceptionnelle et subordonnée à une renonciation des Etats membres¹⁹⁷, ne peut selon un principe du droit généralement reconnu, être interprétée que d' une manière restrictive.

Ce rétrécissement de la souveraineté étatique peut varier selon le cas. Certaines dispositions conventionnelles contiennent une interdiction absolue pour les Etats de régler certaines questions. Dans ce cas, les Etats membres ne peuvent plus agir valablement, à moins qu' une clause de sauvegarde n' ait été prévue, ou, en des circonstances exceptionnelles, moyennant le consentement de l' organe communautaire compétent (par exemple les articles 223 et suivants du Traité CEE).

D' autres dispositions obligent les Etats à régler certaines questions de la manière indiquée, soit dans les Traités, soit dans les instructions (recommandations et directives) des Institutions Communautaires. Dans ce cas, les Etats membres gardent leur pouvoir juridique (*Handlungsfähigkeit*), mais ce pouvoir est lié.

On constate donc que, dans les rapports entre les communautés et les Etats membres les compétences «*rationae materiae*» attribuées aux organes communautaires ne sont pas toujours exclusives, ou plutôt que le pouvoir juridique des organes communautaires en une matière déterminée, peut-être complété par celui des Etats membres, dans la mesure où le contenu de ce pouvoir n' a pas été entièrement abandonné à la Communauté, ou dans la mesure où il existe une clause de sauvegarde spéciale ou générale.

Il n' y a d' ailleurs pas non plus une séparation très nette entre les compétences des communautés et celles laissées dans le «domaine réservé» des Etats membres, puisque la Cour a admis «des incursions de la compétence communautaire dans les souverainetés nationales là où elles sont nécessaires pour que, du fait des pouvoirs retenus par les Etats membres, l' effet utile du Traité¹⁹⁸ ne soit pas grandement di-

196. Recueil, VII, p. 44-45. Dans les rapports avec les Etats tiers, la Communauté représente les Etats membres dans les secteurs faisant partie du domaine communautaire. Voir *Fr. Rigaux*, *Europees Recht en Volkenrecht*, p. 633, in *E. Suy*, op. cit., p. 28.

197. Arrêt du 15 juillet 1960 dans l'affaire, n° 20-59, en cause du Gouvernement de la République Italienne c/ Haute Autorité Recueil, VI, p. 690.

198. Arrêt du 23 février 1961 dans l'affaire, n° 30-59, en cause de *Gezamenlijke Steenkolenmifem*, in *Limburg c/ Haute Autorité* (Recueil, VII, p. 46).

minué et sa finalité grandement compromise».

Ces incursions dans la souveraineté nationale sont prévues dans les articles 95 du Traité CECA, 235 du Traité CEE et 203 du Traité Euratom.

Les actes juridiques, pris par les institutions communautaires «dans le cadre de leurs attributions respectives» peuvent s'adresser aux Etats membres, parfois aux ressortissants de ceux-ci, ou encore aux organes communautaires eux-mêmes.

Alors dans la sphère de leur validité matérielle, les Communautés sont autonomes, vis-à-vis des Etats membres, mais cette autonomie est relative puisque les compétences attribuées aux organes communautaires, ne sont pas toujours exclusives, c'est-à-dire que le pouvoir juridique des organes communautaires en une matière déterminée, peut être complété par celui des Etats membres.

60. Autonomie du droit communautaire dans le domaine de la validité personnelle (droit communautaire secondaire)

On entend par domaine de validité personnelle, l'ensemble des personnes à qui s'adressent les normes d'un ordre juridique donné. Par exemple l'ordre juridique interne vaut pour tous les ressortissants, ainsi que pour tous ceux qui se trouvent sur le territoire de l'Etat. Le droit des gens ou l'ordre juridique international s'adresse en premier lieu aux Etats.

On entend par sphère de validité personnelle en droit communautaire, l'ensemble des normes de l'ordre juridique communautaire émanant des organes des Communautés européennes, émissant dans le cadre de leurs compétences respectives et s'adressant aux Etats membres, aux Institutions des Communautés, ainsi qu'aux entreprises et à leurs gouvernements, aux personnes physiques ou morales. Dans la mesure où les organisations communautaires possèdent une compétence matérielle concernant les intérêts des communautés, ces personnes privées sont des sujets du droit de l'ordre juridique communautaire; pour le reste, il sont soumis à l'ordre juridique interne auquel ils appartiennent.

Ces normes du droit communautaire, émanant des organes des communautés, c'est-à-dire le droit communautaire dans le domaine de sa validité personnelle c'est le droit communautaire secondaire.

Le droit communautaire secondaire, découle de certaines dispositions des traités et précisément des articles 189 CEE, 161 CEEA, 14 CECA et il a été examiné sous le titre de droit dérivé¹⁹⁹, tandis que le droit communautaire qui découle des traités communautaires eux-

199. Voir supra 1ère Partie, p. 381 ss.

mêmes constitue le droit communautaire primaire. Ces deux catégories du droit communautaire n'ont pas la même valeur entre elles, il n'existe pas un rapport d'égalité mais d'hierarchie²⁰⁰.

En effet, le droit communautaire est «primaire» non seulement du point de vue temporel, mais aussi du point de vue hiérarchique. Il a la priorité dans les rapports existants à l'intérieur du droit communautaire. Le droit communautaire secondaire est de second ordre; comme tel, il est subordonné au droit communautaire primaire: Cela signifie que les organes communautaires en établissant ce droit, sont tenus de respecter les limites fixées par le droit communautaire primaire. Ainsi règlement, directive, décision, sont hiérarchiquement subordonnés aux Traités; cela résulte clairement du principe énoncé à plusieurs reprises dans le Traité²⁰¹.

Le droit communautaire secondaire est autonome vis-à-vis de l'ordre interne des Etats membres quoiqu'il existe un champ de validité personnelle concurrent²⁰². C'est-à-dire il se peut toutefois, qu'une matière donnée soit réglée aussi bien par le droit interne que par le droit communautaire, sans que les conflits éventuels trouvent une solution sur le plan européen, mais que le problème du choix entre les deux ordres juridiques se pose par le juge national. Quand même l'autonomie du droit communautaire secondaire vis-à-vis de l'ordre interne est toujours assurée qu'il s'agisse d'actes juridiques abstraits à effet général et immédiat, c'est-à-dire des règlements ou d'actes à effet général mais indirects, c'est-à-dire de directives ou encore d'actes visant à un but déterminé, destinés à régler un état de choses concrètes et adressées à des destinataires déterminés ou déterminables: c'est-à-dire la plus part des décisions.

