

Maurice Lagrange, La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne

Légende: Maurice Lagrange, rédacteur du Traité CECA, puis avocat général à la Cour de justice pendant douze années, retrace l'histoire de la Cour de justice du Plan Schuman à l'Union européenne.

Source: Mélanges Fernand Dehousse. 1979, n° Volume 2, la construction européenne. Paris/Bruxelles: Fernand Nathan/Editions Labor.

Copyright: (c) Editions Labor

URL:

http://www.cvce.eu/obj/maurice_lagrange_la_cour_de_justice_des_communautes_europeennes_du_plan_schuman_a_l_union_europeenne-fr-30dbbb02-97f2-46ad-898c-49b074cb2ab2.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne

par

Maurice LAGRANGE

Conseiller d'Etat honoraire

Ancien Avocat général à la Cour de Justice des Communautés européennes

Cette contribution aux « Mélanges Fernand Dehousse » n'a pas la prétention d'être une étude doctrinale et scientifique sur un sujet qui a déjà attiré l'attention de tant d'éminents juristes et continue d'alimenter les observations de si nombreux commentateurs, de plus en plus intéressés par les développements de la jurisprudence de la Cour de justice et l'édification du droit communautaire.

Plus modestement, elle se propose de décrire, de manière aussi concrète que possible, la gestation, la naissance et la vie de cette institution, depuis son origine, au sein de ce qu'on appelait alors le « plan Schuman », jusqu'aux anticipations à entrevoir quant à son rôle dans l'Union européenne, récemment fondée, mais aux contours encore mal définis.

Il s'agit, en réalité, d'un témoignage, le soussigné ayant eu le double privilège d'être directement associé à l'élaboration du Traité de Paris puis, comme avocat général pendant douze années, de vivre « de l'intérieur » les premiers pas de l'enfant ainsi mis au monde et de participer à sa croissance.

I

La Cour dans l'élaboration du Traité de Paris

Ce n'est pas ici le lieu de faire, ni même de résumer, l'histoire du plan Schuman qui vient d'être tracée avec toute l'autorité qui s'attache à son nom par M. Jean Monnet dans ses récentes « Mémoires ». Qu'il suffise de rappeler le passage de la déclaration du 9 mai 1950, considéré par M. Monnet lui-même comme essentiel (1) : « Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ».

Ainsi n'était-il question, du point de vue institutionnel, que de la Haute Autorité. Celle-ci jouirait-elle donc de pouvoirs illimités dans le domaine de la production du charbon et de l'acier ? Telle ne pouvait être l'intention du gouvernement français. « Dès le 12 juin, dit M. Monnet dans ses Mémoires (2), nous étions à même de présenter à un conseil interministériel français un projet organisant l'indépendance de la Haute Autorité et précisant les *voies de recours* contre ses décisions. Déjà apparaissait l'idée d'un *tribunal arbitral* ainsi que la notion de responsabilité politique de l'exécutif devant un corps parlementaire ». Un projet en 40 articles, établi sur ces bases, fut soumis à la Conférence à titre de document de travail le 24 juin, peu après l'ouverture solennelle de cette Conférence au salon de l'Horloge par M. Robert Schuman le 20 juin.

Par la suite, on en arriva assez rapidement à envisager un conseil spécial de ministres, chargé d'intervenir pour les questions mettant en cause la responsabilité des gouvernements et dans des conditions bien déterminées, au lieu de prévoir un *appel* des décisions de la Haute Autorité devant un Comité des ministres statuant à une majorité qualifiée, comme l'eussent désiré les Néerlandais. Le principe d'une assemblée parlementaire devant laquelle la Haute Autorité serait politiquement responsable avait été tout de suite admis.

C'est au début d'octobre que, dans des conditions décrites avec pittoresque par M. Monnet dans ses Mémoires (3), je fus brusquement appelé à participer aux négociations. A vrai dire, à ce moment, les réunions de la Conférence avaient été suspendues pour quelques jours, en vue de permettre à la délégation française de formuler les premières propositions rédigées du projet de Traité dont les grandes lignes venaient d'être esquissées par la Conférence. Du point de vue institutionnel, les discussions informelles (ô combien...) auxquelles je fus d'entrée de jeu associé, aboutirent à une clarification fondamentale au sujet de la nature juridique de la Communauté et de la distinction entre celle-ci et la Haute Autorité.

On lit dans les Mémoires de M. Jean Monnet (4) : « Je crois me souvenir que ce jour-là (21 juin), pour la première fois, j'appelai du nom de « Communauté européenne » l'objectif que nous voulions atteindre ». Le mot était lâché, mais il ne s'agissait que d'un *objectif*, qui figure d'ailleurs dans le *préambule* du projet en 40 articles du mois de juin. Or c'est à l'époque que je viens d'évoquer (début octobre) que notre équipe comprit soudain, grâce surtout, si mes souvenirs sont exacts, à Paul Reuter, qu'il convenait de créer une *véritable personne morale de droit public*, sous le nom de Communauté européenne du charbon et de l'acier, ayant des objectifs définis, en la distinguant de la Haute Autorité, laquelle, avec le Conseil, l'assemblée parlementaire et la Cour de Justice, serait l'une des *institutions* de cette Communauté dotée, comme les autres, de compétences propres lui permettant de poursuivre, dans le cadre de ses compétences, la réalisation des objectifs de la Communauté.

Ainsi commença à se dégager l'ensemble du système institutionnel du Traité qui apparaît si nettement dans la distinction entre un Titre premier, consacré à la Communauté, et un Titre II sur les institutions de cette Communauté, parmi lesquelles figure la Haute Autorité.

A vrai dire, ce système, parfaitement cohérent, pouvait s'appuyer sur un autre passage de la déclaration du 9 mai où il est dit « le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune *dans une organisation* ouverte à la participation des autres pays d'Europe ». La notion d'« organisation », dont la Haute Autorité n'aurait été qu'un des éléments, quoique le principal, apparaît donc en réalité, discrètement il est vrai, dès l'origine.

On sait, d'autre part, l'importance du point de vue juridique de la distinction entre le Titre premier, qui constitue d'une certaine manière la partie constitutionnelle du Traité, et le Titre III fixant les pouvoirs de la Haute Autorité dans tous les domaines de son action, puisque en effet il ne peut être porté atteinte même par la voie de la procédure dite de « petite révision » de l'art. 95 al. 3 et 4, aux dispositions du Titre premier.

