

LE RECOURS DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
À DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT

par

Paul REUTER

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques
de Paris

La Cour de justice des Communautés européennes recourt volontiers à des principes généraux de droit (1). On distingue parmi ceux-ci, dans sa jurisprudence, quatre groupes de principes apparemment distincts :

- 1°) Des principes solennellement posés dans le texte des traités ;
- 2°) Des principes qui peuvent être déduits des articles des traités ;
- 3°) Des principes communs au droit des pays membres, ou même parfois à tous les systèmes juridiques ;
- 4°) Des principes du droit international public.

Une revue sommaire de la jurisprudence de la Cour relative à ces quatre catégories montre leur origine, leur importance respective et leurs relations. S'agit-il encore d'une matière qui relève de ce que

(1) Pour s'en tenir à l'essentiel on peut citer parmi les très remarquables travaux déjà consacrés à cette jurisprudence les chroniques de M. Lagrange à la *Revue du droit public et de la science politique* : « La Cour de Justice de la C.E.C.A. », 1954, p. 417, « L'ordre juridique de la C.E.C.A. », 1958, p. 841, « Les pouvoirs de la Haute Autorité et l'application du traité de Paris », 1961, p. 40 ; les chroniques de J. Boulouis à l'*Annuaire français de droit international* et dans celui de 1958 l'article de J. Rivero, « Le problème de l'influence des droits internes sur la Cour de Justice de la C.E.C.A. », p. 295 ; P. Mathijsen, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (1958) ; R. Kovar, *Le pouvoir réglementaire de la C.E.C.A.* (thèse, Paris, 1962) ; Steindorff, « Die Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssprechung », *Archiv des Völkerrechts*, 1959, p. 51 ; A. Migliazza, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, 1961. Le service de documentation de la Cour a publié en 1957 un *Etat actuel des questions juridiques et de la jurisprudence* en deux volumes, très complet.

Dans la suite de cette étude la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique seront désignées respectivement par les abréviations C.E.C.A., C.E.E., C.E.E.A.

dans une récente préface, H. Rolin appelait « le droit des gens traditionnel ? » (2). En cherchant à répondre à cette question, on examine nécessairement des problèmes qui relèvent à la fois du droit des organisations internationales, de la justice et des rapports de droit international et du droit interne, qui sont l'objet spécial de ces *Mélanges*. Peut-être une étude plus approfondie que celle que l'on va lire déboucherait-elle sur des aspects encore plus généraux : est-ce que la nature, le rôle et la place des principes généraux ne constituent pas un des traits les plus caractéristiques qui distinguent les différents types de systèmes juridiques ?

En abordant un tel sujet la tentation serait grande d'ouvrir d'emblée les grandes controverses doctrinales qui dominent la matière et ont donné l'occasion de tant de discussions passionnées et subtiles sur la nature juridique de la Communauté européenne et sur les caractères du droit « interne » d'une organisation internationale. Pour ne pas risquer de perdre de vue les enjeux réels d'une synthèse, qui de toutes façons dépasserait le cadre de cette étude, on se bornera à mesurer d'abord dans leur ampleur concrète les modalités du recours de la Cour à des principes généraux (I) en rappelant quelques affaires bien connues et en insistant sur quelques espèces récentes ; ensuite on tentera d'interpréter cette jurisprudence en définissant sa portée (II).

SECTION I

Modalités du recours à des principes généraux de droit

Ce n'est pas un des moindres résultats des études nombreuses qui ont porté sur les principes généraux en droit administratif et en droit international que d'avoir montré qu'un même vocabulaire recouvrait des réalités très diverses. Une chose est de recourir aux principes généraux valables dans un cadre juridique déterminé et unique, une autre est d'établir les principes communs à plusieurs cadres ou systèmes. Si l'on entend établir quels sont les principes généraux du droit international, on entreprend une tâche qui a un autre objet que de rechercher des règles qui se retrouvent dans tous les systèmes nationaux et pourraient être éventuellement transposés en droit international ; c'est en ce sens qu'il n'est guère contesté aujourd'hui que la formule ambiguë de l'article 38 §3 du Statut de la Cour internationale de justice sur les « principes généraux du droit » recouvre ces deux hypothèses ; mais, à moins d'admettre que

(2) Les recours en annulation et en cas de carence dans le droit de la C.E.C.A. à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés, *Chronique de politique étrangère*, Vol. XIII, mai 1960, p. 287.

les principes généraux du droit international constituent un droit de nature supérieure, un *jus cogens* auquel il n'est pas permis de déroger, ces principes ne présentent pas une physionomie les opposant radicalement à la coutume (3).

La jurisprudence de la Cour des Communautés amène à faire une distinction qui n'est pas sans analogie avec la précédente. Dans ce que la Cour elle-même appelle à plusieurs reprises le « droit communautaire » (4) il y a place pour des principes de droit. Mais on distingue sans peine deux hypothèses générales. Dans un premier groupe se trouvent des principes de droit rattachés étroitement au traité de base qui institue chaque Communauté et est la source principale du droit communautaire (A) ; dans un deuxième groupe se trouvent des principes qui, au moins matériellement, en sont distincts et dont il faut chercher par conséquent la formule ailleurs (B).

A) CERTAINS PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT SE TROUVENT ÉTROITEMENT RATTACHÉS AUX CHARTES CONSTITUTIVES

Il en est ainsi d'abord pour tous les principes que cette charte énonce elle-même sous une forme solennelle et en en faisant la base générale des autres règles. Les trois chartes constitutives recourent à cette méthode (C.E.C.A., art. 2 à 6 ; C.E.E., Première partie, Les principes, art. 1 à 9 ; C.E.E.A., art. 1 à 4) ; mais c'est la formule du traité C.E.C.A. qui présente le plus d'intérêt : elle a donné lieu à une jurisprudence très intéressante sur laquelle on va revenir.

Il existe également dans le corps même des traités des dispositions qu'aucun signe formel ne détache des autres, mais dans lesquelles le juge par une analyse qui présente sa propre contribution à l'interprétation du traité, reconnaît un « principe ». Ce sont tantôt les rapports étroits qui lient cette disposition à l'un des articles liminaires, tantôt la généralité des termes et l'influence que cette disposition exerce sur d'autres articles qui semblent n'en être que l'application, qui invitent le juge à y reconnaître un « principe ». La « détection » de ces principes joue un rôle fondamental dans l'interprétation du traité ; ceux-ci permettent de faire du traité lui-même un ensemble organique dont tous les articles s'ordonnent les uns aux autres en fonction des intentions mêmes des parties. Ce travail d'interprétation

(3) P. Reuter, « Principes de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1961, t. II, p. 466.

(4) Affaire 6-60 (Jean-E. Humblet contre Etat belge), *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, t. VI, p. 1145, la Cour de Justice est « gardienne du respect du droit communautaire ». Affaire 13-61 (Société Bosch contre de Geus), « le droit national de la juridiction qui demande une décision préjudicielle et le droit communautaire constituent deux ordres juridiques distincts et différents », *Recueil*, t. VIII, p. 101.

rentre dans les tâches les plus courantes de la fonction judiciaire ; il présente cependant un intérêt particulier lorsqu'il s'applique à un traité de nature composite, contenant à la fois des règles de caractère quasi-constitutionnel, et une réglementation à base de détails techniques précis, comme c'est le cas pour le traité de Paris.