Les organes de la communauté qui élaborent le droit secondaire communautaire décident de la légalité de ce droit communautaire, indépendamment des droits nationaux.

Pour mieux saisir la portée de cette autonomie du droit communautaire, il convient d'analyser de façon plus approfondie les domaines où s'exprime cette autonomie.

L'autonomie se manifeste dans l'élaboration, la modification et l'abrogation du droit communautaire secondaire.

Les organes communautaires jouissent d'une indépendance com-

200. L. Constantinesco, La spécificité du droit communautaire, p. 11, in Revue Trimestrielle du Droit Européen, janvier-avril 1966.

201. En particulier art. 4, 145, 155 et 189 du Traité CEE, art. 3, 115, 129 et 161 du Traité Euratom art. 26, 8, et 14 du Traité CECA.

202. En revanche les domaines de validité matériels sont séparés ou tout au plus complémentaires.

plète vis-à-vis les législations nationales en ce qui concerne l'élaboration des règlements.

Le pouvoir normatif des organes communautaires suppose une certaine liberté de choix comparable à la liberté des décisions des législations nationales. Cette liberté de décision se manifeste plus clairement dans les règlements puisque c'est précisément dans ce domaine que les organes communautaires ont une compétence exclusive pour déterminer la date et le contenu du règlement. Cette liberté n'est limitée que par les dispositions des Traités.

Les règlements contiennent des règles de droit générales, applicables directement et immédiatement, c'est-à-dire des dispositions qui n'exigent pas pour leur promulgation quelconque de la part des Etats membres.

Par contre l'exécution des directives et des décisions adressées à un Etat membre exige l'intervention des organes législatifs nationaux du moins formellement. Cependant il appartient toujours à l'organe communautaire compétent de décider de la norme la plus adéquate, d'apprécier l'opportunité, l'initiative, ainsi que de fixer la date et le contenu de la mesure à prendre.

Dans le cas d'une directive, l'intervention des organes législatifs nationaux est subordonnée et liée par celle-ci, de sorte que leur activité et leur pouvoir de décision sont restreints à la procédure et à la forme de l'acte communautaire.

L'autonomie normative du droit communautaire secondaire n'aurait pas une portée signifiante si elle n'était pas complétée par l'autonomie dans la dérogation et dans l'abrogation de ce droit.

Cela signifie que cette dérogation et abrogation doit être réservée à l'organe compétent pour l'élaborer. Il s'agit ici de l'application du principe du parallélisme des formes selon lequel un acte juridique, doit en règle générale, être modifié ou abrogé par l'organe qui l'a élaboré. C'est pour cela que le principe de l'autonomie dans l'élaboration, la modification et l'abrogation du droit communautaire existant en faveur des organes communautaires exclut toute possibilité d'abrogation ou de modification de ce droit par les gouvernements ou parlements nationaux.

Or, le droit communautaire est autonome à l'égard de l'ordre juridique interne des Etats membres dans son élaboration (l'élaboration du droit communautaire²⁰³), la quelle à son tour appelle l'autonomie dans l'abrogation et dans la modification de ce même droit.

61. Les décisions préjudicielles

L'autonomie du droit communautaire par rapport aux Etats

203. L. Constantinesco, La spécificité du droit communautaire, op. cit., p. 13.

membres peut être assurée aussi par l'interprétation uniforme du droit communautaire dans les pays membres des communautés.

Ainsi afin de garantir cette autonomie, les Traités ont institué la procédure des décisions préjudicielles²⁰⁴.

Il est en effet utopique de vouloir réaliser un marché commun sans cette interprétation uniforme précédant l'application du droit communautaire.

La décision préjudicielle est un arrêt de la Cour de Justice des Communautés par lequel, sur demande d'une juridiction nationale d'un Etat membre, la Cour se prononce sur la validité des actes communautaires ou pour la CEE et l'Euratom, sur l'interprétation de ces actes ainsi que du Traité. Dans la recherche des problèmes très difficiles que posent les articles sur les décisions préjudicielles, il convient de garder toujours à l'esprit quelle a été la «ratio legis» de cette procédure.

Dans le Traité CECA, le phénomène de la décision préjudicielle n'est prévue que pour se prononcer sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil. L'interprétation de ces actes, ainsi que l'interprétation du Traité n'entrent pas dans la compétence de la Cour de Justice. Il est d'ores et déjà exclu que la Cour assure l'interprétation uniforme du Traité. Cela ne signifie cependant pas que le juge national est le seul à pouvoir interpréter le droit communautaire. Deux articles du Traité CECA confèrent un pouvoir d'interprétation à la Haute Autorité. Selon l'article 65²⁰⁵ «la Haute Autorité a compétence exclusive, sous réserve des recours devant la Cour, pour se prononcer sur la conformité avec les dispositions du présent article desdits accords ou décisions.

Le juge national qui aurait à rendre compte d'un litige où la validité desdits accords ou décisions est mise en question, doit renvoyer la question devant la Haute Autorité. Celle-ci peut encore être amenée à interpréter le Traité sur la base de l'article 90²⁰⁶.

204. L'arrêt du 6.4.1962 dans l'affaire 13-61, en cause de Bosch (Recueil, VIII, p. 103): Une harmonisation des jurisprudences telle que l'envisage l'art. 177 s' impose particulièrement, dans les cas où l'application du Traité est confiée aux autorités nationales.

205. B. Bebr, *Judicial Control of the European Committies*, Londres 1962, pp. 183-184. Le même auteur prétend que malgré le texte de l'art. 41, il est possible de conférer à la Cour de Justice la compétence exclusive pour interpréter les actes de la Haute Autorité et du Conseil puisque «interpretation of an act can easily concern the extent of its application which immediately raises the questions of its validity its soon as the validity of an act is contested, the exclusive jurisdiction of the Cours is well established (p. 182).

