

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE EUROPÉENNE

QUELQUES ASPECTS INSTITUTIONNELS DU PLAN SCHUMAN

SOMMAIRE

Introduction.

I. — Caractères généraux de l'organisation.

- A) L'aspect supranational du Plan Schuman.
- B) L'aspect économique des compétences instituées.
- C) Le caractère non-professionnel de l'organisation.

II. — Les principaux organes et leur équilibre.

- A) La Haute-Autorité.
- B) L'Assemblée commune et le Conseil spécial des ministres.
- C) Perspectives d'évolution.

III. — La Cour de Justice et les recours contentieux.

- A) Caractères généraux.
- B) Technique du contentieux de l'annulation.
- C) Recours particuliers.

Le 9 mai 1950 au cours d'une conférence de presse, M. Robert Schuman donnait lecture d'une Déclaration, communiquée quelques instants auparavant aux gouvernements étrangers. Ce document proposait une mise en commun des productions de charbon et d'acier dans le cadre d'une organisation nouvelle dirigée par une Haute-Autorité commune. Ce projet, assez rapidement désigné par les termes de « Plan Schuman » ou de « pool du charbon et de l'acier », ne devait pas recueillir l'assentiment de la Grande-Bretagne, malgré des conversations poursuivies à Londres ; en revanche, outre l'Allemagne, principalement visée dans la Déclaration du 9 mai, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas acceptèrent de négocier sur les bases de la Déclaration, étant admis que les principes qu'elle contenait ne seraient pas mis en cause (Communiqué commun du 3 juin 1950).

Des « conversations » furent ouvertes à Paris dès la fin du mois de juin. Des délégations avaient été constituées ; du côté français les principales tâches furent assurées par les collaborateurs immédiats du commissaire général au Plan, M. Jean Monnet, qui assumait pratiquement la direction des conversations. Ces conversations étaient sur le point de se clore au début de février 1951. En réalité cette première phase n'a constitué officiellement qu'une mise au point par des experts ; il a été entendu que cer-

taines questions fondamentales et présentant un caractère nettement politique ne seraient pas abordées mais réservées à des entretiens directs entre gouvernements. Normalement la fin des conversations devra aboutir à un texte de traité, d'ailleurs incomplet, paraphé pour son authenticité matérielle. Puis une véritable négociation doit s'ouvrir à la fois sur les points réservés, et sur l'ensemble même des dispositions du projet de traité; il est d'ailleurs indiscutable qu'en fait seuls certains points particulièrement délicats seront remis en cause. Du point de vue de la pratique internationale, on pourrait être tenté de souligner la singularité des errements qui ont été suivis, si, précisément les traditions les mieux assises n'étaient pas depuis 1945 bousculées et abandonnées.

On peut tenter de prolonger ce bref rappel historique en indiquant comment pourra se poursuivre l'avenir, en admettant que le projet aboutisse. Les négociations directes entre gouvernements seront scellées par la signature, puis le traité sera soumis à ratification des Parlements. Sa mise à exécution commencera par une période préparatoire pendant laquelle des actes complémentaires seront négociés (Statut de la Cour de Justice; divers accords techniques en matière de transports notamment); les Etats devront également négocier avec des Etats tiers ou des institutions internationales (Parties Contractantes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le Commerce; O. E. C. E.) pour obtenir le droit de créer ce marché commun du charbon et de l'acier, constitué en dehors et à l'encontre de la clause de la nation la plus favorisée. Une négociation avec le Royaume-Uni sera indispensable pour régler les relations commerciales sur les marchés d'exportation. En même temps, on nommera les membres des organes prévus au traité, et avant tout ceux de la Haute-Autorité. Le régime économique nouveau qui est le cœur même du traité, l'institution d'un marché commun en matière de charbon puis d'acier sera alors appliqué marquant la fin de la période préparatoire. Une période transitoire d'une durée probable de cinq ans s'ouvrira; elle aura pour objet de réaliser par paliers progressifs les transformations économiques attachées à l'institution d'un marché commun; elle comportera en ce qui concerne le charbon des péréquations partielles et dégressives en faveur du charbon belge et en ce qui concerne l'acier des mesures diverses qui pourront éviter des chocs trop brutaux. Les dispositions permanentes s'appliqueront ensuite. Entre temps il est évident que des modifications auront dû être apportées sur un ensemble de points touchant le Statut international de l'Allemagne. Le régime international de la Ruhr ne conservera plus ses raisons d'être le jour où une Haute-Autorité européenne régira le charbon et l'acier de toute l'Europe Occidentale. De même les dispositions que contient le projet de traité consacreront les mesures prises en Allemagne au titre de la décartellisation et de la déconcentration par les Autorités alliées; comme on le sait de grandes difficultés ont précisément surgi sur ce point entre l'Allemagne et les autorités chargées de cette décartellisation: l'Allemagne refusant de voir consolider par le traité en projet des mesures dont la sévérité lui paraît exagérée.

Il n'est pas dans le dessein de cette brève étude d'exposer le régime économique détaillé du charbon et de l'acier dans le projet de traité, et encore moins de confronter ce régime avec les données actuelles de l'économie

charbonnière et sidérurgique (1). L'exposé que l'on va lire portera essentiellement sur certains aspects institutionnels du projet. Il est néanmoins nécessaire pour l'intelligence de ces mécanismes d'en exposer d'une manière liminaire les objectifs économiques généraux.

La clef du système est donnée d'une manière très claire dans l'article 2 alinéa 2 du projet :

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

Laissons de côté l'idée de progressivité qui trouve son application la plus importante dans l'établissement d'une phase transitoire, ainsi que la réserve finale que nous retrouverons plus tard; il reste comme pièce essentielle l'institution d'un marché commun. Il s'agit d'abolir toutes les mesures artificielles: douanes, contingents, subventions, tarifs de transports privilégiés, prix différentiels, accords de cartels, etc. etc., qui ont faussé les conditions de la concurrence et des équilibres économiques. Le charbon et l'acier doivent s'échanger à l'intérieur de la Communauté comme s'il s'agissait du territoire d'un seul Etat. Le plan Schuman a donc la prétention d'établir pour le charbon et l'acier un espace économique unifié. Le rôle fondamental des organismes prévus au plan sera d'orienter et de surveiller le fonctionnement du marché commun. En période normale il faudra surveiller le maintien du marché commun en poursuivant la disparition de toutes les pratiques interdites; il faudra également veiller à la régularité des barèmes de prix et des modes de cotation. Des transferts de production pourront se produire, il conviendra d'apporter une aide financière pour aider à la réadaptation de main-d'œuvre qui en sera la conséquence; une surveillance constante des investissements sera nécessaire et si ceux-ci restent libres, un concours financier sera apporté à ceux qui seront approuvés, et ceux qui seraient désapprouvés se verraient interdire le recours à des sources de financement extérieures à l'entreprise. En période soit de surabondance, soit de pénurie il est nécessaire de recourir à des méthodes plus strictes comportant non seulement des déterminations autoritaires de prix, mais des mesures quantitatives par des quotas et des mesures de répartition. Quant à l'élimination dans les conditions de production des disparités qui tiennent à des mesures générales telles que le régime des salaires, les mesures fiscales, etc., seuls les Etats peuvent en principe la poursuivre en collaborant avec les autorités instituées par le Plan. On institue donc dans un secteur limité un véritable *pouvoir* qui exercera des compétences très étendues à travers les circonstances les plus variées.

