

CHAPITRE III.

LE DROIT INTERNATIONAL COMME SOURCE DE DROIT COMMUNAUTAIRE

par PAUL REUTER,

Professeur à la Faculté de droit
et des sciences économiques de Paris.

Bibliographie.

MATHIJSEN, P., *Le droit de la C.E.C.A.*, La Haye, 1958.

MIGLIAZZA, A., *Le Comunità europea in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli stati membri*, Milan, 1964.

SECTION I. — ASPECTS GÉNÉRAUX.

1186. — D'un point de vue théorique on peut aborder apparemment le problème de deux façons : soit en recherchant dans quelles conditions la Cour de Justice est amenée à appliquer le droit international, soit en recherchant dans quelle mesure certaines règles de droit international sont parties intégrantes du droit communautaire. La définition du droit communautaire est ainsi mise en jeu, car l'on peut concevoir que la Cour de Justice applique d'autres règles que celles du droit communautaire. En réalité on s'interroge par là sur les principes qui régissent les rapports du droit communautaire et du droit international public : sont-ils dominés par des solutions dualistes ou par des solutions monistes ? La question n'a pas été tranchée par la jurisprudence ; comme on l'a fait valoir précédemment les rapports déjà organisés entre le droit particulier né des Accords d'association et le droit communautaire ne peuvent valoir précédent à ce sujet parce que le droit dérivé des Accords d'association n'est pas en fait jusqu'à présent directement applicable dans l'ordre communautaire (cf. *supra*, n° 294). On s'inspirera ici en général de l'esprit des solutions monistes, et — ne serait-ce que pour cette raison — la matière sera examinée à partir de la compétence de la Cour de Justice, puisque c'est

par celle-ci que le droit communautaire se construit concrètement.

1187. — L'application du droit international par les organes communautaires sous le contrôle de la Cour de Justice pose trois questions qui mettent en cause respectivement la forme du droit international, la compétence de la Communauté et la compatibilité du droit international et du droit communautaire.

1188. — L'application du droit international par le juge communautaire peut tout d'abord se présenter sous des formes très différentes. La plus simple est manifestement celle du renvoi. Il y a en effet des cas (*infra* n° 1193) dans lesquels le traité renvoie à une règle de droit international public. La règle de droit international public fait alors partie de l'ordre communautaire d'une manière directe et certaine ; on peut hésiter à dire que le droit international public est dans ce cas source du droit communautaire, car en réalité c'est ce dernier qui s'est incorporé lui-même la règle de droit international public. En dehors du renvoi le droit international public peut se présenter sous forme d'un traité, d'une coutume ou d'un principe général ; en pratique, étant données les hésitations qui existent sur ce point dans la théorie comme dans la pratique, il n'est pas nécessaire d'opposer fortement la coutume et les principes généraux du droit.

1189. — Si l'on excepte le cas de renvoi l'application du droit international public par un organe communautaire pose un problème de compétence communautaire. La Communauté en tant que telle est-elle compétente pour appliquer le droit international ? Il faut répondre affirmativement. Les organes communautaires voient leur compé-

tence limitée quant à leur objet, mais non pas quant aux règles qui lieraient les États intéressés relativement à cet objet. On en a exposé les conséquences en ce qui concerne les traités (*supra* n° 294). On a quelquefois voulu rattacher cette affirmation aux dispositions des traités qui prévoient que l'annulation d'un acte juridique communautaire peut être prononcée non seulement pour violation du traité, mais pour violation de « toute règle de droit relative à son application » (traité C.E.C.A., article 33; traité C.E.E., article 173; traité C.E.E.A., article 146). Mais, sans négliger cet argument de texte, il semble que cette règle se rattache tout simplement à la constatation qu'en créant les Communautés les États membres n'ont pas voulu et n'ont pas pu vouloir s'affranchir des règles de droit international qui s'imposaient à eux. Les chartes constitutives ont énoncé plusieurs conséquences particulières de cette ligne de conduite; on les a exposées plus haut à propos des traités, mais il n'y a aucune raison de les limiter aux traités : il s'agit bien d'une solution générale. Il ne servirait à rien de vouloir assimiler ici le droit international public au droit national et de prétendre que de même que les organes communautaires ne sont pas compétents pour appliquer le droit national ils ne doivent pas l'être pour appliquer le droit international public. En dehors même des réserves qu'il faut apporter à la formule beaucoup trop absolue de la non-application du droit national par les organes communautaires, les situations du droit national d'une part, et du droit international d'autre part par rapport au droit communautaire ne sont pas symétriques; les États ont pu organiser une répartition des compétences entre la Communauté et leur ordre juridique national de telle manière que l'ordre juridique communautaire n'ait pas à assurer des voies de droit propres à chaque ordre national — arrêt du 4 février 1959 de la Cour de Justice, Aff. 17/58 *Storck c/H. A.*, *Rec.*, V, p. 63; cf. encore : Aff. jtes 36, 37, 38/59 et 40/59, *Compt. Ruhr c/H. A.*, *Rec.*, VI, p. 390, — ni à sanctionner la nullité d'actes internes dont elle n'a qu'à constater l'existence apparente. — Aff. 10/61, *Comm. C.E.E. c/gouv. italien*, *Rec.*, VIII, p. 20. — Mais les États ne peuvent, sous les réserves qui seront précisées plus loin, agir avec la même liberté à l'égard du droit international public.