206. Cet article prévoit que la Haute Autorité doit être mise en mesure de produire, devant une instance nationale, tous documents, expertises et témoignages pertinents,

Dans son ouvrage sur le contrôle judiciaire dans les Communautés Européennes Bebr prétend que cet article (article 90 CECA) permet à la Haute Autorité d'interpréter n'importe quelle disposition du Traité sur la demande expresse des tribunaux nationaux. Il y ajoute: «Only a liberal, effective interpretation of article 90 may promote The Treaty objectives. A refusal of the Authority to give such a decision would Betray the basic Treaty objectives as expressed by the preamble?».

Une telle interprétation libérale et large des compétences de la Haute Autorité peut certainement se défendre, malgré le principe général selon lequel les compétences déléguées doivent toujours être interprétées strictement.

On peut en effet avoir recours au principe d'interprétation «d'effet utile» des Traités: «ut res magis valeat quam pereat». D'ailleurs ce principe a expressément été souligné par la Cour dans son arrêt du 23 février 1961, dans l'affaire précitée n° 30-59 en cause de *Gejamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c/Haute Autorité*²⁰⁷, où il est dit que certaines «incurSIONS de la compétence communautaire dans les souverainetés nationales sont nécessaires pour que, du fait des pouvoirs retenus par les Etats membres, l'effet utile du Traité ne soit pas grandement diminué et sa finalité gravement compromise». L'article 41 du Traité CECA oblige le juge national à demander une décision préjudicielle.

La différence entre l'article 41 du Traité CECA et l'article 177 du Traité CEE ou l'article 150 du Traité Euratom.

Dans ces dernières dispositions (art. 177 CEE et 150 CEEA), il a été conféré au juge communautaire le pouvoir d'interpréter le Traité ainsi que les actes pris par les institutions de la Communauté. La Cour peut également se prononcer sur la validité de ces actes²⁰⁸. En outre le juge national n'est plus obligé de soumettre une question préjudicielle devant la Cour. Les alinéas 2 et 3 de l'article 177 du Traité CEE et de l'article 150 du Traité Euratom font une distinction entre les différends devant un tribunal inférieur et une instance judiciaire nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel en droit interne.

En ce qui concerne la CECA, puisque les décisions et les recommandations de la Haute Autorité, ainsi que les règlements, directives

dans la procédure engagée contre une entreprise ayant commis un manquement à ses obligations résultant du traité, manquement qui constitue en même temps une transgression de la législation de l'Etat dont l'entreprise relève.

207. Recueil, VII, p. 46.

208. En fait, seuls les actes du Conseil et de la Commission peuvent faire face l'objet d'une demande de décision préjudicielle, comme il ressort de l'art. 20 du statut de la Cour.

et décisions de la Commission et du Conseil peuvent être attaqués sur la base d'un recours en annulation, une demande de décision préjudicielle sur la validité de ces actes sera plutôt rare.

Il existe une autre exception à l'obligation imposée par l'alinéa 3 de l'article 177 CEE aux juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, lorsque ces juridictions estiment que le litige peut être résolu sans une application du droit communautaire, ceci paraît tout à fait normal. La décision préjudicielle étant destinée à garantir l'uniformité dans l'interprétation et, partant dans l'application du droit communautaire par les juridictions nationales, elle n'a aucun sens lorsque ces juridictions n'ont pas l'intention d'interpréter ou d'appliquer ce droit. Même si les parties en cause soulèvent une question de validité ou d'interprétation du droit communautaire, le juge national n'est pas obligé de soumettre la question à la Cour lorsqu'il estime que les questions ne sont pas pertinentes. Mais lorsque le juge national estime qu'une interprétation est nécessaire, il ne peut pas procéder de sa propre initiative à l'interprétation lorsque sa décision n'est plus susceptible d'un recours juridictionnel; il doit demander une décision préjudicielle. Toute autre solution aurait pour effet d'empêcher une interprétation et une application uniforme du droit communautaire. C'est le cas, non seulement lorsque la question de validité ou de l'interprétation a été expressément soulevée par les parties, mais également lorsque, en fait, par suite d'une opération logique, le juge estime que ces questions se posent et que leur solution est nécessaire pour rendre sa décision sur le fond.

Quant à la question de savoir ce qu'il faut entendre par «une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne» l'avocat général Lagrange estime «qu'il s'agit de la juridiction la plus élevée dans l'ordre de la hiérarchie devant laquelle il est possible de pourvoir par voie de recours»²⁰⁹.

En France²¹⁰ et en Belgique ce sont la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat; en Hollande ce sont la Cour de Cassation, la Tariefcommissie et le College von Beroep voor Bedrijfsleven; en Allemagne, le

209. Les actions en justice dans le régime des Communautés Européennes, in *Social-Economische Wetgeving*, Vol. X, 1962, n° 2, p. 102.

210. En France, où les juridictions internes n'ont pas le pouvoir d'interpréter les traités, on estime que «la faculté laissée par les traités aux juridictions non suprêmes, de solliciter l'interprétation de la Cour de Justice, deviendra probablement une obligation. Ainsi *J. L. Robers*, *Le Marché commun et la justice française*, dans *Jurisclasseur Périodique*, I. — Doctrine (1961), 1624. Mais le juge français peut, peut-être se référer à une interprétation déjà donnée par la Cour de Justice.

Bundesgerichtshof, le Bundessozialgericht, le Bundesverwaltungsgericht, le Bundesdisziplinarhof et le Bundesfinanzhof.

En ce qui concerne l'effet d'une décision préjudicielle sur la validité ou sur l'interprétation du droit communautaire il est évident que le juge national qui l'a demandée est tenu de se conformer à l'interprétation donnée. Ceci découle en premier lieu de la nature même d'une décision préjudicielle. En outre, la procédure des articles 41 CE-CA, 177 CEE et 150 CEEA n'aurait aucun sens si l'on n'attachait pas une force obligatoire aux décisions demandées. La décision préjudicielle ne préjuge cependant en rien la solution que le juge national donnera quant au fond du litige²¹¹.

Bien que cette force obligatoire n'existe que pour le juge qui a demandé une décision préjudicielle, et encore pour le cas d'espèce, il ressort de l'arrêt dans l'affaire de Costa²¹², que les tribunaux internes, dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel en droit interne, peuvent se prévaloir d'une interprétation donnée par la Cour de Justice d'une norme communautaire dans une autre affaire. Il en est a fortiori ainsi pour les autres juridictions.