C'est dans un tel contexte que je fus amené à m'attaquer plus particulièrement au problème de la Cour de justice. Il n'était plus question de tribunal arbitral, mais quel serait alors le rôle de cette Cour ? Ne risquerait-elle pas de paralyser plus ou moins l'action de la Haute Autorité ? Le spectre, toujours redouté, du gouvernement des Juges n'allait-il pas surgir ?

Etant donné l'éclairage projeté sur la Communauté, tel qu'il venait d'apparaître, il n'était pas difficile à un membre du Conseil d'Etat (et c'est la raison pour laquelle M. Monnet, avec son intuition coutumière, y avait fait appel) d'imaginer que la Cour, comme *juge interne de la Communauté* dont elle serait l'une des institutions, aurait tout naturellement pour mission de *contrôler la légalité* des décisions par lesquelles la Haute Autorité exercerait ses pouvoirs. En effet, M. Monnet avait abandonné l'idée d'un Traité se bornant à instituer la Haute Autorité et à s'en remettre à celle-ci du soin d'édicter elle-même l'ensemble des règles destinées à régir son action. On était décidé au contraire à fixer ces règles d'une manière précise dans le Traité, ce qui paraissait indispensable en raison des intérêts en jeu. Le Traité apparaîtrait ainsi comme une véritable charte définissant les pouvoirs de la Haute Autorité et les conditions de leur exercice. Ce mécanisme se traduirait nécessairement par des *décisions* qui devraient être prises dans le respect de certaines formes constituant des garanties au profit de ceux (Etats ou entreprises) qu'elles atteindraient et dans le respect également des limites imparties par le Traité à l'exercice des pouvoirs, c'est-à-dire de conditions de fond. Contrôle de la légalité formelle et de la légalité matérielle : le rôle de la Cour de justice devait donc être analogue à celui d'un juge administratif statuant selon le procédé *du recours en annulation* (le vieux recours pour excès de pouvoir français) fondé sur la distinction de la légalité et de l'opportunité.

La première réaction de nos partenaires à une note exposant ces idées fut toute de surprise et de contestation, tant ils restaient imprégnés d'un esprit international (lequel inspirait encore largement, il faut le reconnaître, les propositions du 24 juin quant au système de recours), et peu accessibles à la conception révolutionnaire, fondement du plan Schuman, d'une organisation indépendante des Etats et fonctionnant selon ses règles propres (ce qu'on appela plus tard « l'ordre juridique communautaire »). Cependant, le comité juridique formé au sein de la Conférence et composé de personnalités aussi compétentes que pleines de bonne volonté comprit très vite le sens de nos propositions et, en une vingtaine de jours, rédigea ce que sont actuellement

les articles 31 à 45 du Traité.

A ce moment-là, le comité juridique prit l'habitude de se réunir avec le comité économique (qui travaillait sous l'impulsion de Pierre Uri) en vue de contribuer à la rédaction du Titre III et aussi du Titre IV. Bien entendu, tous ces efforts étaient coordonnés par la réunion des chefs de délégations qui, présidée par M. Monnet, prenait parti sur les points les plus difficiles ou les plus controversés.

Cette conférence, comme l'a rappelé souvent par la suite M. Robert Schuman, ne ressemblait en rien à une négociation diplomatique de type traditionnel. Il ne s'agissait pas, en effet, de chercher à concilier des points de vue nationaux traduits par des instructions gouvernementales, en acceptant, le cas échéant, des « replis sur des positions préparées d'avance », mais *d'inventer*, à mesure que se concrétisaient les difficultés, des solutions de nature à les résoudre à l'avantage de tous sans transiger en rien avec les nécessités de l'objectif à atteindre. Dès lors, il allait de soi que le rôle de la délégation française, en tant que leader incontesté, était particulièrement délicat, puisqu'il lui appartenait aussi bien de proposer les solutions que de répondre aux objections, parfois pertinentes, de nos partenaires et de les convaincre, en modifiant au besoin les propositions initiales. Il fallait aussi convaincre les milieux français, tant politiques qu'économiques (tels ceux de la sidérurgie française) en montrant par exemple à ces derniers que le système mis sur pied, loin de les soumettre à la dictature d'une autorité irresponsable dotée de pouvoirs illimités, comme ils le croyaient, leur procurerait au contraire, outre de substantiels avantages, des garanties contre l'arbitraire, de loin supérieures à celles dont ils bénéficiaient jusque-là dans l'ordre interne.

Il va de soi que, parmi ces garanties, le droit de recourir à la Cour de justice contre la Haute Autorité était l'une des plus importantes. A cet égard, le projet de Traité comportait l'arsenal à peu près complet d'actions en justice que contient en France le contentieux administratif, notamment le recours en annulation, le recours en carence, la mise en jeu de la responsabilité non contractuelle (faute de service). La Cour était même dotée d'une compétence d'arbitrage entre la Communauté et un Etat membre en cas de « troubles fondamentaux et persistants » dont l'économie de cet Etat viendrait à être victime, et aussi d'une compétence, de caractère véritablement constitutionnel, par l'art. 95 al. 4 dont il a déjà été question. Enfin, l'art. 88 du Traité prévoit et organise une procédure de constatation des manquements des Etats membres à leurs obligations, nécessaire en raison du fait que l'application du Traité incombe en partie aux Etats membres sans intervention préalable de l'exécutif communautaire.

Cependant, si la Cour se voyait ainsi attribuer des compétences sortant du cadre normal du contentieux administratif, ses pouvoirs étaient, en revanche, sérieusement amputés en ce qui concerne le recours en annulation, du moins par rapport au droit de la majorité des Etats participants. L'art. 33, en effet, limitait au cas de détournement de pouvoir la recevabilité du recours des entreprises et de leurs associations contre les décisions autres que les décisions individuelles les concernant, notamment les règlements. Seuls les Etats membres et le Conseil jouissaient pleinement de ce droit, sans même devoir justifier d'un intérêt. Enfin, le Traité de Paris ne prévoit pas d'action préjudicielle en interprétation, mais seulement en appréciation de validité (art. 41) : celle-ci n'a d'ailleurs jamais été utilisée, peut-être en raison de l'ignorance des justiciables et de leurs conseils à cet égard ou parce que les litiges ont été réglés par d'autres voies.

Sous ces réserves, il n'est pas douteux que le système juridictionnel du Traité est directement inspiré du contentieux administratif français. Cela fut rendu possible du fait que ce système était, au moins en partie, connu du droit des autres Etats membres. On doit y voir aussi, sans vaine gloriole, un hommage rendu à l'œuvre historique du Conseil d'Etat de notre pays.