C'est dans ce sens que l'on a affirmé avec raison que le Plan Schuman poursuivait des objectifs essentiellement politiques. En effet il n'a nullement pour objet de résoudre une situation de circonstance: pénurie, surabondance, comme les cartels de jadis, les *study groups* de la Charte de la

(1) En ce qui concerne le charbon les études officielles ont été poussées très loin; mais en ce qui concerne la sidérurgie les effets du Plan Schuman sur celle-ci restent encore assez conjecturaux.

Havane, ou les groupes récemment institués à Washington pour la répartition des matières premières à l'instigation du gouvernement français. S'il en avait été ainsi, on aurait mis sur pied pour une courte période et non pour cinquante ans, un appareil administratif extrêmement sobre.

En réalité aucune des méthodes précédemment employées pour donner à l'Europe une assiette politique et économique relativement unifiée n'avait la moindre chance d'aboutir à un résultat satisfaisant. Peut-être qu'en choisissant un secteur précis d'unification totale on avancerait plus vite. On a ainsi proposé assez rapidement d'instituer la même procédure d'unification en matière de transports, d'électricité, de produits agricoles. L'Europe aurait pu ainsi s'édifier organiquement et progressivement. Le développement de la situation internationale depuis la guerre de Corée a modifié beaucoup ces perspectives. La proposition française pour la création d'une armée européenne a marqué à la fois l'accélération du rythme des réalisations nécessaires et le désarroi d'une partie de l'opinion tant française qu'étrangère devant l'importance des options immédiates. A l'heure actuelle, il n'appartient qu'à une appréciation d'ordre politique de dire si l'Europe est une chimère et si le plan Schuman a un sens.

Mais quel que soit son avenir, le projet pourra intéresser le technicien du droit public. Il constitue un effort poussé d'intégration politique dans un domaine qui n'a jusqu'à présent été l'objet d'aucune étude approfondie. Cette remarque justifie le bref exposé qui va suivre. Pour la commodité de sa présentation il sera divisé en trois points : I. Caractères généraux de l'organisation. II. Les principaux organes et leur équilibre. III. La Cour de justice et les recours contentieux.

I. — Caractères généraux de l'organisation.

Le fonctionnement du plan Schuman reposera sur quatre organismes : la Haute-Autorité, le Conseil spécial des ministres, l'Assemblée Commune et la Cour de Justice. Les fonctions et les rapports des trois premiers feront l'objet de la deuxième partie de cette étude, la Cour de Justice faisant l'objet de la troisième. Certaines considérations générales, communes à ces divers organes doivent être immédiatement présentées. Elles peuvent être divisées en trois chefs : il s'agit d'institutions supra-nationales — à compétence économique — et de caractère non professionnel.

A. — *L'aspect supra-national du Plan Schuman.*

Si l'on considère par exemple l'Accord international sur le Blé du 23 mars 1949, on constatera à travers ses 23 articles qu'il ne met en rapport que des gouvernements et qu'ainsi il reste dans la tradition des engagements internationaux classiques. Sans doute contient-il une limitation de la souveraineté des Etats dans la mesure où tout engagement juridique limite la souveraineté; mais s'il y a limitation il n'y a pas délégation, substitution de compétence.

Il n'en est pas de même dans le projet de traité sur le charbon et l'acier.

Si l'on consulte le texte de la Déclaration du 9 mai on peut lire que « cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ». Il serait sans doute prématuré de rechercher dans le projet de traité les éléments d'une structure fédérale au sens strict. Si l'on rêvait à la construction d'une Europe fédérale, on envisagerait essentiellement l'édification et les rapports d'une part d'un ordre juridique global européen, d'autre part d'une série d'ordres juridiques locaux nationaux. Les problèmes juridiques relatifs à l'économie du charbon et de l'acier seraient partie intégrante de l'ordre global fédéral et si on les détachait de l'ensemble de la construction, il n'apparaîtrait pas très nettement que c'est à des conceptions fédérales qu'obéit l'ensemble du système.

En fait dans le jargon mis en usage dès le début des conversations, le mot « supranational » a eu assez rapidement une fortune singulière, de même que les vocables « fusion » et « mise en commun ». Par là on voulait indiquer qu'il s'agissait non pas de créer des relations internationales nouvelles, mais d'instituer un ordre interne unifié, un « Etat unique en matière de charbon et d'acier ». Il y avait donc plus qu'une série de limitations de souveraineté, mais abandon, ou plutôt apport en commun, sur des objets limités, le charbon et l'acier, du principe lui-même. Au surplus il est bien inutile d'esquisser la théorie de cette nouvelle construction elle sera certainement élaborée pour en tirer des conséquences inattendues, peut-être pour en déduire l'inconstitutionnalité du traité au regard d'un des six droits internes en présence ! Voyons plutôt quelques conséquences concrètes de cette conception.

La plus importante est que les organes prévus exercent directement à l'égard des entreprises des pouvoirs de réglementation, de décision, d'exécution et de juridiction.

Les décisions de la Haute-Autorité sont obligatoires du seul fait de leur publication ou de leur notification suivant qu'elles sont générales ou individuelles (art. 15). Sous peine d'astreintes et d'amendes prononcées par la Haute-Autorité, les entreprises sont tenues de communiquer à la Haute-Autorité les informations nécessaires à sa mission (art. 48). Des prélèvements destinés à couvrir certaines dépenses sont établis, répartis et perçus sur les entreprises par la Haute-Autorité (art. 50). La Haute-Autorité sanctionne directement par des amendes et des astreintes le recours par les entreprises à des pratiques déloyales artificielles ou discriminatoires interdites (art. 56). Elle établit dans certains cas des quotas de production (art. 58) etc., etc. Sans vouloir donner une liste complète des rapports directs entre la Haute-Autorité et les entreprises on notera encore deux points significatifs. Les agents de la Haute-Autorité pouvant faire des missions de contrôle dans toutes les entreprises soumises à sa juridiction : ils bénéficient alors des droits et pouvoirs dévolus par les législations de ces Etats aux agents des administrations fiscales (art. 76). D'autre part les décisions de la Haute-Autorité comportant des obligations pécuniaires à la charge d'une entreprise de même que les arrêts de la Cour forment titre exécutoire ; chaque Etat doit après vérification de la seule authenticité de ces titres y apposer sa formule exécutoire de manière à ce que l'exécution forcée en soit éventuellement poursuivie suivant les voies locales (art. 44 et 74).

Dionisio Auzilotti pour expliquer certains des caractères particuliers des Tribunaux Arbitraux Mixtes créés au lendemain de la Première Guerre Mondiale, avait vu en eux des « Tribunaux internes communs à plusieurs Etats (2) ». Peut-être pourrait-on étendre la remarque à l'ensemble des institutions du Plan Schuman. Mais il faudrait encore préciser que ces organes tirent leur compétence comme leur statut d'un acte international qui est un traité solennel et que les dispositions de ce traité sont placées au-dessus des dispositions internes ordinaires (3).

On voit ainsi en quel sens les institutions du Plan Schuman présentent un caractère supranational, ou encore plutôt fédéral qu'international. De toutes manières et quelle que soit la synthèse théorique que l'on propose, il ne faut pas forcer les indications qui résultent du texte du traité. A l'égard des Etats tiers la Communauté n'a pas absorbé les Etats membres en ce qui concerne les négociations internationales, même celles relatives au charbon et à l'acier. Et ce n'est que par un mandat collectif exprès que la Haute-Autorité pourrait entreprendre certaines négociations au nom de tous les Etats membres de la Communauté.