1190. — Il faut cependant examiner avec soin la question de savoir si le droit international public dont l'application est demandée est compatible avec le droit communau-

taire ou non. Il y a des cas où la règle de droit international public présente des caractères tels qu'on ne peut admettre que les auteurs du traité aient entendu y déroger, ou autoriser à y déroger. Ainsi en sera-t-il des traités faisant naître des droits à l'égard des États tiers; dans ce cas précisément l'interprétation du traité ou l'examen de la régularité de l'acte communautaire devra être conduit de manière à faire respecter cette supériorité du droit international. Mais le plus souvent il n'en est pas ainsi, notamment lorsqu'il s'agit de règles coutumières ou de principes généraux du droit. Il n'est pas interdit aux États d'y déroger, et avant d'en accueillir l'application dans le droit communautaire, il se pose donc un problème délicat : telle règle est-elle compatible avec l'ensemble du droit communautaire ? La difficulté générale de ce genre de question provient de ce que, par hypothèse, le droit communautaire ne contient pas sur le point en cause de règle expresse, sinon le cas serait réglé; il s'agit plutôt de confronter la règle de droit international avec l'esprit général du traité.

1191. — Pratiquement, en dépit de certaines tendances doctrinales, c'est le principe de la souveraineté qui domine encore largement les relations ordinaires entre États; de lui découlent d'une manière ou d'une autre un certain nombre de règles plus concrètes; la question se pose alors de savoir si l'ensemble de ces règles, qui caractérisent le droit international, est applicable dans les relations communautaires. Peut-on dire encore que la structure de la Communauté est une structure de droit international ? Ainsi se trouve indirectement posée la relation certaine qui unit les sources du droit communautaire et la nature juridique des Communautés européennes. Des esprits quelque peu impatientes ont volontiers opposé sur ce point ce qui est « international » et ce qui est « fédéral ». A l'exception de quelques passages dans les conclusions d'un avocat général, l'attitude de la Cour de Justice à l'égard de ces questions est tout autre.

1192. — La Cour ne tranche pas le problème par le recours à un vocabulaire ou à des notions trop générales. Dans une formule souvent discutée la Cour a déclaré que « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international » — Aff. 26/62, *Van Gend en Loos c/Adm. fiscale néerl.*, *Rec.*, IX, p. 23; — ce nouvel ordre juridique de droit international, dans beaucoup de ses éléments diffère du « droit international classique » — Aff. 20/59 et 25/59, *Rép. ita.*

lienne et Pays-Bas c/H. A., *Rec.*, VI, pp. 692 et 761. — tout autant que le traité C.E.E. est différent des « traités internationaux ordinaires ». — *Aff.* 6/64, Costa c/E.N.E.L., *Rec.*, X, p. 1141. — En réalité pour trancher la question de l'application d'une règle de droit international il faut distinguer suivant qu'il s'agit des rapports entre la Communauté et des particuliers (fonction publique, administrés) ou de ceux entre la Communauté et les Etats membres, suivant aussi chaque domaine d'application du traité, car les Etats se sont réservés des droits plus ou moins étendus selon les matières. Il ne s'agit pas ici d'une habileté inspirée par la prudence, mais d'une fidélité à la réalité : comme le droit des organisations internationales les plus évoluées, le droit communautaire s'écarte dans une mesure qui change selon les cas des principes du droit international « classique ».

SECTION II. — APPLICATIONS.

1193. — En ce qui concerne le renvoi, il y a quelques cas dans lesquels le texte d'un des traités renvoie expressément au droit d'un autre traité ou d'une autre organisation (p. ex. pour le Code de libération des échanges adopté par le Conseil de l'O.E.C.E. : les articles 31, par. 2, et 33, par. 6 du traité C.E.E.); mais, même si la terminologie employée par le traité est similaire à celle d'un autre engagement international, ceci ne veut nullement dire que le traité opère un renvoi, surtout lorsque les deux instruments relèvent d'objectifs et de procédures nettement différents; ainsi le cas échéant pour la définition des « taxes d'effet équivalent à des droits de douane » dans la C.E.E. et le G.A.T.T. — *Concl.* ROEMER, *Aff.* jtes 2 et 3/62, *Rec.*, VIII, p. 844.