Quelques points, entre bien d'autres, méritent d'être signalés. C'est tout d'abord l'institution des *avocats généraux*. Là encore, il s'agissait d'une proposition directement inspirée de l'organisation du Conseil d'Etat français qui, comme on le sait, connaît une telle institution sous la dénomination de « commissaires du gouvernement », qui ont joué un rôle éminent dans le développement de la jurisprudence de ce corps. Sauf l'appellation, qui s'explique historiquement mais ne pouvait évidemment pas être admise, l'introduction de ce personnage dans la Cour de justice fut d'emblée accueillie avec sympathie et proposée par le comité juridique. Ce succès est d'autant plus remarquable que l'institution était inconnue des quatre pays membres dotés d'un Conseil d'Etat, en dehors de la France. Cependant, les articles concernant la Cour étant déjà

rédigés, (il ne pouvait être question de remettre en cause les autres textes sur lesquels l'accord s'était déjà réalisé), c'est dans le Protocole sur le statut de la Cour de justice, établi au dernier moment, que les avocats généraux furent introduits par cette petite porte en même temps que le greffier.

La proposition ne souleva non plus aucune objection de la part des ministres réunis en conférence pour la signature du Traité. Ceux-ci y virent peut-être l'occasion pour les gouvernements de disposer de deux postes supplémentaires pour la formation de la Cour et de combiner le principe d'égalité entre les pays (un seul juge pour chacun d'eux, le second juge néerlandais étant désigné à titre de syndicaliste) avec le principe non écrit mais fondamental, de la parité France-Allemagne : un avocat général français et un avocat général allemand, pas d'avocat général italien, mais la présidence de la Cour revenant à l'Italie ; un savant « équilibre diplomatique » était ainsi obtenu.

Un second point fit l'objet d'une vive discussion, celui de savoir si l'on introduirait à la Cour de justice la règle de l'*opinion dissidente*, en usage dans certains pays et dans certaines juridictions internationales. Cette proposition fut énergiquement combattue par la majorité des délégués, comme contraire aux usages de la plupart des juridictions des Etats membres et comme portant atteinte (au moins aux yeux du public) à l'indépendance des juges. Le principal argument invoqué en sa faveur était tiré de l'importance que revêt pour les progrès de la doctrine l'énoncé d'opinions différentes sur un même sujet. A cela il fut répondu que, par une autre voie, la confrontation d'opinions diverses pouvait être obtenue grâce aux conclusions de l'avocat général, dont le rôle consiste précisément à faire un exposé critique et indépendant des diverses opinions, ce qui permet une comparaison, quel que soit le sens de ses conclusions, entre son point de vue et celui des juges. Cet argument contribua à faire écarter la *dissenting opinion*, en même temps qu'il fortifiait la proposition de créer l'institution de l'avocat général. Personne, semble-t-il, ne conteste aujourd'hui qu'à cet égard, les avocats généraux de la Cour ont répondu et continuent à répondre à ce qu'on attendait de leur mission. On sait, d'ailleurs, que leurs conclusions sont intégralement publiées dans chaque affaire, à la suite de l'arrêt, dans le Recueil officiel de la jurisprudence de la Cour.

Deux questions importantes avaient été laissées en suspens lors de la signature et continuèrent à être discutées au cours des réunions de la « Conférence intérimaire » entre la signature et l'entrée en vigueur du Traité : le régime linguistique et le siège des institutions.

En ce qui concerne le régime linguistique, un seul problème était résolu, celui de la langue du Traité : sur ce point, fait inhabituel, seule la version française faisait foi, le Traité n'ayant été signé qu'en un seul exemplaire, rédigé en français. Cela, comme on le sait, ne devait plus se reproduire pour les autres Traités européens qui reprirent la formule hypocrite habituelle selon laquelle le Traité est rédigé en un exemplaire unique... en quatre langues, dont chacune fait également foi ! Mais rien n'était décidé pour le reste. Une tentative fut faite en vue de distinguer entre les langues officielles au nombre de quatre (français, allemand, italien, néerlandais, cette dernière langue couvrant avec le français les deux langues officielles de la Belgique), et les langues de travail qui eussent été l'allemand et le français. Mais le délégué italien ayant demandé que l'italien fût ajouté aux deux langues de travail, le délégué néerlandais s'y opposa aussitôt et il n'y eut plus dès lors qu'à admettre que les quatre langues officielles seraient aussi les langues de travail. Fort heureusement la pratique et le bon sens réglèrent en fait ces problèmes de la manière empirique qui s'imposait.

Pour ce qui est de la Cour de justice, les ministres, lors de leur ultime rencontre en juillet 1952, arrêtaient certaines directives, fondées sur l'égalité complète des quatre langues et l'idée d'une langue de procédure déterminée dans chaque litige selon des critères objectifs. En droit, la Cour était seule appelée à régler ces problèmes, ce qu'elle fit dans son règlement du 4 mars 1953 (5), en vertu des pouvoirs qu'elle tenait de l'art. 44 du statut. Le système, quelque peu modifié par la suite, semble avoir donné toute satisfaction, par la combinaison qu'il réalise entre le principe de l'unité de la langue de procédure et les assouplissements considérés comme nécessaires.

En ce qui concerne le siège, on sait que les ministres ne parvinrent pas à se mettre d'accord au dernier moment (fin juillet 1952) et décidèrent simplement que la Haute Autorité tiendrait sa première réunion à Luxembourg le 10 août 1952. Le comité juridique avait déjà débattu de ce problème, sur lequel deux

tendances s'opposaient : celle qui préconisait que la Cour siègeât loin de la Haute Autorité (à La Haye par exemple...) en vue de préserver son indépendance à l'égard de « l'exécutif », comme c'est le cas dans certains pays fédéraux (Suisse, Allemagne fédérale), et la tendance opposée, défendant les avantages de l'unité de siège et s'appuyant sur l'exemple des Etats-Unis d'Amérique. Ces querelles s'estompèrent vite lorsque la Cour fut appelée à se réunir « provisoirement » à Luxembourg le 10 décembre 1952 après que ses membres eurent solennellement prêté serment le même jour à l'hôtel de ville de cette cité. Aucun texte officiel, cependant, ne consacra ce choix. Ce qu'on peut affirmer, c'est que, loin de souffrir dans leur indépendance, les magistrats de la Cour tirèrent certainement profit des contacts personnels qu'ils nouèrent aussitôt avec les membres de la Haute Autorité et qui favorisèrent très vite la naissance d'un véritable esprit communautaire dans l'atmosphère simple et accueillante de la cité qui leur avait offert l'hospitalité.