B. — *L'objet économique des compétences instituées.*

Quelles que soient les ambitions ou les répercussions finales du traité sur le plan de la politique générale, sa matière immédiate est économique. Les dispositions du traité présentent donc les caractères de ce que l'on a appelé « le droit économique ».

Il est peut-être utile d'en rappeler quelques-uns.

Passons rapidement sur l'obscurité et l'ostentation. Beaucoup de dispositions économiques sont obscures ; sans atteindre le record établi semble-t-il par le texte de l'Union Européenne des Paiements, le texte du Traité notamment en matière de dispositions transitoires contiendra des articles laborieux. C'est naturel étant donné le caractère extrêmement technique de certains problèmes. On ne s'étonnera pas non plus de la complaisance ostentatoire avec laquelle certains articles énumèrent des missions, des objectifs généraux, des buts lointains ; ils sont encore loin d'atteindre le degré d'éloquence de la Charte de la Havane.

La rédaction des dispositions économiques est en général très difficile si l'on veut notamment conférer à une autorité des pouvoirs efficaces et cependant non arbitraires. Un contrôle contentieux bien organisé de l'exercice des pouvoirs économiques aurait comporté d'utiles leçons : cette question sera réexaminée ultérieurement en ce qui concerne la Cour de Justice, mais ni en droit international ni en droit interne on ne dispose de modèles accomplis.

Il est probable que dans le domaine de la direction économique, les sys-

(2) *Cours de droit international*, p. 135.

(3) Que certains conflits puissent apparaître entre l'ordre national et celui du traité est un fait bien connu. Certains articles du projet ont envisagé l'un ou l'autre cas, par exemple concurrence répressive en matière de dispositions « anti-trust » sur la base du traité et sur la base d'une législation nationale (art. 75).

tèmes juridiques ne traduisent encore qu'une science confuse et une expérience rudimentaire. Ceci explique notamment que l'on ait souvent tendance à déterminer les pouvoirs par les buts généraux qu'ils doivent poursuivre plutôt que par les moyens précis qu'ils ont le droit d'employer. Or il est assez rare que les buts qu'un pouvoir économique doit s'assigner soient assez précis et spécifiques pour définir et limiter le pouvoir. C'est ainsi que les buts assignés par l'article 3 aux institutions de la Communauté sont trop nombreux et trop opposés pour relever d'autre chose que de compromis dont les termes seront toujours abandonnés discrétionnairement aux organes de la Communauté.

En revanche on peut noter dans le texte du traité quelques innovations qui ont objet de s'adapter plus exactement aux contingences économiques.

Les caractères propres des phénomènes économiques et notamment des conditions de la production, imposent la création de catégories d'actes juridiques particuliers. Il faut notamment créer des actes qui impliquent commandement, obligation dans la tendance qu'ils doivent imprimer à une activité plus que dans les résultats que ces activités recherchent avec un aléa qui n'est jamais nul. Aux impératifs de résultats que connaît le droit classique doivent s'ajouter des impératifs de tendance. De même dans un domaine où les libertés individuelles ou collectives sont de droit et doivent être le plus possible ménagées on peut concevoir que les autorités compétentes puissent indiquer aux justiciables les buts à atteindre, tout en laissant à ceux-ci le choix des moyens. C'est une distinction que le Conseil d'Etat a appliqué chaque fois qu'il l'a pu en matière de police administrative (4). C'est dans le même esprit que d'une manière générale le traité oppose (art. 14) les décisions « obligatoires en tous leurs éléments » et 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 ». En fait le Traité use fréquemment de la voie des recommandations entendues en ce sens, notamment dans les matières qui échappent à la juridiction directe de la Haute-Autorité mais qui ont des répercussions profondes sur le régime du charbon et de l'acier, par exemple en ce qui concerne les salaires et le commerce extérieur.

Dans certains cas les pouvoirs exceptionnels sont accordés à un organisme dans des circonstances particulières qu'il est impossible de définir à l'avance avec précision. Dans les matières administratives traditionnelles ce sera ce que l'on appelle le cas d'urgence. Dans le domaine économique ce seront par exemple les circonstances qui justifient le passage d'un régime de prix libres à un régime de réglementation des prix ou de répartition des produits. Devant l'impossibilité de définir ces circonstances d'une manière rigoureuse la seule garantie réside dans une sorte de séparation des pouvoirs : il faut que l'existence de ces circonstances soit reconnue par un organe différent de celui qui appliquera le nouveau régime économique. C'est ainsi qu'un avis conforme du Conseil spécial des ministres est exigé (article 58) pour que la Haute-Autorité ait le droit d'instituer un régime de quotas à la production.

(4) PIERRE-HENRI TEITGEN, *La police municipale générale*, p. 402.

C. — *Le caractère non-professionnel de l'organisation.*

Les organismes du plan Schuman sont composés ou bien de personnalités indépendantes (Haute-Autorité, Cour de Justice) ou bien de représentants des Etats, membres des pouvoirs publics (Conseil spécial des ministres, Assemblée commune). A aucun degré ils ne présentent un caractère qui les apparente à des institutions de caractère professionnel, ni en fait, ni en droit. Il n'y a ni dans les attributions, ni dans la composition aucune ressemblance avec les cartels de jadis, ou avec les régimes de types et de noms divers qui au cours des dernières années ont consacré la domination des grandes entreprises derrière les frêles apparences d'un pouvoir administratif public.

Les représentants de l'industrie ont été écartés des conversations qui ont préparé le Traité ; et après des manifestations sporadiques et hésitantes ils ont pris officiellement position contre le projet de traité. Il est certain que leur opposition risque d'entraîner de sérieuses difficultés au projet, elle pourra même provoquer d'ultimes modifications ; l'hostilité patronale est fondée sur divers motifs ; mais le plus radical semble bien être dans le désaisissement des organisations professionnelles.

En fait à l'heure actuelle la sidérurgie est partout profondément concentrée et cartellisée ; même lorsqu'elle est soumise en dernière analyse au contrôle de l'Etat, ce contrôle se borne en fait à entériner des propositions faites par les groupements professionnels.

Or, le projet de traité passe brusquement à un régime d'indifférence et même d'hostilité à l'égard des groupements privés.

Sans doute un Comité Consultatif est-il institué auprès de la Haute-Autorité ; mais cet organisme qui comprend en nombre égal des représentants des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs n'a qu'un rôle consultatif ; l'expérience prouve que ces comités ont beaucoup de peine à acquérir un crédit important à travers leurs avis très divisés. D'autre part deux articles très discutés (art. 60 et 61) contiennent des dispositions très strictes qui interdisent toutes les formes d'ententes ainsi que les concentrations excessives. Des textes de ce genre jettent *a priori* la suspicion sur tous les groupements professionnels quels qu'ils soient.

Il avait été cependant envisagé au début des conversations de faciliter la tâche matérielle de la Haute-Autorité en lui adjoignant ce qu'un des premiers documents appelait des « relais régionaux ». Il est resté de cette tendance une disposition générale (art. 47) qui prévoit les associations de producteurs et les autorise à donner des avis. Il est envisagé que la Haute-Autorité puisse soit pour préparer ses décisions, soit pour les exécuter, recourir à ces associations. Dans ce cas celles-ci recevraient en quelque sorte un agrément de la Haute-Autorité, devraient présenter certains caractères et seraient assez étroitement soumises à son contrôle puisque la Haute-Autorité pourrait les dissoudre.