Pour se borner à un seul exemple, il est admis d'une manière générale que le système institué par le traité C.E.C.A. est celui de la « transparence du marché », assuré notamment par la connaissance des conditions des transactions, surtout en ce qui concerne les prix. Jusqu'à quel point la transparence du marché est-elle favorable à la concurrence ? C'est là une question d'économie politique qui n'a pas manqué de passionner autant les théoriciens que les praticiens. Mais dès son premier arrêt, la Cour, s'en tenant au texte de l'article 60, reconnaissait que celui-ci impose le « système », le « principe » de la « publication préalable des prix exacts » (5). Dans des arrêts plus récents, elle reprend avec plus d'ampleur et d'aisance ses affirmations. « En matière de prix, le traité C.E.C.A. est basé sur deux principes essentiels : la publicité et, grâce à elle, la non-discrimination » (6), et ces principes lui ont permis de résoudre de difficiles problèmes concernant la publicité non pas du prix des produits départ usine, mais du prix des transports, qui est l'objet de l'article 70 du traité C.E.C.A. A des thèses affirmant que cet article ne contenait qu'une « déclaration de principe n'impliquant aucun devoir ni pour les organes communautaires ni pour les Etats membres » la Cour a facilement répondu qu'il s'agissait d'une « règle concrète et obligatoire » (7). Dans l'espèce, la Cour a reconnu une grande portée à l'article 70 parce que cet article n'est pas isolé dans le traité, il est fortifié par d'autres dispositions, dont certaines sont encore plus générales que lui, ainsi l'article 4 b) qui interdit d'une manière générale les discriminations et « constitue le principe de base des alinéas 1 et 2 de l'article 70 », ainsi encore une disposition qui ne s'appliquait qu'à la période transitoire de la mise en vigueur du traité (§ 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires) attendu « que ce texte n'est en effet temporaire que quant à la procédure de sa réalisation ; qu'il est cependant permanent quant aux principes qu'il établit ». D'une manière plus générale, la Cour rappelle :

« qu'il est de droit et de jurisprudence que les dispositions du Traité forment un tout ; qu'elles se complètent et se suppléent réciproquement ;

(5) Gouvernement de la République française c. Haute Autorité, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, t. I, p. 30.

(6) Affaire 16/61, Acciaierie ferriere c. fonderie di Modena (texte ronéotypé, p. 24).

(7) Affaire 9/61, Gouvernement du Royaume des Pays-Bas c. Haute Autorité de la C.E.C.A. ; dans le même sens : 11/61, Gouvernement de la République italienne c. Haute Autorité de la C.E.C.A. ; principe déjà posé dans les affaires jointes 3/58 à 18/58, 25/58 et 26/58, Barbara Erzbergbau et autres c. Haute Autorité, *Recueil*, t. VI, p. 373, ainsi que 19/58, Gouvernement allemand c. Haute Autorité, *eo. loco*, p. 475.

« qu'il faut déduire de ces constatations que l'alinéa 3 de l'article 70, loin d'être une application restreinte et limitée, doit produire ses effets à l'égard des transports dans le cadre de l'économie générale du traité et du fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier, tels qu'ils sont définis notamment dans les articles 2 à 5 du traité. »

Au-delà même de l'intérêt économique de ces arrêts fondamentaux, l'éclat et la précision de ces formules retiennent l'attention ; il ne s'agit toutefois nullement d'une technique révolutionnaire, mais des procédés les plus traditionnels de l'interprétation des textes. Dans le cas des problèmes posés par les dispositions liminaires du traité C.E.C.A. auquel il faut maintenant revenir, on se trouve en présence de difficultés qui sont vraiment propres aux traités créant de grandes organisations internationales, ainsi la Charte des Nations Unies à propos de laquelle la dernière jurisprudence de la Cour internationale de Justice invite à un constant rapprochement. On est nécessairement amené à s'interroger sur la portée de dispositions aussi générales que les articles 2, 3, 4 et 5 du traité C.E.C.A. (8). La théorie des « normes programmatiques » aurait pu offrir ses incontestables facilités

(8) Art. 2 : « La Communauté européenne du charbon et de l'acier a pour mission de contribuer, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres et grâce à l'établissement d'un marché commun dans les conditions définies à l'article 4, à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres.

La Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants. »

Art. 3 : « Les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun :

a) Veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun, en tenant compte des besoins des pays tiers ;

b) Assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production ; (Suivent cinq missions de rédaction analogue.)

Art. 4 : « Sont reconnus incompatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier et, en conséquence, sont abolis et interdits dans les conditions prévues au présent traité, à l'intérieur de la Communauté :

a) Les droits d'entrée ou de sortie, ou taxes d'effet équivalent, et les restrictions quantitatives à la circulation des produits ;

b) Les mesures ou pratiques établissant une discrimination entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, notamment en ce qui concerne les conditions de prix ou de livraison et les tarifs de transports, ainsi que les mesures ou pratiques faisant obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur ;

c) Les subventions ou aides accordées par les Etats ou les charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit ;

d) Les pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés. »

Art. 5 : « La Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent traité, avec des interventions limitées.

A cet effet :

— elle éclaire et facilite l'action des intéressés en recueillant des

pour vider de tels textes de tout contenu. Cependant de bonnes raisons tendaient au contraire à donner à ces dispositions liminaires non seulement un contenu juridique, mais un rôle éminent. L'article 95 du Traité prévoit des procédures simplifiées de révision du Traité ; dans l'une ce sont ces articles liminaires qui sont le fondement et dans l'autre ce sont eux qui apportent une limite à la révision qui ne doit pas porter atteinte à ces articles pas plus qu'au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions. Avec un peu de hardiesse on verrait dans ces dispositions des règles constitutionnelles (9) ; à tout le moins elles constituent des règles juridiques. Par ailleurs, de nombreux articles renvoient aux normes liminaires.

Leur application suscite cependant de grandes difficultés. La Cour de Justice a élaboré à cet égard une jurisprudence qui frappe par son ampleur et sa délicatesse d'analyse. Les difficultés proviennent du caractère hétérogène de ces dispositions : les articles 2 et 3 ne semblent guère énoncer que des « finalités » ; l'article 4 est beaucoup plus précis et prononce des interdictions ; l'article 5 caractérise des procédures ; de plus et surtout toutes ces dispositions se réfèrent au cadre et aux dispositions du traité ; dans quels cas sont-elles l'expression d'une règle originale ? Comment doivent-elles se combiner avec les autres articles ?

Dans ses premiers arrêts la Cour établit que les articles liminaires définissent la finalité globale des interventions de la Haute Autorité (10) qui doit appliquer simultanément l'ensemble complexe des directives tracées par les dispositions liminaires ; mais l'article 3, auquel renvoie avec beaucoup de précision certains articles particuliers comme l'article 61, énonce à lui seul des obligations juridiques dont la violation entraînerait la nullité d'un acte communautaire (11). De même les dispositions de l'article 4 « se suffisent à elles-mêmes et sont immédiatement applicables lorsqu'elles ne sont reprises en aucune partie du Traité ; au contraire lorsque les dispositions de l'article 4 sont visées, reprises ou réglementées en d'autres parties du Traité, les textes se rapportant à une même disposition doivent être considérés dans leur ensemble et simultanément appli-

informations, en organisant des consultations et en définissant des objectifs généraux ;

— elle met des moyens de financement à la disposition des entreprises pour leurs investissements et participe aux charges de la réadaptation ; »

..... (etc...).

(9) Telle est la conclusion, « en l'absence de tout parti pris doctrinal » de l'avocat général M. Lagrange, « L'ordre juridique de la C.E.C.A. », *op. cit.*, pp. 843, 848.