II

La Cour dans l'application du Traité de Paris

Voilà donc la Cour installée (?), dans des conditions aussi peu « fonctionnelles » que possible, dans une fort jolie villa mise à sa disposition par la ville de Luxembourg au milieu d'un beau jardin fleuri mais qui n'était en état de recevoir que six juges et le greffier, le septième juge ainsi que les deux avocats généraux ayant dû trouver refuge à proximité dans la maison d'un notaire...

Loin de nuire aux premiers pas de cette haute juridiction, cette situation lui était plutôt favorable. En effet, elle multipliait les contacts personnels entre des hommes d'origine et de nationalité diverses, entraînant d'utiles confrontations entre les conceptions juridiques dont ils étaient imprégnés, ce qui devait permettre par la suite de retrouver, presque toujours, un « fonds commun » suffisant pour régler les litiges sans choix déchirants. Ce fonds commun était issu du droit interne des Etats membres, source essentielle du droit de la Communauté bien plus que le droit international. Une telle inspiration est le plus souvent sous-jacente dans la jurisprudence, mais parfois très explicite (6) (Algera et autres, 12 juillet 1957).

Parmi les magistrats de la Cour, j'étais le seul à avoir participé aux négociations et à l'édification – sur le papier – de cette juridiction dont j'avais maintenant l'honneur de faire partie. J'éprouvais donc une curiosité toute particulière au sujet de la confrontation qui devrait nécessairement se produire entre les fruits de l'imagination et le choc des réalités. Il est permis de dire aujourd'hui que, dans son ensemble, et malgré quelques surprises et mises au point, l'expérience a confirmé le bien-fondé du système qui a, si l'on nous permet cette expression, tenu le coup. En particulier, toutes les procédures prévues (sauf celles des art. 41 à 43), ont été utilisées et ont joué leur rôle tel qu'il avait été envisagé, y compris les procédures exceptionnelles comme celles de l'art. 37 sur les troubles fondamentaux et persistants ou de l'art. 95 sur les « cas non prévus » et sur la « petite révision » du Traité.

Cependant il fallut attendre un an pour voir apparaître le premier litige devant la Cour. Ce délai ne fut pas du temps perdu. Tout d'abord, la Cour eut à établir son règlement de procédure, conformément à l'art. 44 du statut. Aucune tâche ne pouvait davantage servir à établir et à cimenter une fructueuse collaboration entre des juges issus de disciplines très diverses. Un autre « exercice » fort utile fut celui qui consista à étudier un statut du personnel en collaboration avec les autres institutions et, en attendant, à régler les rapports entre la Cour et ses agents sous forme contractuelle. Les responsabilités dévolues au Président de la Cour en tant que « président de la Commission des quatre présidents » (art. 78 du Traité), compétente en matière budgétaire, ne manqua pas d'intéresser la Cour elle-même, qui devait d'ailleurs dresser son propre budget des dépenses.

Enfin, les membres de la Cour ne manquèrent pas de mettre à profit le temps dont ils disposaient pour se familiariser avec le Traité et suivre avec l'intérêt qu'on devine les péripéties de l'action de la Haute Autorité. Celle-ci, en effet, était dès le début aux prises avec un calendrier impératif pour réaliser, pendant la période dite « préparatoire », l'établissement du marché commun.

Ajoutons à cela qu'en fait, l'une des langues officielles de la Communauté était couramment parlée par tous les membres de la Cour, ce qui fut un immense bienfait : aucun interprète ne fut jamais appelé dans la chambre des délibérations. Cet état de choses, infiniment précieux, s'est maintenu jusqu'à présent, même depuis l'élargissement de la Communauté. Peut-être a-t-il acquis l'autorité d'une tradition ?

Ainsi la Cour était-elle, si l'on nous permet cette expression, « rodée » lorsqu'elle fut au début de 1954 appelée à statuer sur son premier litige, l'affaire dite des « barèmes ».

A. Méthodes d'interprétation

Dans cette affaire, il s'agissait essentiellement d'une question portant sur l'interprétation d'une disposition du Traité, l'art 60 §2a, relative à la publication par les entreprises de leurs barèmes de prix. La Cour, contrairement aux conclusions de l'avocat général, prit parti pour une interprétation restrictive du texte, qui l'amena à annuler la décision de la Haute Autorité (attaquée par les gouvernements français et italien) en tant que cette décision avait admis un certain assouplissement des modalités de la publication des barèmes. Cependant, pour parvenir à ce résultat, la Cour ne se borne pas à se fonder sur une interprétation littérale, ni même sur l'exégèse des textes. Elle ajoute : « Il reste à examiner si le résultat auquel l'étude des textes et de la *ratio legis* a amené la Cour n'est pas en opposition avec d'autres objectifs du Traité ou s'il est susceptible d'être infirmé par d'autres considérations. Tel n'est pas le cas... » l'avocat général, pour sa part, avait tenu, après avoir examiné le problème sous l'angle de l'interprétation littérale, qui lui paraissait douteuse, à replacer le texte dans le cadre de l'article où il était inséré, puis l'article lui-même dans le cadre du Traité dans son ensemble. « Une telle méthode de recherche, disait-il, est toujours légitime ; elle s'impose particulièrement pour ce Traité du 18 avril 1951 dont toutes les parties se tiennent. L'ensemble des dispositions du titre III, notamment, ne constitue que la mise en œuvre des principes posés par le titre premier dont il ne doit jamais être dissocié ».

On voit donc la Cour, dès cette première affaire, opter sans hésitation (quoique avec une certaine timidité, qui ne devait plus se reproduire) pour une méthode d'interprétation « globale » directement inspirée des règles en honneur dans les juridictions nationales pour l'application du droit interne et qui s'oppose aux errements habituellement suivis par les juridictions internationales. Ce choix, qu'à vrai dire le Traité imposait, mais qui n'était pas encore tout à fait compris dans les premiers temps par d'éminents spécialistes du droit international (dont certains étaient venus plaider devant la Cour) fut décisif, car il ne cessa de développer ses virtualités par la suite, avec l'ampleur et la hardiesse qu'il manifeste aujourd'hui sous l'empire du Traité de Rome.