Il n'est pas nécessaire d'insister davantage sur ce problème très discuté des associations de producteurs ; ce sont moins des questions pratiques qui sont l'objet des oppositions qu'une question de principe, et de prestige. Si jamais l'Europe devait se faire, quels seraient les caractères de l'économie européenne ? Tel est l'enjeu qui provoquera peut-être les plus grandes diffi-

II. — *Les principaux organes et leur équilibre.*

La meilleure manière d'expliquer — sinon de justifier — les structures institutionnelles du Plan Schuman, est de montrer comment leur figure s'est précisée historiquement au cours des conversations. On remarque alors que la Déclaration du 9 mai ne faisait état que d'un seul organe « la Haute-Autorité » : celui-ci est resté central et devra être examiné en premier lieu. C'est ultérieurement que deux organes politiques l'Assemblée commune et le Conseil spécial des ministres ont été ajoutés ; ils seront étudiés en second lieu (5). Ces institutions forment un ensemble constitué empiriquement ; même en admettant qu'il soit assez bien ajusté à son objet actuel, on peut se demander quelles sont les perspectives d'adaptation et d'évolution que l'on peut en dégager pour les structures futures de l'Europe. Cette question sera l'objet d'un troisième point.

A. — *La Haute-Autorité.*

La Haute-Autorité, organe fondamental de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, est formée de personnalités indépendantes. Dans la Déclaration du 9 mai un certain lien les unit encore aux Etats puisqu'il est prévu que ses membres sont nommés sur une base paritaire (il ne s'agit que de la production franco-allemande). Mais bien que le mode exact de désignation n'ait pas été fixé, il demeure acquis qu'à aucun titre les membres de la Haute-Autorité ne sont des représentants des Etats, ni *a fortiori* de quelque intérêt privé si légitime soit-il. De strictes incompatibilités d'ordre professionnel ont été prévues dans le projet de traité ; la durée de l'investiture des membres : six ans, et la possibilité d'être nommés à nouveau leur garantissent une large autonomie.

Il est évident que c'est cette indépendance qui a le plus frappé les esprits et soulevé de vives controverses. Pourquoi a-t-on adopté cette solution ?

Deux ordres de motifs, — très différents, peuvent la justifier.

Si l'on considère d'abord les tâches de la Haute-Autorité on remarque que celle-ci doit se livrer à de nombreuses appréciations qui relèvent de l'expertise ou de l'arbitrage d'intérêts, mais non de la direction politique proprement dite. Tout le Plan Schuman repose sur l'idée que l'on établit des conditions qui par elles-mêmes détermineront « la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé » ; la Haute-Autorité veille au respect des règles de concurrences établies par le Traité, elle en rend les effets progressifs suivant les principes spécifiés, elle aide par son crédit les investissements dont le marché commun fera apparaître l'utilité : elle tient la place d'un arbitre modérateur et d'un instigateur de progrès technique, elle ne joue nullement le rôle d'un ministre européen de l'industrie lourde dans une Europe socialisée et unifiée. Son rôle — s'il est permis d'évoquer des comparaisons tient — dans

(5) La Cour de Justice sera étudiée à part dans la troisième partie de cette étude.

certaines circonstances de celui de la *Federal Trade Commission* aux Etats-Unis, — dans d'autres il fait songer au Conseil d'Administration d'une banque européenne de reconstruction ou d'investissement. Tout ceci, sur un plan technique justifie le recours à des personnalités indépendantes plutôt qu'à des hommes politiques.

Mais dans la mesure où ces considérations ne permettent pas de rendre totalement compte de la réalité, il faut tenir encore compte d'un autre élément de nature politique. Supposons que l'on désire nommer un ministre européen du charbon et de l'acier. Comment le désigner, devant qui le rendre responsable ? Il ne faut pas oublier qu'en tant que réalité politique l'Europe n'existe pas. Il n'y a pas de nation européenne, ni d'électeurs européens, ni de députés européens : tout ceci doit exister en principe *avant* qu'il n'y ait des ministres européens. Quelle garantie peut-on trouver immédiatement qu'un homme politique issu d'un parti et d'un Parlement national se transformera en un excellent ministre européen, si toute sa vie politique continue à se dérouler dans un cadre national et devant des électeurs et des Parlements nationaux ? Ces considérations possèdent comme toutes celles de ce genre une valeur relative. Elles ont conduit à faire admettre la formule de la Haute-Autorité comme une solution transitoire. Mais les milieux parlementaires nationaux ont laissé entendre combien cette solution « technocratique » leur semblait insuffisante. C'est ainsi que d'autres organes ont été adjoints à la Haute-Autorité.

B. — *L'Assemblée Commune et le Conseil spécial des ministres.*

On a notamment fait valoir que la Haute-Autorité devait être politiquement responsable de ses actes ; quelles que soient les garanties prises dans le choix de cinq à sept personnes, il est clair que celles-ci doivent rendre compte de leur activité générale, de leur gestion financière, des problèmes auxquels elles ont dû faire face ainsi que des solutions qu'elles ont adoptées. Ces remarques ont été présentées au milieu d'une grande effervescence qui se manifestait dans les milieux proches du Conseil de l'Europe. Les institutions de Strasbourg avaient très exactement joué le rôle que le traité du 5 mai 1949 leur avait assigné : organiser des contacts et discuter des projets. Un club interparlementaire n'est jamais inutile ; mais les meilleurs des délégués à l'Assemblée aspiraient à un rôle plus actif et à un développement effectif des institutions européennes. La Déclaration du 9 mai laissa espérer que l'heure des réalisations hardies et positives était sonnée. Pourquoi le Plan Schuman ne serait-il pas rattaché au Conseil de l'Europe ? Pourquoi les deux organes de ce Conseil, le Comité des ministres et surtout l'Assemblée ne joueraient-ils pas un rôle à côté de la Haute-Autorité ? Le Conseil de l'Europe devait recommander par la suite de procéder à d'autres unifications par secteurs et apparaissait comme le cadre tout trouvé pour donner un centre à tous ces efforts. La solution n'aurait pas fait de doute si les Etats, membres du Conseil de l'Europe avaient tous adhéré à la Déclaration du 9 mai ; il n'en était rien. Mais l'idée de créer une Assemblée était acquise, et l'on laissa même entendre que les parlementaires membres de l'Assemblée du Conseil de l'Europe seraient d'office les membres de l'Assemblée spéciale instituée pour le charbon et l'acier.

Il fut donc admis dès le début des conversations qu'une assemblée serait créée, composée de membres des Parlements nationaux, désignés par ceux-ci selon une procédure fixée par chaque Etat. La détermination du nombre des délégués par Etat a été renvoyée aux négociations finales. Quant à la tâche de cette Assemblée commune, il a semblé que son rôle essentiel était de contrôler la Haute-Autorité. Celle-ci doit faire un rapport annuel ; ce rapport est discuté par l'Assemblée, qui peut à la majorité des 2/3 des voix adopter une motion de censure entraînant la démission collective de la Haute-Autorité (art. 24). Telle est l'attribution fondamentale de l'Assemblée, qui justifie sa réunion annuelle. Une Assemblée politique est ainsi associée au travail de la Haute-Autorité et une garantie est instituée contre une mauvaise gestion de la Haute-Autorité. Par rapport aux institutions de Strasbourg le progrès est évident.