La première décision préjudicielle date du 6 avril 1962²¹³. Elle était donnée dans l'affaire n° 13-61, opposant la firme de Gens aux firmes Bosch et Van Rijn. La question posée par la Cour d'appel de la Haye concernait la compatibilité de l'interdiction d'exporter, imposée par la firme Bosch à ses clients, avec l'article 85 du Traité CEE. Les parties Bosch et Van Rijn s'étaient pourvues en cassation contre cet arrêt, et faisaient valoir devant la Cour de Justice, que la demande de la Cour d'appel n'était en conséquence pas susceptible de décision préjudicielle, puisque cet arrêt n'avait pas encore acquis force de chose jugée. La Cour de Justice rejetait cette allégation en faisant valoir la séparation du droit communautaire et du droit national de la juridiction qui pose la question préjudicielle. «La compétence de la Cour de Justice est subordonnée à la seule existence d'une demande au sens de l'article 177, sans qu'il y ait lieu, pour le juge communautaire d'examiner si la décision du juge national a acquis force de chose jugée d'après les dispositions de son droit national²¹³. Une deuxième décision préjudicielle a été prise par la Cour de 5 février 1963 dans la célèbre affaire Von Gend et Loos²¹⁴. Les demandes introduites par les Ta-

211. Snetens (Luis Paul), *Prejudiciële vragen in Let EEG-en E.G.A.-Recht*, dans *Rech-tskundig Weekblad*, Vol. 26, n° 37, (19 mai 1963) col. 1923, in *E. Suy*, *Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres*. Université Internationale de Sciences Comparées Luxembourg, Cours 1964.

212. Recueil, IX, p. 75.

213. Recueil, VIII, pp. 101-102.

214. Recueil, IX, p. 1 e ss.

riefcommissie d'Amsterdam concernait tout d'abord l'applicabilité directe de l'article 12 du Traité CEE et ensuite, la question de savoir si l'application d'un droit d'entrée à l'importation représentait une augmentation illicite au sens du même article 12. La Cour admet qu'elle « n'est pas appelée à juger de l'application du Traité selon les principes du droit interne néerlandais, qui reste du ressort des juridictions nationales²¹⁵. Ainsi posée la question dépasse la compétence de la Cour. Mais de sa propre initiative, la Cour a interprété la question posée par la Tariefcommissie. Elle a estimé que la portée véritable de la deuxième question préjudicielle « revient à savoir si, en droit, une augmentation effective des droits de douane... contrevient à la prohibition de l'article 12 du Traité », et sous cet aspect, « la question posée vise une interprétation de cette disposition du Traité²¹⁶. La Cour confirme ainsi l'interprétation très large qu'elle avait déjà donnée dans l'affaire Bosch à la demande du juge national. Mais quelque soit l'interprétation donnée par la Cour quant à l'applicabilité directe de l'article 12, la solution du conflit avec le droit national reste de la compétence des juridictions nationales. Le 27 mars 1963, la Cour prenait une nouvelle décision préjudicielle, dans les affaires nos 26 à 30-62²¹⁷. (Da Costa, Meijer et Hoechts-Holland c/Administration fiscale néerlandaise). Les questions soulevées par la Tariefcommissie étaient identiques à celles de l'affaire Van Gend et Loos. Puisqu'elles se trouvaient d'ores et déjà résolues par l'arrêt du 5 février 1963, la Commission de la CEE, était d'avis que la demande était à rejeter faute d'objet. La Cour a déclaré cette thèse non fondée, et son argumentation est de la plus haute importance pour l'évolution future du problème des décisions préjudicielles, puisqu'elle jette quelque lumière sur l'interprétation de l'alinéa 3 de l'article 177 du Traité CEE. La Cour estime en effet que l'autorité d'une interprétation donnée fait exception à la règle de l'obligation, sans aucune restriction, des juridictions nationales en dernière instance, à soumettre à la Cour toute question d'interprétation soulevée devant elles. Cette autorité « peut priver cette obligation de sa cause et la vider ainsi de son contenu ». Cette exception à la règle se justifie du fait que la fonction dévolue à la Cour en vertu de l'article 177 du Traité, se limite à l'interprétation du droit communautaire. En revanche, l'application de la norme interprétée revient aux juridictions nationales.

215. Recueil, IX, pp. 21-22.

216. Idem, pp. 26 ss.

217. Idem, p. 75.

62. Conclusion

Le droit communautaire est autonome par rapport à l'ordre juridique interne des Etats membres: a) dans sa sphère de la validité matérielle (*ratione materiae*) c'est-à-dire dans l'ensemble des matières et des problèmes qui sont réglés exclusivement par les Communautés, b) dans sa sphère de la validité personnelle c'est-à-dire dans l'ensemble des normes de l'ordre juridique communautaire émanant de ses organes (droit communautaire secondaire). Cependant cette autonomie n'est pas absolue et nette puisque d'une part le pouvoir juridique des organes communautaires dans le domaine de la validité matérielle peut être complété par celui des Etats membres, et d'autre part, puisque dans le domaine de sa validité personnelle peut concurrencer avec celui des Etats membres (conflits entre le droit communautaire secondaire et le droit national).

CONCLUSION GENERALE

L'application des dispositions établies par les Traités de Paris et de Rome a fait apparaître une nouvelle branche du droit: le droit communautaire, qui est le compromis des trois ordres juridiques qui se rencontrent dans le cadre des communautés européennes: 1) de l'ordre juridique international, 2) de l'ordre juridique interne des Etats membres, 3) de l'ordre juridique communautaire, autonome tant à l'égard de l'ordre juridique international qu'à l'égard de l'ordre juridique interne des Etats membres.