(10) Affaires 1/54 et 2/54, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, t. I, pp. 23 et 90.

(11) Affaire 6/54, Gouvernement du Royaume des Pays-Bas c. Haute Autorité, *Recueil*, t. I, p. 222 ; dans le même arrêt la Cour indique que l'article 5 doit être concilié avec l'article 61.

qués » (12). En 1958, une série d'affaires touchant le régime spécial appliqué aux ferrailles montre que la Cour à la fois approfondit son analyse et affirme son autorité ; ces arrêts sont relatifs à cet article 3 du Traité qui semblait moins précis que l'article 4. Selon la Cour les « huit objectifs distincts, très généraux » de l'article 3 ne peuvent être nécessairement « en toutes circonstances et dans leur intégralité, simultanément poursuivis » ; dans ces conditions

« la Haute Autorité doit assurer la conciliation permanente que peuvent impliquer d'éventuelles contradictions entre des objectifs considérés séparément et, lorsque pareilles contradictions sont constatées, accorder à tel ou tel des objectifs de l'article 3 la prééminence que peuvent lui paraître imposer les faits ou circonstances économiques au vu desquels elle arrête ses décisions ; » (13)

En pleine possession de sa doctrine relative aux dispositions liminaires, la Cour en a fait un large exposé doctrinal, développant sa jurisprudence antérieure et l'appliquant à une hypothèse particulièrement délicate de contrôle des buts poursuivis par les interventions communautaires (14). Elle a reconnu à la Haute Autorité un pouvoir assez large et une marge d'appréciation discrétionnaire dans la conciliation nécessaire des objectifs de l'article 3 et la définition de l'intérêt commun ; mais ceci ne l'a pas empêchée dans l'affaire Meroni de prendre la plus retentissante de ses décisions en annulant une décision créant depuis plus de quatre ans une « agence opérationnelle » (comme l'on dirait aux Nations-Unies) traitant toutes les importations de ferraille de la Communauté ; c'est dans l'incise initiale de l'art. 3 « dans le cadre de leurs attributions respectives », que la Cour a situé la source d'une règle interdisant la délégation de pouvoirs, quand elle porte sur des fonctions autres que d'exécution.

La fécondité des articles liminaires devait connaître une nouvelle extension, lorsque la Cour utilisa plus largement les conséquences qu'elle avait déduites de l'alinéa 2 de l'article 2, dans les affaires 7/54 et 9/54. Elle a tiré de ce texte, une conception générale de la

(12) Affaires jointes 7/54 et 9/54, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises c. Haute Autorité, *Recueil*, t. II, p. 91 ; application de ces principes : les articles 4 b) et 65 sont complémentaires et dans certains cas peuvent être appliqués d'une manière concurrente, aff. 2/56, Geitling c. Haute Autorité, *Recueil*, t. III, p. 44 ; de même les articles 5 et 47 en ce qui concerne l'obligation de rendre publics les motifs de l'action communautaire, aff. 9/56, Meroni c. Haute Autorité, *Recueil*, t. IV, p. 33.

(13) Affaire Meroni précitée, p. 43 ; l'obligation, instituée par l'article 3 d'agir « dans l'intérêt commun » implique qu'elle fasse preuve de pondération et de circonspection, mais n'exclut pas les sacrifices d'intérêts particuliers, aff. 15/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse c. Haute Autorité, *Recueil*, t. IV, p. 190 ; aff. 14/59, Sté des Fonderies de Pont-à-Mousson c. Haute Autorité, *Recueil*, t. V, p. 474.

(14) Affaires 8/57, 9/57, 10/57, 11/57, 12/57 concernant des associations et entreprises sidérurgiques c. Haute Autorité, *Recueil*, t. IV, p. 225 et s. ; mêmes formules aff. jointes 27/58, 26/58, 29/59, diverses entreprises françaises c. Haute Autorité, *Recueil*, t. VI, p. 529.

concurrence conduisant à condamner « toute action ou intervention, même émanant de la Haute Autorité, qui serait de nature à élargir substantiellement, autrement que par variation des rendements, les différences de coûts de production ». Cette formule appliquée d'abord à un mécanisme national de péréquation (15), fut étendue à la vérification de la régularité de l'assiette d'un prélèvement communautaire de péréquation (16), à l'octroi des dérogations prévues par l'art. 70 § 4 (17), à la combinaison des articles 4 c) et 67 en matières d'aides à la production (18), à l'interprétation de l'article 37 en ce qui concerne les troubles fondamentaux et persistants (19), à la portée de la règle de la libre circulation des produits posée par l'art. 4 b) (20).

Ainsi, au fur et à mesure que le contentieux amène à déployer devant elle toutes les perspectives du marché commun, la Cour a affermi sa pensée et découvert dans les articles préliminaires les éléments d'une synthèse intellectuelle de plus en plus complète et de plus en plus ramassée ; dans cette véritable construction, aucune précipitation, aucune simplification outrancière, c'est le Traité dont les articulations sont mises en lumière grâce à la pensée directrice qu'il énonce. On ne saurait être surpris dans ces conditions que la Cour ait pu, sur la base des dispositions liminaires, exercer sa fonction consultative dans le cadre de l'article 95 du Traité à propos de plusieurs projets de révision avec tant d'autorité et de précision (21).

Sans doute la tâche de la Cour a-t-elle été facilitée par l'ampleur de la mission que lui confie le Traité, par la précision des formules générales (au moins en ce qui concerne la C.E.C.A.), par la multiplicité des dispositions techniques qui en sont, dans le corps même du Traité, le développement. Il n'en demeure pas moins qu'il semble impossible de créer une organisation internationale sans définir un corps de principes qui commandent son action. La Charte des Nations Unies contient également d'une manière liminaire de tels principes ; dans les *Introductions* à son Rapport général le Secrétaire général a insisté sur leur valeur ; la Cour internationale de Justice les a fait valoir aussi, mais avec beaucoup plus de difficultés en raison des grandes différences politiques et juridiques qui différencient la

(15) Affaires 7/54 et 9/54 précitées, *Recueil*, t. II, p. 92.

(16) Affaires 32/58 et 33/58, S.N.U.P.A.T. c. Haute Autorité, *Recueil*, t. V, p. 304.

(17) Affaires jointes 27, 28, 29/58, diverses entreprises françaises c. Haute Autorité, *Recueil*, t. VI, p. 526.

(18) Affaire 30/59, de Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Haute Autorité, *Recueil*, t. VII, p. 7.

(19) Aff. 2 et 3/60, Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft c. Haute Autorité, *Recueil*, t. VII, p. 261.

(20) Affaires jointes 9 et 12/60, Société Commerciale Antoine Vloeborgs S.A. c. Haute Autorité, *Recueil*, t. VII, p. 428.

(21) Avis du 17 décembre 1959, *Recueil*, p. 551 ; Avis du 13 décembre 1961, *Recueil*, Vol. VII, p. 505.

situation des deux Cours (22) ; mais quel que soit le juge, le travail que l'on vient d'évoquer à propos de la C.E.C.A. fait partie de la tâche la plus élémentaire de tout juge, qu'il soit national ou international.

B) CERTAINS PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT SEMBLENT DÉTACHÉS DES CHARTES CONSTITUTIVES

Jusqu'à présent on se trouvait en présence d'un problème d'interprétation de textes ; à partir du moment où l'on envisage des règles qui ne sont pas énoncées dans un texte, l'on pénètre dans un domaine nouveau. On ne veut pas dire qu'*a priori* on dépasse l'exercice normal de la fonction judiciaire, mais on met en cause des questions plus délicates ; il s'agit en effet de sortir d'un cadre précis, celui des textes (lois, traités) et de chercher *ailleurs* des principes non écrits. La question se pose dans les droits nationaux, et dans le droit international public, et se trouve liée à de multiples problèmes et notamment à celui des prétendues lacunes dans le droit.