Il ne faudrait toutefois pas exagérer la signification de cette Assemblée et de son contrôle. En abandonnant à chaque Parlement le soin de procéder aux désignations on n'a pas plus que pour l'Assemblée de Strasbourg renforcé le caractère représentatif des délégués ; on ignore de même absolument dans quelles conditions se regrouperont les délégués dans leurs votes essentiels : il est très possible d'imaginer des majorités qui ne correspondent à aucune réalité politique ni européenne, ni nationale. Il est bien évident aussi que surtout au début de l'institution il ne faudrait pas que l'Assemblée devienne un foyer de critiques ni qu'elle exerce son pouvoir de censure ; normalement le renvoi de la Haute-Autorité n'aura jamais lieu : sinon ce serait la fin du système. Tous ces motifs expliquent la réserve du projet de Traité à l'égard de l'Assemblée. Pour l'instant il n'a pas été envisagé de lui accorder d'autres attributions ; on a seulement prévu que le Conseil des ministres pourrait la convoquer en session extraordinaire pour lui demander un avis.

Quant au Conseil des ministres sa nécessité n'est apparue que plus tardivement. Il semble bien que sa création ait été inspirée par une remarque simple et évidente. Extraire le charbon et l'acier du sein des économies et des souverainetés nationales pour les soumettre à un régime d'unification européenne, est une entreprise partiellement arbitraire. Bien des données qui influent sur la situation économique du charbon et de l'acier, continuent à relever des souverainetés nationales, et à l'inverse l'évolution de la production charbonnière ou sidérurgique risque de conditionner d'importante façon l'exercice de certaines fonctions qui appartiennent aux Etats. Ainsi peut apparaître — assez vaguement — la nécessité d'un certain ajustement. Pour rester dans la ligne générale du Plan Schuman cet ajustement ne peut se faire dans les cas importants que dans le sens de l'unification européenne. Ainsi naquit la pensée d'un Conseil spécial des ministres bien différent du Comité des ministres de Strasbourg.

En fait pour permettre un ajustement entre l'économie de l'acier et du charbon et les éléments généraux de la politique européenne il faut d'abord supposer que cette dernière existe. Il aurait fallu donc que le Conseil des ministres puisse arrêter pour tous les Etats membres des directives de politique générale, militaire, sociale, financière, etc... c'est alors seulement qu'on n'aurait pu parler d'un ajustement. Peut-être — si le Plan Schuman aboutit — les choses se passeront-elles effectivement ainsi, mais dans le

projet on a préféré des formules plus vagues. Néanmoins il est prévu que « le Conseil et la Haute-Autorité procèdent à des échanges d'information et à des consultations réciproques ». En revanche l'action du Conseil des ministres s'est développée d'une manière précise dans le domaine propre du charbon et de l'acier. En dehors des consultations et avis un certain nombre de décisions de la Haute-Autorité dans des cas très importants sont subordonnés à un avis conforme du Conseil. Il est même certaines hypothèses où la décision appartient au Conseil seul. On peut ainsi mesurer combien l'image d'une « technocratie souveraine » en matière de charbon et d'acier est fautive.

Le Conseil spécial des ministres est formé de membres des gouvernements des Etats, à raison de un par Etat. La pondération des votes n'a pas encore été discutée. Mais bien que ce caractère n'ait fait l'objet d'aucune expression théorique, le Conseil spécial des ministres est un organe de la Communauté. Il est beaucoup plus qu'une conférence diplomatique semi-permanente. En effet il prend de véritables délibérations, en principe et sauf stipulation expresse à la majorité simple. Les ministres qui y siègent possèdent un pouvoir propre : ils n'agissent pas comme des agents diplomatiques liés par leurs mandats. Evidemment d'un point de vue juridique il s'agit également d'un organe imparfait et d'une solution empirique. Les membres du Conseil ne sont pas responsables devant l'Assemblée commune comme l'est la Haute-Autorité, mais individuellement seulement devant leurs collègues nationaux au sein de leur cabinet national, ou encore devant leurs Parlements. Le processus suivi ici dans la recherche d'un gouvernement européen est toutefois conforme aux mouvements qui se dessinent dans les communautés internationales plus ou moins vastes et organiques qui existent aujourd'hui. Le Haut-Conseil de l'Union dans l'Union française, les conférences des ministres dans le Commonwealth, les réunions de ministres dans le Pacte de l'Atlantique, et même l'exsangue Comité des ministres au Conseil de l'Europe, sont une série de manifestations du même phénomène fondamental.

Le processus selon lequel l'Assemblée commune et le Conseil spécial des ministres sont engendrés à partir des Parlements et des Conseils des ministres nationaux est identique ; il possède toutefois dans les deux cas une valeur très différente. En effet les Gouvernements nationaux sont juridiquement homogènes, un de leurs membres les représente en entier : le Conseil spécial des ministres est un organe qui repose donc sur une base politique solide. Mais un Parlement n'est pas juridiquement homogène ; son mérite est de donner une représentation des opinions d'un pays ; s'il doit donner naissance à une représentation dérivée de la sienne propre, il est nécessaire que des règles précises et uniformes y pourvoient. Les esprits ne sont pas encore gagnés dans les milieux parlementaires notamment à l'instauration de règles précises qui feraient de l'Assemblée une véritable Chambre Haute européenne. Mais l'observation historique montrerait sans doute que les errements suivis pour l'Europe correspondent aux formes les plus communes de l'évolution.

C. — Perspectives d'évolution.

Il est à coup sûr téméraire de sonder l'avenir d'une chose qui n'existera peut-être jamais. Mais l'avenir qu'elle peut promettre est un des éléments essentiels qui lui méritent de voir le jour. Autrement dit il ne suffit pas que les institutions prévues permettent de faire fonctionner tant bien que mal un marché commun du charbon et de l'acier ; il faut qu'elles permettent de favoriser une intégration assez rapide de toute l'organisation européenne.

On peut à cet égard rapprocher les institutions projetées du Plan Schuman des propositions que contient la Déclaration du Gouvernement français sur la création d'une armée européenne (24 octobre 1950). Une conférence internationale doit se réunir sur ce dernier sujet ; il n'est pas impossible qu'elle enregistre un certain résultat ; de toute manière les hypothèses officiellement envisagées par un gouvernement ne sont pas sans intérêt.

Le Gouvernement français a proposé « la création pour la défense commune d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie ». Le besoin déjà manifesté à propos du charbon et de l'acier, d'établir des pouvoirs politiques généraux à caractère européen en plus des organes techniques, devient évident en présence d'une armée européenne. Le schéma de ces pouvoirs comprend dans la nouvelle proposition une Assemblée et un Conseil. En ce qui concerne l'Assemblée, celle-ci « pourrait être, soit l'Assemblée de Strasbourg, soit une émanation de celle-ci, soit une Assemblée formée de délégués spécialement élus ». Le Conseil serait « composé de ministres des pays participants ». Mais la solution du problème militaire est plus intéressante. « Un Ministre de la Défense serait nommé par les Gouvernements adhérents et serait responsable, sous des formes à déterminer devant ses mandants et devant une Assemblée européenne ». La formule d'une Haute-Autorité de forme collégiale et composée de personnalités indépendantes, est complètement abandonnée ; le Ministre de la Défense est « chargé d'exécuter les directives générales » qu'il reçoit du Conseil des ministres, et conduit au besoin des négociations internationales selon ses directives. La déclaration fait également allusion à un budget commun mais sans nous éclairer davantage sur ce point.