- a) L'ordre juridique international a une incidence — plus ou moins profonde — sur l'ordre juridique communautaire:
- 1) Les traités instituant les communautés européennes sont du point de vue formel et d'après leur acte de naissance des traités internationaux, quoique que leur contenu les distingue nettement de ceux-ci.
 - 2) Comme eux établissent des obligations à la charge des Etats membres et créent des relations entre les Parties contractantes (quoique que encore ils créent des obligations pour les individus, personnes morales ou physiques et entreprises des Etats membres).
 - 3) La procédure du droit international classique s'insère dans la procédure des Traités européens. Toutefois ces derniers diffèrent essentiellement sur ce point des traités internationaux; leur procédure précise et plus déterminante établit un contrôle obligatoire et parfait sur la manière dont les Etats membres remplissent leurs obligations.
 - 4) La notion de l'applicabilité directe du droit communautaire est empruntée du principe de «self executing» du droit international classique.
- b) D'autre part, l'ordre juridique communautaire indépendant de l'ordre juridique international, mais ayant

subi son influence s'insère dans les ordres juridiques des Etats membres dont il constitue en même temps la modification et le complément:

- 1) Il puise ses normes pour une grande partie dans le droit interne des Etats membres.
- 2) Les sujets sont partiellement les mêmes bien que pour des matières différentes.
- 3) Pour les deux ordres juridiques les domaines de compétences ne sont pas toujours exclusifs l'un de l'autre.

Ainsi par suite du fait que le droit communautaire ayant accepté l'influence du droit international et s'insérant dans les ordres internes des Etats membres, il se forme comme un ordre juridique autonome (bien qu'il s'agisse d'une autonomie limitée), séparé tant de l'ordre juridique international que de celui des Etats membres.

ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

Cette bibliographie ne prétend pas être exhaustive. Elle ne rend compte que des ouvrages et articles effectivement consultés et utilisés.

Quelques études en Italien dont nous avons eu connaissance n'ont pu être utilisées qu'à travers des résumés bibliographiques ou des références de seconde main.

Avant les notes bibliographiques un classement sommaire a été introduit pour faciliter la consultation.

PLAN DE CLASSEMENT

I.	Ouvrages, Traités, Manuels et Articles P.	466
II.	Cours de l' Académie de Droit International de la Haye »	469
III.	Mélanges	» 470
IV.	Rapports sur le droit des traités	» 471
V.	Colloques sur le droit communautaire	» 471
VI.	Documents officiels	» 471
VII.	Recueil des textes	» 473
VIII.	Dictionnaires de la terminologie juridique	» 473

I. OUVRAGES, TRAITES, MANUELS ET ARTICLES

- Alexandre W.*, Questions et réponses préjudicielles dans la procédure de la Cour de Justice des Communautés Européennes, Institut d' Etudes Européennes, Amsterdam 1964.
- Anik Antoine*, La Cour de Justice de la CECA et la Cour Internationale de Justice in la Revue Générale de Droit International Public, avril-juin 1953.
- Anzilotti*, Cours de Droit International Public, traduction Gioler, Paris, Sirey 1925.
- Ballsdore-Pallieri G.*, Les pouvoirs des organisations économiques européennes à l' intérieur des Etats membres, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart, Bend 23, N° 3, 1963.
- Barmann G.*, Les communautés européennes et le rapprochement des droits in R.I.D.L., 1960.
- Bebr G.*, Judicial Control of the European Communities, London, 1962.
- Bellanger Fr.*, Contribution à l' étude juridique de la supranationalité, Thèse de Doctorat d' Etat, Strasbourg 1964.
- Von Bogaert Elie*, Le caractère juridique de la Cour de Justice des Communautés Européennes, in Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris 1964.
- Brugsans H. et Duclos P.*, Le fédéralisme contemporain A. W. Sythoff: Leyde, 1963.
- Buchmann J.*, 'A l' recherche d' un ordre international, Louvain, Paris 1957.
- Carré de Malberg*, Théorie générale de l' Etat, Paris 1927.
- Cardis Fr.*, Fédéralisme et intégration européenne, Lausanne 1963.
- Cartou L.*, Le Marché Commun et le droit public, Paris 1955.
- Medicis (de) C.S.*, Principes et problèmes de relations internationales européennes, Paris 1965.
- Catalano N.*, Manuel de Droit des Communautés Européennes, Paris 1962.
- Catalano N.*, Rapports entre le droit communautaire et le droit des Etats membres. Journal des Tribunaux, Bruxelles, N° 4433, 26 janvier 1964.
- Catalano N.*, La théorie de la double barrière et la séparation des compétences entre le droit national et le droit des ententes de la CEE.
- Catalano N.*, Les sources du droit de la Communauté européenne du Charbon et de l' Acier in Actes officiels, Str. 1957.
- Chevalier, Roger Michel*, De quelques problèmes soulevés par l' application du droit communautaire en droit interne, in Revue du Marché Commun, Paris, n° 74, Novembre 1964.
- Constantinesco L.*, La spécificité du droit communautaire, in Revue trimestrielle de droit européen, 1966, n° 1.
- Constantinides-Megret C.*, Le droit de la communauté économique européenne et l' ordre juridique des Etats membres, Paris 1967.
- Constantopoulos D.*, La nature juridique de la Communauté économique européenne, Paris 1960.
- Constantopoulos D.*, Collective consciousness as criterion of the national and interna-