Pour l'application du Traité de Paris, les efforts d'interprétation auxquels s'est livrée la Cour se sont fait jour dans les domaines les plus variés. Ils ont eu pour effet d'abord d'ouvrir aussi largement que les textes s'y prêtaient le prétoire aux entreprises : c'est l'arrêt 7 et 9/54, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises*, 23 avril 1956, où l'on voit la Cour se livrer à une ingénieuse combinaison des articles 33, 35 et 88 du Traité, accompagnée d'une interprétation – purement littérale cette fois – de l'art. 33, (7) pour permettre à une association d'entreprises sidérurgiques de contester la légalité d'une décision implicite de la Haute Autorité refusant de constater le manquement d'un Etat membre du fait d'une décision du gouvernement de cet Etat relative à l'activité d'un organisme public en matière charbonnière. Ce double effort a-t-il, par la suite, été jugé trop grand ? C'est peut-être la raison pour laquelle le Traité de Rome l'a condamné, d'une part, en laissant à la Commission toute liberté pour mettre ou ne pas mettre en œuvre la procédure de constatation des manquements des Etats membres, sans qu'elle puisse y être contrainte par les personnes privées et, d'autre part, en restreignant singulièrement le droit de recours direct en annulation de ces mêmes personnes contre les décisions individuelles (art. 173).

Bien d'autres arrêts pourraient être cités comme montrant l'effort d'interprétation de la Cour dans l'intérêt des justiciables. Citons parmi eux l'arrêt *Meroni*, du 13 juin 1958 concernant l'exception d'illégalité, admise comme un principe général, reconnu en dehors du cas où elle est expressément prévue par le Traité (art. 36 en ce qui concerne les amendes). [...]

B. Exercice des pouvoirs

Le principe fondamental qui est à la base du régime institutionnel du Traité de Paris est un principe de *compétences d'attribution*. Les Etats n'ont consenti à se dessaisir d'une partie de leurs compétences (sans même parler de « délégation de souveraineté », comme il était d'usage à l'époque du plan Schuman,

expression plus percutante mais sans doute juridiquement plus discutable) qu'à la condition de retrouver, tant pour eux-mêmes que pour leurs ressortissants, des *garanties* assurant que les pouvoirs des institutions communautaires sont exercés conformément aux règles du Traité, librement acceptées par eux.

Le Traité est tout à fait clair sur ce point. L'assemblée « exerce les pouvoirs de contrôle *qui lui sont attribués* par le présent Traité » (art. 20). Le Conseil « exerce ses attributions *dans les cas prévus et de la manière indiquée* au présent Traité » (art. 26). Pour la Cour, ses compétences ainsi que les conditions de sa saisine sont soigneusement fixées par les diverses dispositions du Traité. Quant à la Haute Autorité, dont la compétence est très vaste, puisqu'elle n'est chargée de rien moins que « d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent Traité » (art. 8), elle ne peut exercer cette compétence que « *dans les conditions prévues par celui-ci* ». Le principe de compétence d'attribution s'applique donc incontestablement à la Haute Autorité comme aux autres institutions, et la meilleure preuve en est dans l'art. 95 §1. qui organise une procédure spéciale pour les cas non prévus au présent Traité dans lesquels il est nécessaire d'accorder à la Haute Autorité les pouvoirs indispensables pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté tels qu'ils sont définis dans les dispositions liminaires du Traité.

On peut s'étonner, *a priori*, que la Cour ait cru parfois devoir recourir à la théorie des « *implied powers* » pour reconnaître à la Haute Autorité un pouvoir que le Traité ne lui aurait pas accordé. Le principal exemple est l'arrêt 8/55 *Fédération charbonnière de Belgique* (Rec. II p. 304-305). Mais, en réalité, il s'agissait plutôt, dans cette affaire, d'interpréter un texte obscur et mal fait (le paragraphe 26, §2 a de la Convention sur les dispositions transitoires) que de reconnaître à la Haute Autorité un pouvoir nouveau. On pouvait, d'ailleurs, découvrir dans le Traité une disposition d'habilitation suffisante, l'art. 53. Cependant, cette découverte n'eut lieu de la part de l'avocat général qu'après qu'il eût donné ses conclusions (8).

Dans la ligne de l'application de ce principe *de compétence d'attribution*, on doit signaler la jurisprudence qui refuse de reconnaître à la Haute Autorité le *pouvoir réglementaire* en dehors des cas expressément prévus par le Traité. C'est ce qu'affirment avec force les arrêts du 15 juillet 1960 sur les transports routiers (par ex. VI, p. 760). Mais alors se pose la question de savoir quels moyens détient la Haute Autorité pour veiller à l'application du Traité lorsque les obligations qu'il prévoit incombent aux Etats membres. Il n'y en a qu'un : la procédure de l'art. 88 relative aux manquements des Etats membres. Cette procédure a été utilisée à plusieurs reprises et consacrée par la Cour, notamment par les arrêts 7 et 9/54 du 23 avril 1956 cités plus haut, et aussi pour assurer l'exécution immédiate d'une décision attaquée par un gouvernement (arrêt 3/59 du 8 mars 1960). Cependant, la Cour n'a pas cru devoir en admettre l'application, même en principe, dans ses arrêts du 15 juillet 1960 auxquels nous venons de faire allusion (9).

Certes, la solution en elle-même n'appelle aucune critique, car la procédure était irrégulière, ainsi que l'avocat général Roemer l'avait fort bien démontré dans ses conclusions. Mais on peut être étonné de la conception que se fait la Cour de l'art. 88, conception selon laquelle « il s'agit là d'une procédure dépassant de loin les règles jusqu'à présent admises en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des Etats ; que, partant, l'article 88 est de stricte interprétation ». Autant, en effet, cette manière de voir est de toute évidence fondée en ce qui concerne *la seconde partie* de l'art. 88 relative aux *sanctions* contre les Etats qui n'auraient pas satisfait à une obligation consacrée au besoin par la Cour après un recours de pleine juridiction, autant elle est, en revanche, contestable au regard de *la première phase* de la procédure qui aboutit à la simple constatation du manquement. On sait, d'ailleurs, le rôle très important que joue une procédure du même ordre dans l'application du Traité de Rome et qui a souvent permis de régler des litiges d'importance mineure ne mettant guère en cause la souveraineté des Etats.

En revanche, la Cour, par ce même arrêt, dont le système a été explicité et confirmé par un arrêt postérieur du 12 juillet 1962, a reconnu à la Haute Autorité un pouvoir de *recommandation* destiné à rappeler aux Etats membres leurs obligations résultant des Traités. Cela méritait d'être signalé ; en effet, d'une part, le pouvoir en ce cas ne résulte pas d'une habilitation expresse du Traité et, d'autre part, bien que dépourvue de contenu juridique propre, la recommandation est considérée comme susceptible de recours.