Que nous enseigne sur ce point la jurisprudence de la Cour ? En renvoyant à la fin de cette étude les cas où elle applique des principes propres au droit international public, cas assez rares, il semble que sans arbitraire l'on puisse distinguer deux grandes catégories d'espèces ; dans les premières la Cour invoque des principes très généraux et inhérents à tout système juridique, national ou international ; dans les secondes elle procède à un examen du droit national des Six pays membres pour en tirer des principes applicables au cas qui lui est soumis.

La première hypothèse est peut-être moins fréquente. Dans un de ses premiers arrêts la Cour invoqua « une règle d'interprétation généralement admise tant en droit international qu'en droit national et selon laquelle les normes établies par un traité international ou par une loi impliquent les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens ou ne permettraient pas une application raisonnable et utile » (23) ; on notera qu'il ne s'agit encore que d'un principe *d'interprétation*, c'est-à-dire d'un principe se rattachant encore, au moins par son objet, au texte du Traité.

Dans une jurisprudence plus récente, la Cour, avec la liberté qu'elle a maintenant conquise étend le domaine des principes du

(22) Par un paradoxe purement apparent, la Cour internationale de Justice est parfois contrainte à beaucoup plus de hardiesse, ainsi lorsqu'elle fait découler du seul énoncé des missions de l'O.N.U. des compétences quasi illimitées au bénéfice de l'Assemblée générale, cf. l'avis relatif à « Certaines dépenses des Nations Unies » (article 17 § 2 de la Charte), *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1962, p. 167, et les pertinentes observations du juge Sir Gerald Fitzmaurice, p. 198 et s.

(23) Aff. 8/55, Fédération charbonnière de Belgique, *Recueil*, t. II, p. 304.

droit, de l'interprétation des traités à celui de l'instance juridictionnelle dont le caractère contradictoire doit être toujours sauvegardé (24) : « Ce serait violer un principe élémentaire du droit que de baser une décision judiciaire sur des faits et documents dont les parties elles-mêmes, ou l'une d'entre elles, n'ont pu prendre connaissance et sur lesquels elles n'ont donc pas été en mesure de prendre position ». Puis l'on a vu la Cour, toujours à propos d'un problème de procédure judiciaire, invoquer pour justifier et interpréter une disposition de son Règlement de procédure un principe extrêmement général « la sécurité des relations juridiques » et une « bonne administration de la justice » (25). Mais dans des affaires concernant la définition des entreprises en matière de péréquation de ferrailles, sur lesquelles on reviendra, la Cour a appliqué à des problèmes de fond ce principe général de sécurité juridique ; dans l'exercice de ses pouvoirs la Haute Autorité doit concilier « le principe de justice » avec « le principe de sécurité juridique » (26), donc non seulement s'efforcer de suivre la réalité économique dans toutes ses finesses mais encore recourir à des concepts formels qui apportent précisément la sécurité. Enfin la Cour a développé toute sa pensée en déclarant dans un nouvel arrêt :

« D'une manière générale, il serait contraire au principe général de la sécurité juridique — règle de droit à respecter dans l'application du Traité — de frapper de nullité de plein droit certains accords avant même qu'il ait été possible de savoir, donc de constater à quels accords s'applique l'ensemble de l'article 85. » (27).

Une fois de plus dans la jurisprudence de la Cour il est impossible de ne pas être sensible à l'élaboration progressive de la pensée juridique ; la Cour construit son œuvre, elle évoque des principes, puis recherche le plus général qu'elle finit par affirmer solennellement en montrant comment il éclaire et anime les autres.

D'une manière plus ancienne et plus familière la Cour a eu recours à des principes élaborés à partir des droit nationaux des Six pays membres. Dans l'interprétation des termes mêmes du Traité la question se posait si naturellement qu'elle fut largement évoquée

(24) Aff. jointes 42 et 49/59, *Recueil*, t. VII, p. 156, S.N.U.P.A.T. c. Haute Autorité.

(25) Pour refuser la tierce opposition à ceux qui étaient en mesure d'intervenir au litige principal, aff. 42 et 49/59, tierce opposition Société Breedband N.V. ; affaires 9 et 12/60, tierce opposition Gouvernement du Royaume de Belgique.

(26) Affaires 42 et 49/59 précitées, p. 159 : « Le principe des respects de la sécurité juridique, tout important qu'il soit, ne saurait s'appliquer de façon absolue, mais que son application doit être combinée avec celle du principe de la légalité ; que la question de savoir lequel de ces principes doit l'emporter dans chaque cas d'espèce dépend de la confrontation de l'intérêt public avec les intérêts privés en cours » ; aff. 17 et 20/61, Klöckner Werke et Hoesch c. Haute Autorité ; aff. 19/61, Mannesmann c. Haute Autorité.

(27) Aff. 13/61 précitée.

par les avocats généraux dès les premiers arrêts de la Cour (28). La Cour s'inspira des droits nationaux sans le dire d'une manière expresse jusqu'au moment où elle se trouva dans une hypothèse particulièrement caractérisée : il ne s'agissait plus d'interpréter un terme du traité, mais de trancher une difficulté pour laquelle le traité n'offrait aucune référence : quels sont les principes valables en matière de retrait d'actes unilatéraux communautaires ?

« Il s'agit là d'un problème de droit administratif, bien connu dans la jurisprudence et la doctrine de tous les pays de la Communauté, mais pour la solution duquel le Traité ne contient pas de règles. La Cour, sous peine de commettre un déni de justice, est donc obligée de le résoudre en s'inspirant des règles reconnues par les législations, la doctrine et la jurisprudence des pays membres. » (29)

Par la suite le recours à cette méthode semble bien établi ; les avocats généraux l'emploient d'une manière constante et la Cour s'y réfère à l'occasion en termes formels par exemple en ce qui concerne les principes fondamentaux du droit de propriété (30), les effets rétroactifs d'un retrait dans le cas où l'acte administratif en cause a été adopté sur la base d'indications fausses ou incomplètes fournies par les intéressés (31) etc... Mais il semble que les choses aillent tellement de soi, que, même lorsque la Cour met en œuvre une notion très importante, elle ne prend pas toujours la peine de démontrer que cette notion est reçue dans le droit des Six pays ; ainsi en est-il par exemple pour la théorie de l'enrichissement sans cause (32), ou la notion d'entreprise (33). Ce trait attire l'attention sur un autre caractère de ces principes empruntés au droit national des six pays. Il ne peut s'agir pour les découvrir de procéder à une superposition quasi-mécanique du droit de chacun des pays membres pour ne garder que les éléments qui se recouvrent exactement ; cette méthode serait absurde et rétrograde (34) ; il s'agit bien plus de rechercher l'esprit des droits nationaux, leur orientation et leur évolution : telle formule, propre à deux droits nationaux seulement, devrait être

(28) « Il ne s'agit pas ici d'appliquer le droit italien ni le droit français ni celui de tout autre pays de la Communauté, mais le droit du Traité, et c'est uniquement pour parvenir à l'élaboration de ce droit du Traité que l'étude des solutions juridiques nationales doit être entreprise, chaque fois qu'elle apparaît nécessaire à cette fin », et la suite des développements sur le détournement de pouvoir dans les magistrales conclusions de l'avocat général Lagrange, aff. 3/54, *Recueil*, t. I, p. 148.