- tional community, Sonderdruck aus schriftenreihe zur europäischer integration, Hambourg 1958.
- Constantopoulos D.*, L'union réelle comme prototype historique et systématique de la construction juridique de la supranationalité, Hambourg 1958.
- Constantopoulos D.*, The European Economic Comitty a real union, Hambourg, 1958.
- Donner, Am., Chevallier, R. M. — Waelbroeck M. K. Wolf etc...*, Le juge national et le droit communautaire, Leyde, Bruxelles 1966.
- Erade L.*, Les problèmes des dispositions directement applicables (self-executing) des traités internationaux et application aux traités instituant les Communautés.
- Erade L.*, Internaitonal Law, European Community, in the International and Comparative Law Quartely, Londres, Vol. 15, Part 1, January 1966.
- Eduard K. Hambro*, Quelques problèmes touchant à la Cour Internationale de Justice, Revue hellenique de droit international, janvier-juin 1962.
- Everling U.*, Rechtsprobleme der Gemeinsamen Handel-politik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Beiträge zum internationalem Wirtschaftsrecht und Atomenenergierecht Band 1, Heft 5, Göttingen, 1965.
- Everling U.*, Legal problems of the Common Commercial policy in the E.E.C., C.M.L.R. 1966, v. 4, no 2.
- Evrigenis D.*, L' Association de la Grèce avec la C.E.E. in Nomikon vima (en grec) 1962, 18, p. 1089s.
- Evrigenis D.*, Aspects juridiques de l' Association de la Grèce avec la C.E.E., Thessalونيكي, 1962 (en grec).
- Evrigenis D.*, L' Association de la Grèce à la C.E.E. in conférences au Barreau d' Athènes, 1ère série 1961-1962, Athènes 1963 (en grec).
- Evrigenis D.*, La consultation du Parlement Européen à propos de l' accord d' association entre la C.E.E. et la Grèce in Eranion Maridakis, Athènes, 1964, t. III.
- Evrigenis D.*, Considérations sur la notion de l' association in R.M.C. 1966, p. 395.
- Guggenheim*, Traité de droit international public, II. Genève 1959.
- Helmons Marius S.*, Le droit communautaire et les droits nationaux des Etats membres, in Annales de Droit et des sciences politiques, Louvain, N° 3, 1964.
- Heraud Guy*, L' ordre juridique et le pouvoir originaire. Toulouse, 1945.
- Heraud Guy*, La supranationalité dans U.E.O., in Revue D.P., 1955.
- Heraud Guy*, L' inter-étatique, la supranetionalité et le fédéral, Archives de Philosophie du Droit, 1961.
- Heraud Guy*, La notion de supranational, Cours à l' Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris 1963-64.
- Heraud Guy*, Nature juridique de la Communauté Européenne, in Revue de Droit Public, 1954.
- Hippel, V. G.*, La séparation des pouvoirs dans les Communautés Européennes, Nancy 1965.
- Huillier J. L.*, Eléments de droit international public, Paris 1950.
- Ipsen H. P.*, Rapport du droit des communautés européennes avec le droit national, in «Le droit, et les affaires», Paris, n° 47, 1964.
- Ipsen H. P.*, Rapport du droit des communautés européennes avec le droit national, in Rivista di Diritto Europea, Roma, N° 2.
- Georgiadou A.*, Quelques problèmes juridiques posés en Droit International Public et Droit Communautaire de l' arrêt A.E.T.R. de la C.J.C.E. thèse, Paris, 1974.
- Georgiadou A.*, L' orde jurdique communautaire en tant qu' ordre juridique autonome, in Revue Algerienne de Sciences juridiques économiques et politiques, Vol. XII, No 2-3, Septembre 1975.

- Guillot G., Esmein P., Levy H., Scelle G.*, Introduction à l'étude du droit, Paris 1951.
- Kalogercopoulos S.*, La nature juridique des Institutions européennes, extrait de Mélanges Sefériades, Athens 1960.
- Kelsen H.*, Les rapports de systèmes entre le droit interne et le droit international public, in Rev. de l'Ac. de. D.I. de la Haye 1926.
- Lagrange H.*, L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de la Cour de Justice, in Revue du droit public et de la science politique en France et l'Etranger, 1958.
- Lapie P. O.*, Les trois communautés, Paris 1960.
- Monaco R.*, Comunità Supranazionale nell'ordine nazionale, in «La Comunità internazionale», Juillet 1953.
- Monaco R.*, Comparaison et rapprochement des législations dans le Marché commun, in Revue Internationale du Droit Comparé, 1960.
- Mouskhely M.*, Confédération ou Fédération européenne. Campagne européenne de la jeunesse et union européenne du fédéralisme, 1952.
- Ophüls*, Das problem der unmittelbaren innerstaatlichen Anweerdbarkeit (self-executing) von Bestimmungen Völkerrechtlicher Verträge und seine Anwendung auf die Gemeinschaftsverträge, Bericht der wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht Zwolle, 1963.
- Pescatore P.*, Introduction à la Science du Droit, 1960.
- Pescatore P.*, Le problème des dispositions directement applicables (self-executing) des traités internationaux et son application aux Traités instituant les Communautés, 2ème Colloque international de droit européen de la Haye, octobre 1963.
- Pescatore P.*, Prééminence des traités sur la loi interne selon la jurisprudence luxembourgeoise, Journal des Tribunaux, 1953.
- Pescatore P.*, Le droit de l'intégration, Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes A.W. Sijthoff, 1972.
- Ponhuy s. H. F. von*, Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law, in Common Market Law Review, Leyden, N° 4, 1966.
- Pinto R.*, Les organisations européennes, Payot, 1963.
- Reuter P.*, Droit international public approfondi, Thémis P.U.F., 1958.
- Reuter P.*, Aspects juridiques de la Communauté Economique Européenne, in Revue du Marché Commun, 1966.
- Reuter P.*, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953.
- Rigaux F.*, Les problèmes des dispositions directement applicables (self-executing) des Traités Internationaux et son application au Traité instituant les Communautés. Rapport de l'Association Belge de droit Européen, 1966.
- Ropers J. L.*, Le marché commun et la justice française in Jurisclasseur Périodique, Doctrine 1961.
- Ropers J. L.*, Des conflits entre la Cour de Justice des communautés et les juridictions nationales, Jurisclasseur Périodique, Doctrine 1962.
- Scelle G.*, La notion de l'ordre juridique, in Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'Etranger, Chron.-Juin 1944.
- Schmutzer H.*, Débats du Parlement Européen de juin 1965. Primauté du droit communautaire et harmonisation des législations nationales, in Revue internationale du droit comperé, Paris 1966.

- Sidjanski Dusan*, L'originalité des communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs, in *Revue générale de droit international*, N° 1, 1961.
- Steindorff E.*, Le sauvegarde des droits privés et la procédure dans le droit des communautés européennes, Bruxelles 1965.
- Suy E.*, Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres, 1964, Université Internationale des Sciences Comparées, Luxembourg.
- Teitgen P. H.*, Cours de droit institutionnel communautaire, rédigé d'après les notes et avec l'autorisation du M.P.H. Teitgen, 1973-1974.
- Velk W.*, La signification de l'intégration européenne pour le développement du droit international moderne. A. N. Sythoff - Leyde 1962.
- Virally M.*, Les rapports entre le droit international interne, in *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris 1964.
- de Visscher Ch.* Théories et réalités du droit international public, Paris 1960.
- Waelbroeck M.*, Contribution à l'étude de la nature juridique des communautés européennes. Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris 1964.
- Walz G.*, Les rapports du droit international et du droit interne, in *Rec. de l'Ac. de la Haye* 1937, II.

II. COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE

- Balladore Pallieri G.*, La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine, R.C.A.D.I. 1949, I.
- Basdevant*, La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités, R.C.A.D.I. 1926 (v. 15), p. 535-642.
- Berezowski C.*, Les sujets non souverains du droit international, in R.C.A.D.I. 1938, III.
- Berlia G.*, Contribution à l'interprétation des traités, R.C.A.D.I. 1965, II., (v. 114), p. 287-333.
- Bindschadler L.*, La délimitation des compétences des Nations Unies, R.C.A.D.I. 1963, I, (v. 108).
- Bishop*, General course of Public International Law, R.C.A.D.I. 1965, II, (v. 115).
- Chaumon Ch.*, Cours général du droit international Public, R.C.A.D.I. 1970, I, (v. 129).
- Dupuy J. R.*, Le droit des relations entre les organisations internationales, R.C.A.D.I. 1960, II.
- Eagleton C.*, International Organisation and the Law of responsibility, R.C.A.D.I. 1950, I, p. 319-425.
- Ehrlich L.*, L'interprétation des traités R.C.A.D.I. 1928, IV, (v. 24), p. 1-145.
- Eustathiades C. Th.*, Les sujets du droit international et la responsabilité internationale, R.C.A.D.I. 1953, III, p. 397-627.
- Guggenheim P.*, Les principes de droit international Public, R.C.A.D.I. 1952, I.
- Kelsen*, Théorie du droit international Public, R.C.A.D.I. 1953, III.
- Karovicz M. S.*, Some present aspects of Sovereignty in International Law, R.C.A.D.I. 1961.
- Lauterpacht H.*, Les travaux préparatoires sur l'interprétation des traités, R.C.A.D.I. 1934, II.
- Morelli G.*, Cours général du droit international Public, R.C.A.D.I. 1956, I.
- Oliver C.*, Historical development of international law contemporary problems, of treaty law, R.C.A.D.I. 1955, II.
- Pescatore P.*, Les relations extérieures des Communautés Européennes, R.C.A.D.I. 1961, II, (v. 103), p. 9-141.

- Politis N.*, Le problème des limitations de la Souveraineté, R.C.A.D.I. 1925, I, p. 1-121.
- Quadri R.*, Cours général de droit international Public, R.C.A.D.I. 1964, III, (v. 113), p. 245-483.
- Reuter P.*, Principes de droit international public, R.C.A.D.I. 1961, II, (v. 103), p. 431-656.
- Ripert A.*, Les règles du droit civil applicables aux rapports internationaux, R.C.A.-D.I. 1933, II.
- Rousseau Ch.*, Principes de droit international public, R.C.A.D.I. 1958, I.
- Soto J. de*, Les relations internationales de la Communauté Européenne du Charbon et de l' Acier, R.C.A.D.I. 1956, II.
- Sioto-Pintor*, La personnalité des sujets de droit autres que les Etats, R.C.A.D.I. 1932.

III. MÉLANGES*

- Reuter P.*, Les organes subsidiaires des organisations internationales, Mélanges Basdevant, Paris, A. Pedonne, 1960.
- Dehaussy J.*, Le problème de la classification des traités et le projet de Convention établi par la Commission du droit international des Nations Unies, Mélanges Guggenheim, Genève 1968.
- Bindschedler R.*, Betrachtungen über die Souveränität, Mélanges Guggenheim.
- Lachs M.*, The Law of treaties; Some general reflexions on the report of the International Law Commission, Mélanges Guggenheim.
- Leibholz*, Zum Begriff der Supranationalität, Mélanges Guggenheim.
- Reuter P.*, La Cour de Justice des Communautés Européennes et le droit international, Mélanges Guggenheim, Genève 1968.
- Cansacchi G.*, Les éléments fédéraux de la C.E.E., Mélanges Gilbert, Paris Sirey, 1961.
- Lauterpacht E.*, The legal effect of illegal acts of international organizations, Mélanges Mc Nair, London Stevens & Sons, Dobbs Ferry, New York, Oceana publications, 1965.
- Durand G.*, De l' Etat fédéral à l' Etat unitaire décentralisé, Mélanges Mestre, 1956, Paris Sirey.
- Reuter P.*, Organisations internationales et évolution du droit, Mélanges Mestre, 1956, Paris, Sirey
- Chaumont C.*, La signification du principe de spécialité des organisations internationales, Mélanges Rolin, 1964, Paris Pedonne.
- Francois J.P.A.*, La juridiction Européenne dans la Communauté Internationale, Mélanges Rolin, *ibid.*
- Monaco R.*, Les principes d' interprétation suivis par la Cour de J.C., Mélanges Rolin, *ibid.*
- Mosler H.*, Réflexion sur la personnalité juridique en droit international Public, Mélanges Rolin, *ibid.*
- Lachs M.*, Le rôle des organisations internationales dans la formation du droit international, Mélanges Rolin, *ibid.*
- Singh Nagendra*, The role of international organisations, Mélanges Rolin, *ibid.*
- Reuter P.*, Le recours de la C.J.C.E. à des principes généraux du droit, Mélanges Rolin, *ibid.*
- Chaumont C.*, Perspective d' une théorie du service public à l' usage du droit international, Mélanges Scelle Paris, P. Pinchon et R. Durand 1950, T. 1, Paris LGDJ.
- Mouskheby M.*, La Théorie du fédéralisme, Mélanges Scelle, *ibid.*
- Morange G.*, Nullité et inexistance en droit international public, Mélanges Scelle.
- Pinto R.*, La Constitutionnalité des dispositions de fond des traités devant la Cour Suprême des Etats Unis, Mélanges Scelle, 1950.

* Classement par ordre alphabétique des personnes en l' honneur de qui ont paru les Mélanges.

Georgiadou A., Jurisdiction Communautaire et juridictions nationales, Mélanges Xiroti-
ris, Thessaloniki 1976.