Ce système nous met en présence d'une solution nouvelle : il y aurait deux sortes de ministres « européens » ; les uns le seraient du fait de leur réunion en un collège, le Conseil des ministres, ils ne seraient donc titulaires d'aucun « portefeuille » européen mais seraient encore ministres dans leurs pays d'origine, les autres le seraient individuellement, avec un portefeuille européen, sans occuper d'autres fonctions dans un pays membre. La difficulté serait d'organiser la double responsabilité que la proposition française envisage en ce qui les concerne. Ils seraient d'abord responsables à l'égard de leurs « mandants » c'est-à-dire les gouvernements ; mais comme le « mandat » qu'ils reçoivent est collectif et que par ailleurs ils reçoivent des directives du Conseil des ministres, il faut entendre qu'ils sont responsables devant le Conseil des ministres ; ils apparaîtraient donc comme des subordonnés, des délégués du Conseil des ministres. Mais alors comment les rendre responsables devant une Assemblée sans rendre le Conseil des

ministres lui-même responsable devant cette Assemblée ? Comment rendre des ministres responsables devant leurs Parlements nationaux et devant une Assemblée Européenne, simultanément ?

Des réponses approximatives peuvent être recherchées à toutes ces questions. L'on peut imaginer l'organisation d'un exécutif européen. Il comprendrait à son sommet un organe collectif sous forme d'un conseil des ministres. Autour de ce conseil, des secrétaires d'Etat européens nommés par lui seraient chargés d'exécuter ses directives dans des secteurs déterminés (armée européenne par exemple). Dans d'autres secteurs où ce sont surtout des tâches d'arbitrage économique qui prévalent le secrétaire d'Etat serait remplacé par une commission de personnalités indépendantes (charbon et acier). Il est possible que dans d'autres secteurs économiques on envisage une direction européenne fondée sur d'autres principes que le marché commun ; dans ce cas la formule de la Haute-Autorité serait abandonnée ou bien l'on s'orienterait vers des solutions intermédiaires : ou bien assimiler le président de la Haute-Autorité à un secrétaire d'Etat ou bien adjoindre à chaque secrétaire d'Etat une commission indépendante qui jouerait un rôle consultatif.

On pourrait également prévoir des réunions du Conseil des ministres auxquelles assisteraient les secrétaires d'Etat. Les secrétaires d'Etat seraient responsables devant le Conseil des ministres, comme aux Etats-Unis le chef d'un département ministériel l'est devant le président.

Quant à l'Assemblée, si l'on écarte la désignation d'une Assemblée élue au suffrage universel direct, on est réduit pendant un certain temps à se contenter d'une assemblée issue d'un suffrage à plusieurs degrés. Comme on l'a déjà remarqué il est nécessaire de lui conférer un caractère représentatif et de donner une certaine uniformité à la désignation de ses membres. Est-ce que son rôle essentiel doit être de mettre en jeu une responsabilité politique ? Si l'on rapproche la solution adoptée pour le charbon et l'acier, de celle proposée pour l'armée européenne on est tenté de répondre négativement. La motion de censure votée contre la Haute-Autorité est une solution absolument extrême qui a été imaginée pour répondre à la structure très particulière de la Haute-Autorité. Si l'on revient à une conception plus traditionnelle de l'exécutif, il n'est guère possible d'organiser une responsabilité qui chevaucherait avec celle qui fonctionne dans le cadre national.

Peut-être serait-il possible de réserver dans une autre direction un rôle à l'Assemblée Européenne. On remarquera d'abord que si l'on garde l'ordre de grandeur de Strasbourg il s'agira d'une assemblée peu nombreuse, soixante-dix membres environ. Il est d'ailleurs souhaitable qu'une Assemblée de ce genre ne réunisse que des parlementaires de grande valeur et attire l'attention plus par la qualité de son travail que par l'ampleur de ses débats. Ne serait-il pas possible de réserver à cette Assemblée un rôle plus actif que celui d'une censure purement négative ? Ce rôle pourrait être trouvé soit dans le domaine financier, soit dans une approbation à accorder pour un certain nombre de mesures d'une importance exceptionnelle. Il vaudrait mieux que les nominations de secrétaires d'Etats reçoivent l'approbation, sous une forme ou sous une autre de l'Assemblée, que d'essayer une mise en œuvre de responsabilités politiques qui resterait toute théorique ou engendrerait des catastrophes.

Ce rôle un peu plus actif donné à l'Assemblée permettrait de donner satisfaction à un autre principe que l'on rencontre dans tous les systèmes qui tendent au fédéralisme. On y rencontre généralement sous forme de deux Assemblées, un organe qui représente davantage les populations, en tenant compte de leur volume, et un autre qui représente les Etats membres. L'Assemblée tiendra un compte très large de l'importance des Etats, le Conseil des Ministres pourra au contraire diminuer les écarts de représentation, ou tout au moins de pondération de voix. Pour que ces solutions présentent un intérêt, encore faut-il que l'Assemblée ait des attributions substantielles.

III. — La Cour de Justice et les recours contentieux.

L'institution d'une Cour de Justice vient couronner le lourd édifice prévu par les négociateurs. Plusieurs suggestions tendant à lui substituer une commission arbitrale, plus légère et moins coûteuse ont finalement été écartées, les Etats petits et moyens considérant que la Cour constituait une des garanties fondamentales du système. Un protocole annexe définira le statut de la Cour ; le traité s'est borné à organiser l'ensemble du contentieux ; mais il est certain qu'il faudra instituer une Cour spéciale, la Cour internationale de justice ne pouvant aux termes de son statut assumer la charge de connaître des recours très particuliers que le traité a prévus. On exposera successivement les caractères généraux de cette juridiction, la technique générale du contentieux en annulation, et enfin les recours particuliers les plus importants.

A. — Caractères généraux.

La lecture du projet de traité démontre l'importance des recours contentieux et leur multiplicité ; on ne rencontre pas moins de huit hypothèses distinctes conduisant à des solutions différenciées. Il est certain que devant le caractère révolutionnaire du Plan Schuman on a voulu multiplier les garanties ; le mélange d'aspects internationaux et « supranationaux » indiqué au début de cette étude complique aussi l'édification des recours ; peut-être a-t-on craint également que cette Cour instituée provisoirement pour le charbon et l'acier seulement, manque de travail... Certaines des hypothèses prévues sont assez classiques. C'est ainsi que les différends entre Etats membres au sujet de l'interprétation du Traité sont de la compétence de la Cour (art. 43). Dans l'ensemble des autres recours portés devant la Cour, il faut grouper ceux qui constituent la partie la plus originale du contentieux et se présentent sous forme de recours en annulation ; malgré certaines différences de détail ils forment un ensemble homogène. Les autres recours correspondent à des hypothèses beaucoup moins fréquentes et assez particulières. L'impression de complexité doit donc être atténuée. Les grandes lignes de l'organisation contentieuse sont plus simples qu'il ne paraît.

L'ensemble des négociateurs s'est trouvé d'accord pour adopter des for-

mules et même une terminologie qui s'apparente étroitement à celles du droit administratif français. Recours de pleine juridiction, — incompétence — violation des formes substantielles — détournement de pouvoir — faute personnelle et faute de service : ce vocabulaire a été employé d'un accord unanime. Il ne faut pas y voir un esprit d'imitation servile ; mais en essayant de résoudre un problème fondamental qui est aussi à la base du contentieux administratif français on a nécessairement trouvé des formules à peu près équivalentes.

Quel est ce problème ? Il provient simplement de la nécessité de contrôler strictement la légalité des actes d'une administration sans se substituer au service responsable ni diminuer la liberté dont il a nécessairement besoin pour mener sa tâche à bien. Si on n'y prend garde et toute l'histoire est là pour le prouver, les juges en contrôlant les pouvoirs publics se substituent bientôt à l'administration et même au gouvernement. Comment peut-on maintenir une séparation de pouvoirs nécessaire entre l'administration active et les juges chargés de la contrôler ? Parmi les moyens employés, deux retiennent principalement l'attention.