(29) Affaires 7/56 et 3/57 à 7/57, Algera et autres, *Recueil*, t. III, p. 115.

(30) Affaires 17/61 précitées : impossibilité de la réserve de propriété sur la partie constitutive d'une chose, partie dont la qualité et la quantité sont indéterminées.

(31) Aff. 42 et 49/59 précitées, *l. c.*, p. 160.

(32) Aff. 4/59 à 13/59, Mannesmann A.G. et autres c. Haute Autorité, *Recueil*, Vol. VI, p. 284.

(33) Aff. 19/61, Mannesmann A.G. c. Haute Autorité.

(34) P. Reuter, « Le droit au secret et les institutions internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 59.

retenue pour la définition du droit communautaire parce qu'elle représente par rapport aux autres un achèvement et un progrès technique : ce point avait été clairement exprimé dès le début par l'avocat général Lagrange et une étude plus détaillée de la jurisprudence de la Cour le mettrait facilement en évidence (35).

Un groupe d'affaires récemment portées devant la Cour montrent que cette édification du « droit communautaire » s'opère à partir d'une option initiale, si élémentaire qu'elle passe souvent inaperçue malgré son caractère essentiel. Quand un traité porte sur des matières qui ont été antérieurement saisies par des droits nationaux, il est fréquent qu'il emploie des termes qui dans chaque droit national ont un sens précis. La question se pose alors d'établir si le traité opère un *renvoi* au droit national ; s'il ne le fait pas il crée nécessairement une notion nouvelle et c'est alors seulement que se pose la question de savoir si cette notion sera « construite » à partir d'une recherche sur les principes généraux de droit communs aux pays intéressés ou autrement. Il peut y avoir en effet de bonnes raisons de rechercher dans les principes généraux *propres au traité lui-même* des indications qui permettent de construire cette notion. Il y a donc dans l'interprétation du traité une série de choix, une série de bifurcations qui mettent en jeu des éléments fondamentaux.

Il est en principe plutôt rare que les traités des Communautés opèrent un renvoi aux droits nationaux ; ils ont en effet pour objet, non pas de départager des souverainetés mais d'établir des règles et des institutions communes ; si d'ailleurs les traités opéraient généralement par renvoi ils auraient dû établir des règles de conflit de lois. Il est cependant des cas où ils opèrent un renvoi, par exemple en ce qui concerne l'identification et la capacité des personnes juridiques (36). Il y a ensuite des cas incertains qui peuvent être l'occasion d'une véritable concurrence entre les droits nationaux et le droit communautaire : la liberté laissée aux autorités communautaires fera apparaître le plus souvent l'extension du droit communautaire à des domaines qui ne semblaient pas au premier abord lui revenir.

C'est ce que montre notamment la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la définition des ferrailles soumises à péréquation.

Pour stabiliser les prix sur le marché de la ferraille la Haute Autorité avait autorisé, puis rendu obligatoire un mécanisme de compensation destiné à abaisser par des subventions le coût des ferrailles importées ; les recettes nécessaires à cet effet étaient four-

(35) « Pour essayer de se former une opinion sur ce que doit être le détournement de pouvoir dans l'application du traité, opinion nécessairement révisable d'ailleurs et perfectible au fur et à mesure des développements de la jurisprudence, il faut d'abord savoir ce qui en est dans le droit respectif de nos six pays ». Conclusions aff. 3/54, *Recueil*, t. I, p. 149.

(36) Ainsi pour la capacité à introduire un recours ou à représenter une partie devant la Cour, aff. 18/57, *Firme I.Nold K.G. c. Haute Autorité*, *Recueil*, t. V, p. 110.

nies par les entreprises achetant sur le marché des ferrailles destinées à être consommées par leurs usines ; étaient exemptées du prélèvement de péréquation la consommation par des entreprises des ferrailles dites « de chute » produites au sein même des entreprises par le fonctionnement des appareils sidérurgiques ou métallurgiques. L'application de ces définitions donnait lieu à des difficultés inévitables ; qu'était-ce qu'une « entreprise » ? et un « achat » ? De nombreuses sociétés sidérurgiques se « cédaient » des ferrailles, mais étaient à des degrés divers intégrées les unes aux autres. Pour se borner au cas le plus simple, une société A était filiale, à 100 % du capital social, d'une autre société B à laquelle elle cédait des ferrailles ; s'agissait-il de deux entreprises ou d'une seule et le prélèvement était-il dû ? Cette question a donné lieu à une jurisprudence abondante qu'il est inutile d'exposer et de discuter ici, sinon dans son lien avec le sujet de cette étude (36 bis).

Si l'on fait abstraction de quelques formules générales, mises au point au fur et à mesure que la jurisprudence s'est précisée, il ressort de ces arrêts et des conclusions des avocats généraux que le traité n'impose un renvoi au droit national qu'en ce qui concerne les *redevables* du prélèvement, c'est-à-dire qu'à *ce point de vue* la notion d'entreprise coïncide avec celle de personne morale ou physique définie par le droit national ; il ne peut en être autrement parce que, pour reprendre les expressions de l'avocat général Lagrange, une obligation ne peut incomber qu'à un sujet de droit et que le Traité ne crée pas des sujets de droits nouveaux. Mais en ce qui concerne l'assiette du prélèvement, il n'y a pas de renvoi *en tant que tel* au droit national parce que les organismes communautaires sont amenés à définir l'assiette du prélèvement en fonction de certaines données propres au droit communautaire ; il n'y a pas dans le Traité de notion générale de l'« entreprise », réserve faite des éléments impliqués par l'article 80. (36 ter). C'est donc bien à *ce point de vue* le droit communautaire qui définit l'entreprise. Il peut, *mais*

(36 bis) Dans des conclusions nuancées et ouvertes, l'avocat général Lagrange montrait d'abord la liberté des choix laissée aux entreprises communautaires à la condition du respect du « principe de l'égalité des charges publiques », mais la Cour ne statua pas au fond, aff. 20/58, *Phoenix-Rheinrohr A.G. c. Haute Autorité*, *Recueil*, t. V, p. 195. Puis aff. 32/58 et 33/58, *S.N.U.P.A.T. c. Haute Autorité*, *Recueil*, t. V, p. 280, la Cour reconnaissait la validité de l'exonération des ferrailles propres sur le fondement économique de sa définition de la discrimination, mais limitait cette exonération aux ferrailles produites sous une même raison sociale, et critiquait certaines exonérations à des entreprises tierces. Sur nouveau recours de la S.N.U.P.A.T. la Cour condamnait la Haute Autorité à retirer ces dernières exonérations (aff. 42 et 49/59, *Recueil*, t. VII, p. 101). La Cour a connu encore un recours d'une des sociétés exonérées à tort (aff. 14/61, *Hoogovens c. Haute Autorité*) et deux recours (17 et 20/61, 19/61) remettant en cause pour les entreprises allemandes Klöckner-Werke, Hoesch et Mannesmann, tous les principes concernant la définition des « entreprises » et de l'« achat ».