IV. RAPPORTS SUR LE DROIT DES TRAITÉS

- Fitzmaurice Sir G.*, Rapport sur le droit des traités A/CN 4/101, A.C.D.I. 1956, II, 1956.
- Fitzmaurice Sir G.*, Deuxième rapport sur le droit des traités A/CN 4/107, A.C.D.I. 1957, II.
- Fitzmaurice Sir G.*, Troisième rapport sur le droit des traités A/CN 4/115, A.C.D.I. 1958, II.
- Fitzmaurice Sir G.*, 4ème rapport sur le droit des traités A/CN 4/120, A.C.D.I. 1959, II.
- Lauterpacht H.*, Rapport sur le droit des traités, ONU, New York, A/CN/63 1953.
- Lauterpacht H.*, Second rapport sur le droit des traités, New York, ONU 1954, A/CN4/87.
- Reuter P.*, Premier rapport sur la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, New York, C.D.I. 1972 A/CN 4/258, 3 avril 1972.
- Reuter P.*, Deuxième rapport sur la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, Genève ONU, C.D.I. 1973, A/CN 4/271, 15 mai 1973.
- Waldock H.*, Premier rapport sur le droit des traités, A/CN 4/144, A.C.D.I. 1962, II.
- Waldock H.*, Deuxième rapport sur le droit des traités, A/CN 4/156 A.C.D.I. 1963, II.
- Waldock H.*, Troisième rapport sur le droit des traités A/CN 4/167 et add. 1 à 3 A.C.D.I. 1964, II.
- Waldock H.*, Quatrième rapport sur le droit des traités, A/CN 4/117 et add. 1 et 2, A.C.D.I. 1965.

V. COLLOQUES SUR LE DROIT COMMUNAUTAIRE

- Actes Officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A. - «La Communauté, les pays tiers et les organisations internationales», Milan Stressa, 31 mai 1957, Milano, Dott. A. Giuffré. Editire 1958.
- Actes du 3ème colloque sur la fusion des Communautés Européennes organisé à Liège les 25, 26, 27 octobre 1967. «Les relations extérieures de la Communauté Européenne Unifiée» Université de Liège 1969, vol. 49.
- Actes du 5ème colloque sur la fusion des Communautés Européennes organisé à Liège les 16, 17 et 18 décembre 1970. «La Constitution Européenne», Liège Faculté de droit, La Haye Nijhoff 1971.
- Colloque de Bruges, 1965, «Droit Communautaire-Droit National».

VI. DOCUMENTS OFFICIELS

- C.P.J.I., Série A, Recueil des Arrêts, n° 1-24 (1922-1930) - Série B, Recueil des Avis Consultatifs, n° 1-18 (1922-1930) - Série A/B, Recueil des Arrêts, Ordonnances et Avis Consultatifs, n° 40-80 (1931-1940).

- C.I.J., Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances. - Mémoires, Plaidoiries et Documents.
- Recueil de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.
- Journal Officiel des Communautés Européennes.
- Rapport Général de la Commission sur l'activité des Communautés Européennes.
- Bulletin des Communautés Européennes.
- Documents et Séances du Parlement Européen:
 - Rapport sur la procédure adoptée pour la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. (Rapporteur M. Battista), Doc. séanc. 1960-61, n° 60.
 - Rapports ayant pour objet la consultation de l'Assemblée Parlementaire Européenne sur l'accord créant une association entre la C.E.E. et la Grèce; (Rapporteurs M.M. Kreyssig, Begue, Duvioussart), Doc. séanc. 1960-61 n° 60
 - Rapport sur la politique commerciale commune de la C.E.E. Doc. séanc. 1962-63, n° 134.
 - Rapport sur les relations des Communautés avec les pays tiers et les organisations internationales. (Rapporteur M. Dehousse), Doc. séanc. 1966-67, n° 4.
 - Rapport au nom de la Commission Politique sur les modalités de participation du P.E. à la procédure de conclusion d'accords commerciaux entre les Communautés Européennes et des pays tiers ou des institutions étrangères à la Communauté Doc. séance 1964-1965, n° 119 (Rapporteur M. Van der Goes van Naters).
 - Rapport sur l'instauration progressive d'une politique commerciale commune, Doc. séanc. 1965-1966, n° 3 (Rapp. M. Hahan).
 - Rapport sur les questions de politique commerciale commune de la Communauté à l'égard des pays à commerce d'Etat (Rapp. M. Löhr), Doc. séanc. 1965-66, n° 10.
 - Rapport sur les relations des Communautés avec les pays tiers et les organisations internationales (Rapp. M. Dehousse), Doc. séanc. 1967-1968, n° 47.
 - Rapport sur les problèmes de politique commerciale commune à l'issue de la période de transition prévue par le traité C.E.E. Doc. séanc. 1970-1971, n° 32 (Rapporteur M. Kriedemann).
 - Rapport fait au nom de la Commission juridique sur les problèmes juridiques de la participation des Communautés aux travaux des différentes organisations de l'ONU (Rapp. M. Ballardini), Doc. séanc. 1973-1974, n° 57.
 - Rapport fait au nom de la Commission des Communautés Européennes au Conseil concernant une décision relative à l'ouverture de négociation d'un accord entre la C.E.E. et les pays tiers concernant le régime applicable aux transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocar et autobus. (Rapp. M. Frans van der Gun), Doc. séanc. 1973-1974, n° 82.
 - Rapport fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur la position de la Communauté au regard des prochaines négociations multilatérales dans le cadre de C.A.T.T. (Rapp. M. Cristian de la Malene), Doc. séanc. 1973-1974, n° 118.
 - Rapport fait au nom de la politique régionale et des transports sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à un règlement complétant le règlement C.E.E. n° 543/69 du Conseil du 25

... mars de certaines dispositions dans le domaine de transports par route
(Rapporteur M. Seefeld M.H.), Doc. séance 1973-1974, n° 197.

VII. RECUEIL DES TEXTES

- Traités et documentation diplomatique par P. Reuter et A. Cros, 3ème éd., Paris, P.U.F., 1970.
- Corpus Constitutionnel, tomes I, II, Leiden, E.J. Brill, 1968.

VIII. DICTIONNAIRES DE LA TERMINOLOGIE JURIDIQUE

- Dictionnaire de la terminologie du droit international Public sous le patronage de l'Union Académique Internationale, Sirey 1968.
- Vocabulaire juridique rédigé par les professeurs de droit, des Magistrats et des jurisconsultes sous la direction de Henri Capitant, 1930.