1194. — Mais le plus souvent le renvoi est implicite; il peut donc se trouver limité par des principes propres au droit communautaire. Un bon exemple pourrait en être donné dans le régime des sanctions à l'égard des Etats qui ne remplissent pas leurs obligations; les traités établissent dans ce cas des recours et des procédures (traité C.E.C.A., article 88; traité C.E.E., article 169); dans cette mesure, c'est-à-dire tant que les procédures et les recours peuvent présenter une certaine efficacité, il y a certainement dérogation au principe général du droit international public suivant lequel les Etats membres peuvent se faire justice eux-mêmes en appliquant strictement une règle de récipro-

cité trait pour trait — *Aff.* jtes 90 et 91-63, *Comm.* C.E.E. c/Lux. et Belgique, *Rec.*, X, p. 1232, — de même qu'au principe suivant lequel en cas d'urgence un Etat peut déroger à ses engagements pour remédier à des événements graves. — *Aff.* 7/61 *Comm.* C.E.E. c/Italie, *Rec.*, VII, p. 633. — Mais une fois que les procédures prévues par les traités ont été épuisées ou bien s'il s'agit d'une difficulté à laquelle les procédures ne permettent pas de porter remède, les Etats se retrouvent dans la condition du droit international public; ils peuvent user de représailles proportionnées à la violation du traité dont ils ont été victimes; les exemples donnés par l'article 88 du traité C.E.C.A. ne sont d'ailleurs rien d'autre que des cas de représailles financières et économiques.

1195. — Dans certains cas la discussion reste possible; ce qui est certain c'est que les milieux communautaires voient parfois d'une manière systématiquement hostile les appels faits à des précédents de droit international, même lorsqu'ils permettraient d'éclairer le droit communautaire, par exemple en matière de discriminations; certaines réserves sur ce dernier point sont d'autant moins justifiées — *concl.* de l'avocat général *Aff.* jtes 24/58 et 34/58, Sidérurgie Est de la France c/H. A., *Rec.*, VI, p. 652 — que les autorités communautaires rappellent volontiers dans leurs actes l'obligation d'éviter des discriminations à l'égard des pays tiers. — P. ex. décision H. A., 13/65 dérogeant à la recommandation n° 1/64 article 2, *J.O.C.E.*, 1965; p. 3155.

1196. — Dans l'affaire 10/61 — *Comm.* C.E.E. c/Italie, *Rec.*, VIII, p. 22 — la Cour a invoqué des « principes » propres au droit international public : « en vertu des principes du droit international, un Etat, en assumant une obligation nouvelle contraire aux droits qui lui sont reconnus par un traité antérieur, renonce par le fait même à user de ces droits dans la mesure nécessaire à l'exécution de sa nouvelle obligation ». Cette règle concernant les conflits entre traités successifs est en effet certaine. Les règles concernant l'interprétation des traités sont beaucoup plus nuancées. Si la Cour a interprété d'une manière constructive certaines dispositions au nom d'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 » — *Aff.* 8/55,

Fédér. charb. de Belgique c/H. A., *Rec.*, II, p. 303, — en revanche, face à la souveraineté des Etats, elle a interprété le traité C.E.C.A. d'une manière restrictive. — *Aff. cit.*, *Rép. it. et P.-B. c/H. A., Rec.*, VI, pp. 690, 691, 759, 761.

1197. — Il peut arriver que lorsque la Cour est amenée à appliquer les principes généraux du droit, ceux-ci soient établis non seulement à la suite d'un examen du droit interne des Etats membres, mais encore après examen des principes du droit international public lui-même. Mais c'est là une démarche assez rare, parce que l'étude des droits nationaux est le plus souvent suffisante, étant

donnée leur richesse; il est d'ailleurs plus facile pour la Cour de résoudre un problème de droit communautaire en le qualifiant de « problème de droit administratif » que d'évoquer des données de droit international dont la structure ne s'harmoniserait peut-être pas avec le problème posé (par exemple en matière de fonction publique). — *Aff. jtes* 7/56 et 3 à 7/57, *Rec.*, III, p. 114. — Dans les conclusions de l'avocat général relatives à l'affaire 5/55 — *Assider c/H. A., Rec.*, I, p. 288 — on remarque que pour établir les conditions générales du recours en interprétation on peut s'appuyer sur les solutions admises pour les juridictions tant internationales qu'internes.