Il est regrettable, en tous cas, que ces importants litiges en matière de transports routiers n'aient pas pu être résolus d'une manière aussi favorable ni aussi rapide que l'avaient été, peu de mois auparavant, les non

moins importants litiges relatifs aux tarifs de transport ferroviaires, notamment par les arrêts du 10 mai 1960, qui avaient puissamment contribué à résoudre un grave conflit entre la sidérurgie lorraine et l'industrie allemande au sujet d'une application considérée comme discriminatoire de certains tarifs spéciaux.

Retenons de cet examen rapide de l'attitude de la Cour à l'égard du Traité de Paris que les juges de Luxembourg ont, d'entrée de jeu, manifesté clairement que, conformément aux art. 2 et 3 du Traité, ils se considéraient, comme institution de la Communauté, investis de la mission de contribuer, par l'exercice de leurs compétences, à la réalisation des objectifs de la Communauté.

III

La Cour dans l'application du Traité de Rome (CEE)

Il n'est pas douteux que dans le cadre de la CEE cette attitude, non seulement ne s'est pas affaiblie, mais tout au contraire n'a fait que s'amplifier. A cet égard, il n'y a pas eu solution de continuité. Cependant, une importante évolution s'est produite dans la manière dont la Cour a appréhendé les problèmes posés par l'application du Traité de Rome en comparaison avec celle qui avait été la sienne à l'égard du Traité de Paris. C'est ce que nous voudrions maintenant évoquer sous deux aspects qui semblent devoir retenir particulièrement l'attention et mettent tous deux en jeu les méthodes d'interprétation du Traité : d'une part, le principe de compétence d'attribution, d'autre part, la notion de dispositions directement applicables.

A. Compétence d'attribution

Le principe est le même. L'art. 4 du Traité dispose : « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent Traité ».

Cela dit, on doit noter d'abord que le problème se pose au sujet des limites de compétence *de la Communauté* par rapport aux compétences retenues par les États membres, et non pas seulement à l'égard des compétences respectives des institutions. Cela n'a rien d'étonnant pour deux raisons : la première tient à l'objet même du Traité CEE qui appréhende un domaine infiniment plus vaste que celui de la CECA et dont les contours sont nécessairement plus indécis. Cela se révèle journallement dans le fonctionnement des institutions, notamment du Conseil. Il est en effet normal que les ministres profitent d'une réunion du Conseil pour se concerter et, au besoin, prendre de véritables décisions dans des domaines plus ou moins imbriqués avec le domaine communautaire. En la forme, la distinction existe entre « le Conseil » et les « représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil », mais le tracé de la frontière est parfois peu aisé à reconnaître et donne souvent lieu à des difficultés. Or cela est important, car il existe inévitablement une tentation pour des hommes politiques d'éviter les procédures communautaires et l'application contraignante des règles du Traité pour négocier et conclure librement.

Le second motif tient à la rédaction de certains articles du Traité. Par exemple, pour ce qui est de la capacité de la Communauté à conclure des accords internationaux, l'art. 210 se borne à dire : « La Communauté a la personnalité juridique », formule reprise de l'art. 6 du Traité de Paris. Mais, tandis que ce dernier reconnaît expressément à la Communauté la capacité internationale, le Traité de Rome est muet à cet égard, alors qu'il reprend la formule du Traité de Paris relative à la capacité interne. Comme, par ailleurs, l'art. 228 organise une procédure de conclusion des accords internationaux « *dans les cas où les dispositions du présent Traité prévoient la conclusion d'accords* entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale », il était permis de se demander si une interprétation restrictive ne s'imposait pas. Tel fut l'avis de l'avocat général Dutheillet de Lamothe dans l'affaire Commission contre Conseil (à propos de l'*AETR*) qui a donné lieu à un arrêt du 31 mars 1971. La Cour en a jugé autrement par une décision fortement motivée et très bien analysée dans les Grands arrêts (pp. 201 et ss.). La Cour, bien évidemment, ne pouvait parvenir à un tel résultat sans faire appel à une méthode d'interprétation très compréhensive, fondée sur les objets, les finalités et le caractère dynamique du Traité, qui aboutit à faire dépendre le dessaisissement de la compétence des États membres au profit de la Communauté, pour conclure un accord international, de certaines décisions prises par les institutions communautaires dans l'ordre interne.

On imagine difficilement un pareil effort dans le cadre, beaucoup plus rigide, du Traité de Paris, encore que

les règles générales gouvernant le régime institutionnel en aient été reprises dans le Traité de Rome.

B. Dispositions directement applicables

C'est là un problème qui ne pouvait guère surgir dans le cadre de la CECA, puisque le Traité de Paris (traité-loi comme on l'a souvent observé) ne nécessitait pas, sauf exception, de règlements d'exécution pour que ses dispositions fussent regardées comme applicables par elles-mêmes. La question ne s'est posée qu'à l'égard des dispositions du titre premier par rapport aux autres. Sur ce point, la Cour a tout de suite admis que les dispositions du titre premier (de l'art. 4 en l'espèce) « se suffisent à elles-mêmes et sont immédiatement applicables lorsqu'elles ne sont reprises en aucune partie du Traité » et que, dans le cas contraire, elles doivent être appliquées simultanément avec celles qui ont été reprises (10).

Pour ce qui est du Traité de Rome, au contraire, cette question a très vite été évoquée dans toute son ampleur et a donné lieu à la jurisprudence certainement la plus « intégrationniste » de toutes celles que la Cour a pu élaborer. Il s'agit de l'arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963, qui a reconnu le caractère *self executing* à l'art. 12 du Traité qui fait obligation aux Etats membres de s'abstenir d'instituer entre eux de nouveaux droits de douane ou taxes d'effet équivalent ou d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles. Malgré la formule « les Etats membres s'abstiennent... », la Cour a jugé que « l'art. 12 doit être interprété en ce sens qu'il produit des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder », formule reproduite par de nombreux arrêts ultérieurs. Nul ne peut contester que cette jurisprudence a fait participer la Cour, et grâce à elle les tribunaux nationaux (généralement par le canal de l'art. 177), à une large réalisation concrète des objectifs du Traité qui n'aurait certainement pas été obtenue au même degré si l'inertie et la résistance des Etats membres n'avaient pu être combattues que par la procédure de constatation de manquement des art. 169 à 171.