Tout d'abord on peut limiter la tâche du juge à un examen de la légalité de l'acte attaqué, le juge peut rejeter la requête ou bien annuler l'acte attaqué, mais il ne peut se substituer à l'administration pour refaire à sa place l'acte annulé, il doit renvoyer l'affaire à l'administration à laquelle il appartient de procéder à un nouvel examen et de prendre de nouvelles décisions.

On peut également chercher à limiter les motifs sur lesquels le juge peut fonder la nullité de l'acte attaqué. L'étude des systèmes juridiques fournirait de nombreux exemples des méthodes employées pour procéder à cette limitation ; on en indiquera quelques exemples. Le problème majeur se rattache à un caractère fondamental qui a été présenté plus haut : la nature économique de la plupart des problèmes posés. Les décisions de la Haute-Autorité sont presque toutes fondées sur des appréciations économiques, certaines fort délicates et de nature particulièrement technique. La Cour de Justice peut-elle être amenée à substituer ses appréciations à celles de la Haute-Autorité ? La question est grave et dans son principe elle n'est pas nouvelle. Au moment de l'élaboration de la Charte de la Havane, il fut déjà question d'ouvrir un recours en annulation contre les décisions de l'Organisation internationale du Commerce devant la Cour internationale de justice. Or, c'est la crainte de soumettre à la Cour l'appréciation de situations économiques déjà examinées par l'Organisation ou par d'autres institutions spécialisées qui a finalement empêché d'instituer ce recours (6).

Les solutions retenues au projet de traité s'efforcent d'aboutir à un compromis ; comme on va le montrer leur valeur dépendra beaucoup de l'usage que les juges de la Cour en feront.

B. — *Technique du contentieux de l'annulation.*

Les recours les plus importants sont organisés sous forme de recours en annulation. Il s'agit essentiellement de l'annulation des décisions et recom-

(6) Le problème du recours juridictionnel contre les décisions d'organismes internationaux, par ANDRÉ GROS, dans les *Mélanges Scelle*, t. I, p. 267.

mandations de la Haute-Autorité. Théoriquement la question peut se poser également pour des délibérations du Conseil spécial des ministres ou de l'Assemblée : on a donc prévu également un recours en annulation contre ces actes, mais à la seule initiative d'un Etat membre ou de la Haute-Autorité ; d'autre part seuls les moyens tirés de l'incompétence ou de la violation des formes substantielles peuvent être invoqués à l'appui de ce recours (art. 38).

Comme c'est par la voie d'un contrôle des décisions de la Haute-Autorité que la légalité de l'ensemble du régime est assurée, il a été nécessaire d'admettre au moins dans certains cas que l'abstention de la Haute-Autorité équivalait après un certain laps de temps qui a été fixé à quinze jours à une décision implicite susceptible d'être portée devant la Cour. Cette solution a été admise dans deux cas : tout d'abord quand le Traité où les actes annexes font de l'intervention de la Haute-Autorité une obligation pour celle-ci, ensuite quand l'abstention de la Haute-Autorité recouvre de sa part un détournement de pouvoir, hypothèse qui est un peu théorique.

Ceci étant précisé, qui peut saisir la Cour d'une demande d'annulation ? Les Etats membres et le Conseil sans aucune restriction. Les entreprises ou les associations ne peuvent attaquer que les décisions ou recommandations individuelles les concernant ; toutefois elles peuvent attaquer une décision générale, si en fait celle-ci a été prise en considération de leur situation personnelle ; ainsi elle constitue en réalité une décision individuelle et elle est entachée de détournement de pouvoir. Il semble également qu'en attaquant la légalité d'une décision individuelle la concernant, une entreprise puisse mettre en cause par voie d'exception la légalité d'une décision générale sur laquelle celle-ci se fonde : cette possibilité est expressément prévue en matière de sanctions.

Sur quels motifs peut se fonder le recours en annulation ? L'article 33 énumère les motifs qui constituent en France des cas d'ouverture classiques du recours pour excès de pouvoir : incompétence, violation des formes substantielles, violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application, détournement de pouvoir. Mais la Cour peut-elle annuler pour erreur de fait sous une forme quelconque (erreur matérielle, erreur d'interprétation ou de qualification) ? Le Traité aurait pu recourir à des formules telles qu'on connaît le droit français par exemple en matière de recours en cassation (Cour de cassation ; Conseil d'Etat) ; comme l'expérience prouve que la distinction du droit et du fait dans ce domaine est assez flottante et provoque des constructions jurisprudentielles assez prétoriques, on a préféré une formule plus compliquée, qui n'apporte d'ailleurs qu'une directive. On a posé un principe assez strict, auquel de nombreuses exceptions ont été apportées.

Le principe est le suivant, « l'examen de la Cour ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues les dites décisions ou recommandations ». Les exceptions sont de nature diverse. Tout d'abord la règle précédente ne vaut pas si l'on invoque un détournement de pouvoir ou une violation patente des règles de droit applicables. Cette dernière exception par l'appel qu'elle fait à la notion toute relative de violation patente évoque un rapprochement avec la théorie du déni de justice en droit international : un juge-

ment d'un tribunal interne ne constitue selon certains en droit international un déni de justice pour erreur de droit au fond que si l'erreur est énorme, scandaleuse. De même pour distinguer l'erreur de droit constituant excès de pouvoir et entraînant la nullité d'une sentence arbitrale, et l'erreur de droit qui ne porte pas atteinte à la force obligatoire de l'arbitrage, on a exigé de la première qu'elle fût manifestement injuste et déraisonnable. On pourrait d'ailleurs exprimer les rapports de la Haute-Autorité et de la Cour d'une manière équivalente en disant que la Cour peut examiner les faits, mais qu'il suffit que leur interprétation soit assez discutable pour que la solution retenue par la Haute-Autorité soit considérée comme légale. Dans certains cas particuliers les pouvoirs de la Cour sont sensiblement élargis et semblent aller jusqu'à une appréciation pleine et entière des faits : ainsi en est-il pour deux recours que l'on exposera plus loin, les recours en cas de troubles économiques fondamentaux, et en cas de sanction contre un Etat ; ainsi en est-il pour les recours formés par les entreprises lorsque des sanctions, amendes ou astreintes ont été prononcées contre elles (art. 36). La Haute-Autorité a un privilège d'action d'office, elle peut prononcer pour sanctionner les violations de ses décisions des astreintes ou des amendes fort lourdes ; des garanties particulières ont été prévues en faveur des entreprises. Celles-ci, avant d'être frappées doivent être mises en mesure de présenter leurs observations ; d'autre part, les entreprises possèdent un recours devant la Cour en pleine juridiction ; c'est-à-dire qu'elles peuvent invoquer tous les motifs y compris des erreurs matérielles ou des interprétations erronées des faits ; la Cour d'autre part pourra modifier elle-même l'astreinte ou l'amende. Ces garanties ne sont pas excessives si l'on considère que le recours devant la Cour, sauf décision contraire de sa part, n'a pas d'effet suspensif (art. 39).