(36 ter) Peter Ulmer, *Der Unternehmensbegriff im Vertrag der E.G. K.S.* (1960).

sans y être obligé, décider que l'assiette sera établie en tenant uniquement compte des personnalités juridiques définies par le droit national et c'est finalement la solution qui l'emporte en l'espèce, mais cette solution n'est reconnue valable que parce qu'elle coïncide avec les principes économique du traité, qu'elle correspond à des besoins de simplicité et de sécurité et qu'elle ne met pas en cause d'une manière injustifiée l'égalité des entreprises. Ceci est si vrai que dans ce même groupe d'affaires la Cour a décidé que la notion d'achat-vente qu'il est également nécessaire de déterminer en vue de l'assiette n'est pas fonction du droit national, mais peut être établie par une analyse économique (37). On mesurera l'importance d'une jurisprudence qui permet de définir sur la base du droit communautaire les termes fondamentaux employés par l'article 4 du traité C.E.C.A. et notamment celui d'« achat ». On peut d'ailleurs, en employant une toute autre terminologie que celle à laquelle on a eu jusqu'à présent recours dans cette étude dire que de très nombreuses notions de droit communautaire ont un contenu « économique », en ce sens qu'elles ne sont déterminées ni par un renvoi pur et simple au droit national, ni par décantation sommaire des règles applicables dans un domaine analogue dans les pays membres, mais par une élaboration où la pensée qui anime les systèmes juridiques des six pays membres est confrontée avec les exigences économiques propres aux Communautés, telles qu'elles peuvent être dégagées des principes fondamentaux des traités.

SECTION II

La portée de cette jurisprudence

L'exposé si sommaire que l'on vient de lire n'aura pas manqué de soulever de nombreuses interrogations (38) ; quelques-unes d'entre-elles appellent sinon une réponse, au moins des précisions ; elle pourraient se centrer autour du rôle du juge et du caractère interne du droit communautaire.

(37) Ce résumé n'entend nullement apprécier la valeur concrète des solutions arrêtées par la Cour, mais seulement résumer les étapes d'une démarche intellectuelle que les conclusions des avocats généraux contribuent à éclairer. Bien entendu notre analyse ne rend pas compte des nuances et des finesses des textes ; elle fait abstraction également de certaines hésitations et contradictions purement apparentes qu'un examen d'ensemble fait tomber d'elles-mêmes.

(38) On dira peut-être que les espèces citées sont relatives au traité C.E.C.A. et que le rôle de la Cour ne saurait être identique dans le cadre de la C.E.E. Ce n'est pas notre sentiment ; le premier arrêt rendu pour cette dernière (affaire Bosch 13/61 précitée) emploie les termes les plus caractéristiques de la jurisprudence antérieure, notamment en ce qui concerne le « droit communautaire » et le « principe de sécurité juridique ». Le caractère plus abstrait du traité C.E.E. multiplierait les

A) LE RÔLE DU JUGE

Le droit des Communautés présente certaines difficultés d'accès en raison du caractère technique des matières qu'il est amené à traiter ; si l'on veut consentir à l'effort d'une vraie rencontre, on est cependant largement récompensé et il n'est pas de juriste qui puisse rester indifférent au développement de la jurisprudence que l'on vient d'évoquer sur un point particulier, mais significatif.

On ne saurait échapper à la conclusion que la Cour joue un rôle dominant dans le mécanisme des Communautés européennes.

La Cour construit le droit communautaire à partir du vocabulaire employé par les traités ; même dans le silence de ceux-ci elle statue, élaborant la règle applicable ; elle définit cet « intérêt commun » placé par l'article 3 au cœur de la vie communautaire ; elle procède à cet effet à des pesées d'intérêts, à des conciliations qui culminent finalement dans la combinaison des deux principes généraux qui sont à la source de toute législation, la justice et sécurité. Mais à ces conclusions on ajoutera peut-être d'autres précisions. Les auteurs du Traité C.E.C.A. avaient, dans une formule plus ou moins obscure (39) voulu limiter le rôle de la Cour en matière d'appréciation des faits économiques. Or, bien que la Cour mentionne à l'occasion le caractère discrétionnaire des pouvoirs de la Haute Autorité (40) elle a pénétré dans le domaine du gouvernement économique à peu près partout, mais notamment dans les affaires qui ont porté sur le

recours relatifs à des violations de Règlements du Conseil plutôt que ceux qui seraient dirigés contre ces derniers, bien que de nombreuses requêtes ayant ce dernier objet soient déjà inscrites au rôle de la Cour.

(39) Selon l'article 33 « l'examen de la Cour ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques ou de laquelle sont intervenues » les interventions de la Haute Autorité ; toutefois le traité lui-même apporte à cette règle d'assez nombreuses exceptions.

(40) A elle seule l'action de la Cour sous cet aspect appellerait une longue étude ; dans des cas exceptionnels fondés sur le traité, comme celui de l'article 37, la Cour assume un contrôle complet, y compris celui de l'opportunité des mesures entreprises, agissant plus comme un arbitre que comme un juge (aff. 2/60 et 3/60, Niederrheinische Bergwerks A.G., *Recueil*, t. VII, p. 263) ; mais elle apporte à son contrôle de l'action de la Haute Autorité les réserves habituelles en matière de contentieux administratif ; elle vérifie la matérialité des faits, exige que les décisions soient motivées afin de vérifier les motifs et reconnaît en général une marge d'appréciation discrétionnaire assez importante au pouvoir communautaire (aff. 6/54, Gouvernement des Pays-Bas c. Haute Autorité, *Recueil*, t. I, p. 201 ; aff. 8/55, Fédération charbonnière de Belgique, *Recueil*, t. II, p. 305 ; aff. 2/56, Geitling c. Haute Autorité, t. III, p. 41 ; aff. 2/57 et 15/57, Cie des Hauts Fourneaux de Chasse c. Haute Autorité, t. IV, p. 150 et p. 190 ; aff. 15/59 et 29/59, Sté métallurgique de Knutange, t. VI, p. 27 ; aff. 42 et 49/59, S.N.U.P.A.T., t. VII, p. 160 ; aff. 14, 16, 17, 20, 24, 26 et 27/60, Meroni et autres c. Haute Autorité, t. VII, p. 337 ; aff. 19/61, Mannesmann, p. 31 ; ainsi que 17 et 20/61 précitées.

marché de la ferraille, sur le régime de la distribution du charbon de la Ruhr, sur les tarifs de transports ferroviaires ; dans ces trois secteurs elle a modifié non seulement les décisions de la Haute Autorité, mais elle a fait échec à des volontés certaines du Conseil des Ministres, par exemple, lorsqu'il s'est agi d'adapter le traité à la situation de la Ruhr en le modifiant.

Il est impossible de discuter ici toutes ces affirmations, dont certaines relèvent plus d'une appréciation politique que d'une analyse juridique. Mais même en acceptant que pour une part à établir, elles correspondent à la réalité, elles ne résultent nullement d'une politique jurisprudentielle, ni de tout autre intention délibérée de la Cour, quelque soit le nom dont on la qualifie, mais tant d'un choix initial opéré par les Gouvernements eux-mêmes que des nécessités de la fonction juridictionnelle.