Cependant, le caractère *self executing* ne pouvait évidemment être reconnu à n'importe quelle disposition. Encore fallait-il que le texte en cause fût de nature, par lui-même, à produire un effet direct. C'est ce que la Cour examina chaque fois. Elle admit même, sans trop s'arrêter aux définitions de l'art. 189, que l'effet direct pouvait être reconnu dans certains cas à une directive (11), ou à une décision adressée à un Etat membre (12) (*Franz Grad*, 6 octobre 1970, Grands arrêts p. 39).

Jusqu'à une époque récente, le critère retenu par la Cour était fondé sur l'existence d'un texte n'ayant pas besoin, pour recevoir application, de l'intervention de dispositions complémentaires ; c'est, somme toute, un raisonnement analogue à celui qui, en France par exemple, permet de subordonner l'application directe d'une loi, créatrice de droits et d'obligations, à l'intervention de décrets d'application lorsque, faute d'une telle intervention, l'exécution concrète du texte législatif serait matériellement impossible. Les efforts faits, notamment en Belgique, pour tenter de limiter ces conséquences, au cas où l'abstention du pouvoir exécutif serait abusivement longue et fautive, constituent un palliatif bien insuffisant.

Cependant, un élément nouveau, de la plus haute importance et sur lequel les milieux politiques en particulier sont généralement demeurés discrets, est venu fortement infléchir l'attitude de la Cour à l'égard de ce problème de l'applicabilité directe. Cet élément n'est autre que la survenance, le premier janvier 1970, de l'expiration de la période transitoire prévue par le Traité.

A cet égard, un problème juridique extrêmement grave se posait. En effet, l'art. 8 du Traité, qui prévoit l'établissement progressif du marché commun au cours d'une période de transition de 12 années (susceptible d'être portée à 15, ce qui n'a pas été fait), dispose *in fine* : « sous réserve des exceptions ou dérogations prévues par le présent Traité, l'expiration de la période de transition *constitue le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues* et pour la mise en place de l'ensemble des réalisations que comporte l'établissement du marché commun ». C'est, comme on sait, sur cette disposition, que le Gouvernement français s'est appuyé pour exiger – et obtenir – que la politique agricole commune soit établie avant le 1^{er} janvier 1970. Or, et les gouvernements ne l'ignoraient évidemment pas, cet achèvement de l'établissement du marché commun était loin d'être réalisé, notamment du fait qu'un bon nombre de règlements nécessaires à cet achèvement n'étaient pas encore intervenus (droit d'établissement par ex.). Même en matière agricole, quelques secteurs n'avaient pas encore été soumis à une organisation commune

de marché.

Quelle était la situation juridique résultant de ces carences ? Devait-on considérer que les règlements ou les directives prévus pour mettre en application certaines dispositions du Traité ne pouvaient plus désormais intervenir, les pouvoirs accordés à cette fin étant limités à la période transitoire et qu'en conséquence les droits reconnus par le Traité pourraient être pleinement exercés ? Devait-on au contraire, admettre que le retard apporté à la mise en vigueur des règlements ou directives ne dispensait pas de l'obligation de les prendre, même après le 1^{er} janvier 1970 et qu'en attendant, les dispositions du Traité, dans la mesure où elles ne peuvent être mises en œuvre que par le moyen de ces règlements ou directives, ne sont pas directement applicables ?

Par un arrêt *Reyners*, du 21 juin 1974, la Cour a pris parti pour une thèse intermédiaire. M. Reyners, de nationalité néerlandaise, remplissait toutes les conditions exigées par la loi belge pour être inscrit au barreau en Belgique : domicile, diplômes, etc., à l'exception de la condition de nationalité. La Cour a fait une distinction. Elle a considéré comme directement applicable la règle de non-discrimination exercée en raison de la nationalité, qui veut qu'en matière de droit d'établissement, les ressortissants des pays de la Communauté peuvent se prévaloir, dans chacun des Etats membres, des mêmes droits que les nationaux de cet Etat : l'intéressé ne pouvait donc se voir refuser l'accès à un barreau de Belgique, puisqu'il remplissait par ailleurs toutes les conditions de la loi belge. En revanche, la Cour ne dit pas que le pouvoir de prendre des directives en la matière est périmé. Elle précise au contraire que, « devenues superflues pour la mise en œuvre de la règle du traitement national, celle-ci étant désormais consacrée avec effet direct par le Traité lui-même, ces directives, pour autant, n'ont cependant pas perdu tout intérêt, puisqu'elles conservent un champ d'application important dans le domaine de mesures destinées à favoriser l'*exercice effectif* du droit de libre établissement ». On vise par là des mesures telles que la coordination des diplômes et l'harmonisation nécessaire des législations nationales. Une telle distinction entre les règles considérées comme directement applicables par leur nature et celles qui nécessitent des mesures d'application pour être effectivement appliquées paraît tout à fait judicieuse et raisonnable. Elle semblait confirmer la jurisprudence antérieure.

Aussi aurait-on pu s'attendre à voir la Cour recourir à une telle distinction à l'égard, par exemple, des retards survenus dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, notamment quant à l'établissement d'une organisation commune de marché dans certains secteurs. D'après l'art. 382 du Traité, les règles prévues pour l'établissement du marché commun (celles de l'art. 33 par exemple) ne sont applicables aux produits agricoles que sous réserve des dispositions des art. 39 à 46, c'est-à-dire de la mise en œuvre d'une politique agricole commune telle qu'elle est définie à l'art. 39 et telle qu'elle doit être réalisée selon les art. 40 et suivants : par l'établissement d'une organisation commune des marchés agricoles. Or la mise sur pied d'une telle organisation ne peut qu'être le résultat de règles claires et précises, définies par le Traité, et qui créeraient des droits en faveur des justiciables. Il va de soi que les dispositions de l'art. 40 ne sont pas « directement applicables ». Telle avait toujours été la thèse de la Commission, d'après laquelle les organisations nationales de marché remplissant certaines conditions devraient être maintenues tant que, dans le secteur considéré, elles n'auraient pas été remplacées par un des types d'organisation commune prévus par l'art. 402. Cette opinion trouvait d'ailleurs un fondement sérieux dans les termes de l'art. 481, selon lesquels des accords et contrats à long terme peuvent intervenir « jusqu'à la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'art 40 §2 ».