Telles sont les dispositions essentielles du Traité concernant le contentieux de l'annulation. Il est assez difficile de les apprécier. Quelques remarques inspirées par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière économique amorceront des réflexions qui justifieraient une étude approfondie. La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'organisation économique ou professionnelle a été l'objet d'interprétations très diverses, surtout sur la question de savoir dans quelle mesure le Conseil d'Etat consent à pénétrer dans l'examen des faits. Sans doute consent-il toujours à les examiner s'il y a allégation d'un détournement de pouvoir. Mais on sait combien il est exigeant pour prononcer une annulation pour détournement de pouvoir. Il faut que le but illicite ait été formellement poursuivi par l'auteur de l'acte et qu'aucun autre but, légitime ne puisse lui servir de fondement. Il serait également intéressant, en dehors du cas banal d'un détournement de pouvoir dans un but individuel, de rechercher des cas de détournement de pouvoir pour usage d'un pouvoir dans un intérêt collectif distinct d'un intérêt général, — ou dans un intérêt général d'une autre nature que celui qui est fixé par le législateur. Des indications en ce sens sont assez rares dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (7), et comme on l'a déjà remarqué la multiplicité des buts généraux assignés cumulativement à la Haute-Autorité ne faciliterait pas une construction jurisprudentielle en ce sens (7).

(7) On pourra se reporter à cet égard aux arrêts du 28 mars 1945. Sassolot.

En ce qui concerne la vérification de la matérialité des faits le Conseil d'Etat accepte volontiers de prononcer l'annulation d'une décision fondée sur des faits dont il est possible de constater l'inexistence matérielle. Mais quand il s'agit d'apprécier la signification économique ou technique des faits, sa jurisprudence se montre beaucoup plus réservée. Elle tient compte à la fois de l'importance des droits ou des libertés qui sont menacés et des difficultés techniques (8) que soulèverait la substitution de sa propre appréciation à celle de l'administration. Il serait en tout cas assez difficile d'enfermer sa jurisprudence dans des formules précises. On a pu faire observer qu'en ce qui concernait l'appréciation des faits le Conseil d'Etat dans des cas analogues avait singulièrement rapproché les deux contentieux théoriquement très différents du recours pour excès de pouvoir et du recours en cassation (9).

Ces quelques réflexions sur la jurisprudence française donnent à croire que c'est une matière où il est bien difficile et bien inutile de ne pas faire confiance à la sagesse du juge.

C. — Recours particuliers.

En dehors du contentieux général de l'annulation on a envisagé dans le projet de traité plusieurs recours particuliers qui méritent d'être brièvement mentionnés.

Tout d'abord en matière de sanctions prononcées contre les Etats on a établi des garanties encore plus importantes que celles prévues à propos des sanctions contre des particuliers. Quand un Etat a manqué à ses obligations (art. 77) la Haute-Autorité doit mettre cet Etat en mesure de présenter ses observations, puis elle constate sa défaillance par une décision motivée et met l'Etat en demeure d'exécuter ses obligations dans un délai qu'elle lui impartit. Contre cette décision un recours de pleine juridiction est ouvert devant la Cour pendant deux mois. Ce n'est qu'en cas de rejet du recours ou si l'Etat n'a pas exécuté ses obligations dans le délai fixé, que la Haute-Autorité peut sur avis conforme du Conseil statuant à la majorité des 2/3 prendre certaines sanctions d'ordre financier contre l'Etat défaillant.

En second lieu, le projet de Traité organise certains recours en indemnité. Tout d'abord à la suite d'une annulation prononcée par la Cour, la Haute-Autorité doit assurer une équitable réparation du préjudice résultant directement de la décision annulée, au besoin par une juste indemnité, à la double condition qu'un préjudice direct et spécial ait été subi par une entre-

Devouge, *Droit social*, 1945, p. 154 et 343 ; 4 mai 1945, Norguin, *Droit social*, 1946, p. 112 ; 11 juillet 1945, Société Chaigneau-Ancelin, *Droit social*, 1946, p. 108 ; 16 avril 1946, Sieur Demangel et autres, *Droit social*, 1946, p. 272.

(8) Comparer les arrêts rendus en matière d'accès à la profession dans des professions libérales (3 mars 1944, Docteur Claude ; 2 février 1945, Sieur Moineau, *Droit social*, 1945, p. 252 et la note signée M. C. C.) et l'application du principe d'égalité dans des matières purement économiques (cf. les espèces citées sous la note de M. Pierre Huet, *Droit social*, 1947, p. 54). Cf. également l'arrêt du 22 déc. 1950 avec la note signée G. W., *La Semaine Juridique*, 1951, 5999.

(9) Cf. la note signée M. P. H., *Droit social*, 1947, p. 58 et l'arrêt 16 mars 1947, Sieur Teyssier, même revue, p. 313.

prise ou un groupe d'entreprise et que la décision ou la recommandation annulée constitue une faute lourde. On envisage donc ici le cas particulier où la responsabilité est encourue à propos de l'exercice par la Haute-Autorité de ses pouvoirs juridiques essentiels. Cette hypothèse exceptée un autre texte l'article 40 rend la Communauté responsable de toutes ses fautes de service ; le texte du Traité donne un exemple de faute de service dans l'article 48 : la violation par la Haute-Autorité du secret professionnel. Mais pour que cet article conserve sa valeur par rapport au précédent il semble qu'il ne puisse concerner que des délits ou des quasi-délits réalisés par des faits matériels ; on peut alors se demander s'il était indispensable. Il prévoit par ailleurs que la Cour peut être compétente pour connaître même des fautes personnelles des agents des services de la Communauté lorsqu'ils ont agi dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition est critiquable ; n'aurait-il pas été plus simple pour les fautes tenant à des actes matériels de laisser jouer devant les tribunaux de droit commun la responsabilité de droit commun des entreprises et des employeurs au besoin pour les actes de leurs préposés ?

Il reste un dernier cas très particulier de recours à examiner. Les premières suggestions présentées au début des négociations faisaient état d'une distinction entre des recours basés sur une violation du droit, et des recours fondés sur une critique grave d'ordre économique. C'était reprendre une distinction analogue à celle qui a parfois distingué dans les litiges du travail les litiges économiques et les litiges juridiques ou dans les litiges internationaux les litiges politiques et juridiques. Cette opposition entre deux catégories de litiges engendre d'ailleurs des difficultés considérables ; le droit de mettre en cause, au nom de considérations économiques ou politiques, une solution acquise en droit, aboutit à soulever des conflits qui ne peuvent être résolus que par le législateur ou par le gouvernement. Le problème ainsi posé aurait donc abouti à instituer un organe supérieur à la Haute-Autorité. On a préféré s'orienter dans une autre voie. Dans une disposition liminaire fondamentale déjà citée (art. 2) il est prévu que la communauté doit éviter « de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants ». Lorsqu'un Etat estime que l'action ou un défaut d'action de la Haute-Autorité est de nature à provoquer ces troubles, il doit tout d'abord saisir la Haute-Autorité. Celle-ci sollicite l'avis du Conseil et après avoir reconnu s'il y a lieu la réalité des menaces elle prend les mesures nécessaires pour les éviter. La Cour peut être saisie de la décision explicite (ou implicite) de la Haute-Autorité. Elle peut, après un examen complet de toute la situation, prononcer une annulation et renvoyer l'affaire devant la Haute-Autorité.

Cette ultime garantie accordée aux Etats n'aura en pratique pas à jouer pendant la période permanente ; elle pourrait jouer pendant la période transitoire si, celle-ci n'avait pas précisément pour objet après avoir mesuré l'ampleur des transformations probables de l'industrie, d'en ordonner le rythme de manière à les rendre supportables à l'économie des pays intéressés.