Le choix initial des Gouvernements résulte de la soumission des Communautés et notamment de la C.E.C.A. à un corps de règles juridiques précises. La plupart des organisations internationales ne sont pas dans ce cas. Certes toutes les organisations internationales sont soumises à une charte constitutive, à un traité de base qui définit leurs organes, leur champ d'action et leur manière de procéder. Mais la plupart d'entre elles ne font qu'aménager entre États une simple coopération, sans donner à l'organisation aucun pouvoir propre ; les décisions de l'organisation ne sont en réalité que des accords internationaux conclus à l'unanimité. Les choses changent lorsque la multiplication des organes et la diversité de leurs compétences ne permettent plus de définir leurs places respectives d'une manière élémentaire ; on introduit alors dans le traité de base des règles précises : le droit constitutionnel de l'organisation fait son apparition avec ses caractères propres ; selon le degré de précision dans les règles, la constitution sera plus ou moins rigide (41). Mais la charte constitutive peut contenir également des dispositions d'une autre nature et instaurer des règles matérielles de caractère législatif auxquelles la vie de l'organisation est subordonnée. S'il en est ainsi le volume même des règles juridiques posées au départ conduit tout naturellement à instituer une cour de justice chargée de veiller à leur application. Ainsi en est-il pour les Communautés européennes ; la Cour « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'appli-

(41) L'évolution des Nations Unies, en dehors du cadre initial de la Charte, n'est pas facile à interpréter juridiquement. L'hypothèse d'une coutume constitutionnelle en ce qui concerne le rôle de l'Assemblée générale est à exclure en raison même des positions contradictoires prises à ce sujet par des membres permanents du Conseil de sécurité. La question est de savoir si la constitution des Nations Unies présente une souplesse originelle qui permet à l'Assemblée générale d'imposer l'interprétation qu'elle en donne à la majorité des deux tiers à l'ensemble de ses membres. On ne peut que constater qu'une grande part des problèmes concernant les Nations Unies ne se laissent plus poser sur un plan juridique.

cation » des traités constitutifs. Si les États avaient voulu instituer simplement entre eux une large coopération, comme ils l'ont fait pour l'O.E.C.E., l'O.C.D.E. ou le Conseil de l'Europe, ils pouvaient aisément se passer des services d'une Cour de Justice. Plutôt que d'entreprendre pour chaque nouvelle affaire une véritable négociation diplomatique, donnant lieu à de nouvelles pesées d'influences et d'intérêts, les États ont institué des mécanismes permanents et des règles générales ; ce choix initial postulait la création d'une Cour de Justice chargée de veiller au respect du droit.

Pour dire le droit la Cour est obligée de se livrer à ce travail dont on vient d'évoquer quelques aspects : construire le sens des termes des traités, interpréter les principes énoncés, dégager ceux qui sont inclus, les ordonner les uns aux autres. Au bout de dix ans de cette tâche judiciaire le droit communautaire apparaît comme plus riche, mieux ordonné que l'image qu'en donnait la lecture primitive des traités, mais il ne s'écarte pas de ces derniers. Aucune disposition des traités n'est mise de côté, aucune règle, aucun principe ne va à l'encontre de ceux-ci. Le caractère constitutionnel des traités s'impose ; le droit communautaire leur est suspendu, il en « résulte » (42).

Cependant la Cour exerce une influence puissante sur le développement du droit communautaire. Pour une part cela tient à des éléments propres à tout exercice de la fonction juridictionnelle et qu'il serait hors de propos de rappeler ici. Mais pour une autre part cela tient à des caractères propres qu'il faut souligner.

Parmi ceux-ci on peut en distinguer trois : les deux premiers ont déjà été indiqués : le droit communautaire est un droit à principes et il est très largement un droit économique ; le troisième au contraire appelle une réflexion plus approfondie : le droit communautaire est pour une part un droit interne.

Le droit communautaire est un droit à principes ; il l'est originellement par le texte du premier des traités communautaires, celui qui a institué la C.E.C.A. Peut-être tout droit est-il un droit à principes lorsque la coutume, la jurisprudence l'ont édifié au cours d'une longue période de temps ; mais lorsqu'un système juridique doit naître en entier d'un texte écrit, on mesure facilement s'il l'est originellement. Peu de traités mettent une aussi grande complaisance que celui qui a institué la C.E.C.A. à procéder par voie de principes généraux. C'est là une invitation donnée par le législateur communautaire lui-même à un développement du droit par le juge. Si les traités de Rome sont plus discrets, ils ne reviennent pas en arrière. La Cour a volontiers défini les devoirs des autorités communautaires soumises à son contrôle en fonction d'une conciliation entre des intérêts opposés, d'une recherche d'un « intérêt commun » autonome,

(42) Aff. 36, 37, 38/59 et 40/59, Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr, *Recueil*, t. VI, p. 890.

mais fondé sur des considérations contradictoires : c'était définir sa propre influence avec beaucoup d'ampleur.

Le droit communautaire est aussi un droit économique. Il y a dans l'énoncé des règles des renvois à des appréciations et à des notions économiques. Qui oserait prétendre que la connaissance des faits et des lois économiques implique une telle certitude qu'elle retire tout choix au juge ? Certes le juge tend par souci de sécurité juridique à stabiliser et à formaliser ces emprunts à la connaissance économique scientifique et dans la mesure même où il procède de cette manière il détache progressivement l'interprétation du domaine de la science économique ; mais les choix originaux n'en portent pas moins la marque de sa liberté et de sa responsabilité. Les traités ouvrent de trop larges options à l'interprète pour que celui-ci n'ait pas le droit d'imposer sa vision propre des rapports économiques, vision légitime, mais parmi d'autres qui ne le sont pas moins (43) : même si les traités sont libéraux, il y a place pour plusieurs constructions du libéralisme et c'est la Cour qui a le dernier mot.

Le droit communautaire possède enfin un dernier caractère qui tendrait à expliquer l'importance du rôle de la Cour : il est pour une part un droit interne. On pourrait être tenté de donner à cette constatation un caractère politique. Dans toute union d'Etats, il existe deux courants politiques favorables, l'un à l'Union, l'autre à l'indépendance des Etats ; pourquoi n'y aurait-il pas, dans une certaine mesure déterminée par l'imprécision des textes, place pour deux interprétations l'une plus fédéraliste que l'autre ? Les discussions qui se déroulent au sein du Parlement européen ne se réfèrent-elles pas à cette possibilité ?

La question est suffisamment importante et complexe pour la détacher et s'y arrêter un moment.

B) LE CARACTÈRE « INTERNE » DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Selon certaines perspectives doctrinales rigoureuses, la qualification du droit communautaire présenterait une importance essentielle. Celui-ci serait ou bien un droit international particulier, ou bien un droit « interne » des Communautés. La perspective initiale choisie commanderait une suite importante de conséquences, notamment en ce qui concerne les sources du droit et la place du juge. Dans la ligne du droit international on ferait appel aux principes du droit international, mais le juge serait astreint à une interprétation restrictive des engagements des Etats en fonction du principe fonda-

(43) Les traités invitent parfois expressément à la souplesse ; ainsi en matière d'ententes l'article 65 C.E.C.A. se réfère à la concurrence « normale », l'article 85 C.E.E. réunit un alinéa 1^{er} très strict à un alinéa 3 très libéral en un « tout indivisible » selon la Cour de Justice elle-même (aff. 13/61, Geus c. Bosch, *Recueil*, t. VIII, p. 105).

mental de la souveraineté, et il semblerait même douteux qu'il puisse combler des lacunes. Dans la ligne d'un droit interne on serait tenté d'exclure les principes généraux du droit international, mais le juge ne pourrait se refuser à statuer sous prétexte de lacunes ; il pourrait de même conduire son interprétation des chartes constitutives avec beaucoup plus de souplesse.

D'une manière plus proche que dans les expériences fédérales du XIX^e siècle le problème se pose à propos des organisations internationales. Même dans les plus rudimentaires d'entre elles on a pu décélérer des secteurs entiers des relations juridiques, aménagés comme des structures de type interne, notamment en ce qui concerne les rapports des organisations avec leurs agents, et la question s'est donc posée de savoir jusqu'à quel point il y aurait un droit interne des organisations internationales.

Nous avons dit ailleurs (44) combien de distinctions et de nuances s'imposaient dans une telle matière ; les séparations tranchées et les choix absolus, surtout lorsqu'ils ont leur source dans des conceptions doctrinales d'ensemble conduiraient à bien des erreurs.

Un rapide examen de la jurisprudence de la Cour, ainsi que des conclusions des avocats généraux va montrer que ces observations restent tout aussi valables pour les Communautés européennes que pour les autres organisations internationales.

C'est l'attitude prise à l'égard du droit international public qui est déterminante ; or elle est en fait très nuancée.

Dans certaines affaires il est fait référence aux principes du droit international public ; mais ceux-ci ne sont pas considérés pour eux-mêmes isolément, mais comme des principes généraux valables dans tous les systèmes juridiques, ainsi à propos des problèmes posés par un recours en interprétation d'un arrêt (45) ou à propos d'une méthode d'interprétation (46). Cependant dans d'autres affaires les avocats généraux ont exprimé beaucoup de réserve à l'égard de l'application du droit international (47).

(44) *Principes de droit international public*, I. cit., p. 526.

(45) Conclusions Lagrange, aff. 5/55, Assider c. Haute Autorité, *Recueil*, t. I, p. 288.

(46) Aff. 8/55, Fédéchar c. Haute Autorité, *Recueil*, p. 305.

(47) Conclusions Lagrange, aff. Fédéchar précitée, p. 263 : « On pourrait sans doute rappeler que notre Cour n'est pas une juridiction internationale, mais la juridiction d'une Communauté créée par six Etats sur un type qui s'apparente beaucoup plus à une organisation fédérale qu'à une organisation internationale, et que le traité 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. Quant aux sources de ce droit, rien ne s'oppose évidemment à ce qu'on les recherche, le cas échéant dans le droit international, mais normalement et le plus souvent, on les trouvera plutôt dans le droit interne des divers Etats membres ». Dans les affaires jointes 24/58 et 34/58 (*Recueil*, 1960, p. 652) l'avocat général Roemer dé-

Cependant lorsqu'un Etat est en conflit avec la Communauté, notamment en ce qui concerne la compétence de cette dernière, l'aspect international du litige n'est pas contestable et la Cour, sans exprimer directement ou par la voix des avocats généraux la moindre hésitation, se réfère aux « principes du droit international », notamment en matière de traités contradictoires (48). C'est vraiment dans ces rapports entre les Etats et la Communauté que l'on touche aux aspects les plus délicats du droit communautaire. Le traité C.E.C.A. a organisé contre les Etats qui, par inertie ou résistance, font obstacle au droit communautaire, des sanctions. Il s'agit là de dispositions qui portent une atteinte grave à la souveraineté des Etats ; elles sont donc d'interprétation stricte et la Cour les situe même hors du cadre du « droit international classique » (49). Dans la même affaire la Cour a dû examiner si d'une manière générale la Haute Autorité disposait d'un pouvoir réglementaire pour faire exécuter par les Etats les obligations qu'ils ont souscrites. Elle a répondu par la négative, car un tel pouvoir porterait atteinte à la répartition des matières entre la Communauté et les Etats et ne saurait être présumé, mais elle n'a pas refusé aux autorités communautaires le droit rappeler aux Etats leurs obligations, même en usant d'une forme juridique qui permet de « concrétiser l'obligation » en fixant l'interprétation des règles du Traité instituant cette obligation, et en demandant dans un certain délai des renseignements sur l'exécution par les Etats (50). Sans entrer dans une discussion de cette jurisprudence, on peut facilement en tirer la conclusion que lorsqu'il s'agit des droits des Etats membres on se trouve dans un climat très différent de celui qui règne sur les rapports des Communautés et de leurs agents et administrés. En effet les traités n'ont pas confié aux autorités communautaires la responsabilité totale des intérêts communautaires : les Etats sont chargés pour une très large part de leur promotion ; ils ne sont ni politiquement, ni juridiquement de purs

clare : « Si cette théorie est de mise en droit des gens, elle n'est pas valable pour le droit de la Communauté, donc pour une communauté qui se distingue fondamentalement des unions habituelles du droit des gens ».

(48) Aff. 10/61, Commission de la C.E.E. c. Gouvernement de la République italienne, *Recueil*, t. VIII, p. 22.

(49) Aff. 20/59, Gouvernement de la République italienne c. Haute Autorité, et 25/59, Gouvernement du Royaume des Pays-Bas c. Haute Autorité, *Recueil*, 1960, pp. 692 et 760.

(50) Aff. 9/61, Gouvernement du Royaume des Pays-Bas c. Haute Autorité. Ces mesures avaient été rendues obligatoires par voie d'une « recommandation » ; faut-il voir là un début de fonction d'exécution ? L'avocat général Lagrange (*op. cit.*, *Revue de droit public*, 1961, p. 52) a vivement critiqué cette conception de la Cour, en y voyant un élargissement du traité ; il est pourtant bien difficile de refuser à un organe exécutif d'interpréter le traité et de demander aux Etats de l'appliquer. On a également soutenu qu'en dépit d'une timide indication donnée par la Cour dans l'affaire Fédéchar (cf. *supra*, note 23), la théorie des pouvoirs implicites ne pourrait pas s'appliquer dans les Communautés.

sujets des Communautés et leur situation n'est pas assimilable à celle des agents ou des entreprises (51).

Mais c'est bien la même constatation que nous permettait de faire le droit des organisations internationales. Il est bien exact que pour celles-ci il existe un droit propre, de structure interne, applicable dans certaines relations notamment en ce qui concerne les agents des organisations ; mais il serait bien excessif de situer dans une perspective fédérale les rapports de l'organisation et des Etats membres, au moins d'une manière générale. Si l'on croit à une séparation et à une opposition absolue du droit international et du droit national, du droit international et du droit interne, l'on est bien embarrassé pour qualifier le droit des organisations internationales et celui des Communautés européennes. Mais si, comme nous, l'on considère que des systèmes juridiques peuvent jusqu'à un certain point présenter des caractères mixtes, on admettra sans peine qu'entre des types purs comme le « droit international classique » et l'un quelconque des « droits nationaux » actuels, il y a place pour des systèmes intermédiaires se rapprochant plus ou moins de l'un ou l'autre type, ou encore, si la formule n'effraie pas, présentant un caractère d'« intériorisation » plus ou moins marqué. Mais dans les Communautés, comme aux Nations Unies, quoiqu'avec moins de succès, les compétences propres des Etats résistent à l'élimination du droit international.

C'est qu'en effet, même dans les Communautés européennes, la structure radicale de la Communauté internationale n'est pas transformée. Les principes de droit qui alimentent d'une manière si dynamique la jurisprudence de la Cour des Communautés n'ont finalement qu'un champ d'application encore trop limité ; d'une part, ils sont presque exclusivement économiques ; d'autre part, ils concernent davantage la conduite des particuliers que le fond des comportements étatiques.

Paul REUTER.

(51) Par une jurisprudence toute prétorienne la Cour a refusé d'étendre à des entreprises la faculté d'intenter certains recours qu'elle réserve ainsi aux Etats ; ainsi pour l'article 37 aff. 2 et 3/60, *Nieder-rheinische Bergwerks A.G. c. Haute Autorité*, *Recueil*, t. VII, p. 263, et pour la libre circulation des produits en provenance des pays tiers, aff. 9 et 12/60, *Sté commerciale Antoine Vloebergs c. Haute Autorité*, *e. l.*, p. 393.