Cependant l'arrêt *Charmasson* du 10 décembre 1971, rendu contre l'avis de la Commission et contrairement aussi aux conclusions de l'avocat général, a pris une tout autre position. Cela montre bien que la Cour a profondément modifié sa conception de l'« effet direct ». Il ne s'agit pas uniquement de vérifier que telle ou telle disposition est, par elle-même, de nature à être appliquée immédiatement : il convient, en outre, de rechercher, au cas où plusieurs règles seraient applicables simultanément, quelle est celle qui est la plus fondamentale par rapport aux principes généraux du Traité. En la circonstance, estime la Cour, c'est l'élimination des restrictions quantitatives (art. 30 et suivants), un des fondements du marché commun : cette règle, étant d'application directe, doit l'emporter sur les nécessités de la politique agricole commune, dans la mesure où celle-ci comporte une atténuation du principe de libre circulation des produits, et n'a pu être mise sur pied dans les délais fixés par le Traité. Cette jurisprudence a été confirmée depuis par un arrêt *Miritz*, du 7 février 1976, à propos de l'application de l'art. 37 sur l'aménagement des monopoles nationaux.

Comment la Cour a-t-elle été amenée à prendre une pareille décision ? C'est évidemment parce qu'elle s'estime en devoir, dans le domaine juridictionnel, de faire prévaloir l'accomplissement des objectifs fondamentaux du Traité contre tout obstacle, notamment contre les déficiences de l'autorité communautaire investie du pouvoir normatif et qui n'a pas su l'exercer dans les délais prévus. La Cour pense ainsi exercer une *pression* sur cette autorité en vue de la contraindre à prendre sans délai les mesures qui s'imposent pour obéir au Traité.

Il s'agit là d'une « politique jurisprudentielle » fort louable, sinon admirable aux yeux de certains, et qui, en regard du déséquilibre évident qui se manifeste dans le fonctionnement coordonné des institutions, entraîne le juge communautaire à prendre des responsabilités dont il n'aurait pas été question si ce fonctionnement était resté harmonieux. Cette politique sera-t-elle couronnée de succès ou ne risque-t-elle pas d'aboutir à une crise de nature à mettre en péril la solidarité communautaire ? L'avenir le dira. Pour notre part, nous pensons qu'il conviendrait de distinguer entre les cas où la carence de l'exécutif est due à une nonchalance ou une mauvaise volonté susceptibles d'être efficacement combattues par la Cour, et ceux où se posent réellement de graves problèmes économiques qu'il n'est objectivement pas possible de résoudre dans le sens d'une application brutale du Traité. Il faut souhaiter que la Cour, par une judicieuse combinaison des qualités d'autorité et de sagesse qui sont le propre du juge, continue à mériter la confiance dont elle a joui jusqu'à présent tant auprès des États que des justiciables.

IV

La Cour et l'Union européenne (13)

Sur ce point, nos explications seront brèves [...] parce qu'il ne peut s'agir ici que d'une *prospective*, rendue elle-même fort difficile du fait de l'imprécision des contours de cette « Union européenne » qui, en dehors du rapport Tindemans, n'a guère été l'objet jusqu'à présent d'une tentative concrète de mise sur pied au plan institutionnel.

Même si les gouvernements faisaient leur les propositions de M. Tindemans, ce qui ne semble pas être le cas jusqu'à présent, et bien que ces propositions s'efforcent de réduire au minimum la nécessité d'un nouveau Traité, il est évident que cette nécessité existe si l'on veut obtenir une structure, aussi légère soit-elle, de cette Union européenne, structure sans laquelle l'Union ne serait autre chose qu'une réunion périodique de chefs d'Etat ou de gouvernement comme l'ont été jusqu'ici les réunions dites « au sommet ».

La Cour, appelée comme les autres institutions, à formuler ses suggestions en vue de la réalisation d'une « Union européenne » a tout d'abord observé qu'« en raison du contenu encore imprécis de ce vocable... », elle entendait « souligner seulement la nécessité de satisfaire à une obligation de cohérence entre la construction communautaire présente et celle envisagée, de disposer d'instruments juridiques efficaces et de tenir compte des limites au-delà desquelles l'acquis communautaire serait mis en péril », notamment si les droits de la personne venaient à être méconnus.

Là, en effet, est l'essentiel : d'une part, préserver l'acquis communautaire et, d'autre part, éviter toute rupture entre la construction actuelle et celle qui est envisagée pour la dépasser, en utilisant au contraire toutes les virtualités que la première contient pour mettre au service de l'Union l'expérience acquise pendant plus de vingt ans. Tel est d'ailleurs le point de vue de M. Tindemans.

Cela dit, la Cour suggère divers progrès à accomplir tant dans le cadre de l'Union européenne que dans le cadre des Traités actuels, dont l'octroi aux particuliers du droit de demander l'annulation de toute décision illégale par un recours pour lequel ils justifieraient d'un intérêt direct. Les restrictions des articles 33 CECA et 173 CEE seraient donc enfin levées !

Mais, d'autre part, la Cour insiste à juste titre sur la nécessité de pourvoir l'Union d'un *organe de décision* approprié, qui ne pourrait être qu'un *législateur* élaborant des *textes de droit positif* de nature à être appliqués par le juge. C'est là tout le problème du pouvoir législatif communautaire qui se pose déjà depuis longtemps dans le cadre des Traités de Rome et qui ne semble pas près d'être résolu d'une manière démocratique, même

si le Parlement européen vient à être élu au suffrage universel direct.

Ainsi, on voit combien la Cour, si hardie qu'elle se montre dans ses méthodes d'interprétation des Traités existants, tient à demeurer aux prises avec des textes de droit positif et craint le risque de n'être plus qu'une sorte d'arbitre aux pouvoirs indécis, sans autre guide que des considérations d'opportunité ou des « principes généraux du droit » toujours difficiles à dégager lorsqu'ils ne se relient pas à des règles de droit objectif. Ne voit-on pas ici se profiler la menace de ce fameux « gouvernement des juges », dont la Cour a su si bien se garder jusqu'à présent ?

[1er novembre 1976]

(1) MONNET J., *Mémoires*, p. 353.

(2) *Id.*, p. 377.

(3) *Id.*, p. 412.

(4) *Id.*, p. 379.

(5) *J.O.* du 7 mars 1953.

(6) Aff 7/56, 3 à 7/57, *Algera et autres*, 12 juillet 1975, *Rec. Vol. III*, pp. 83 et ss.

(7) « ... Il suffit pour qu'un recours puisse être formé par une entreprise ou association contre une décision ou recommandation que cette décision ou recommandation ne soit pas générale, mais présente le caractère d'une décision individuelle, sans qu'il soit besoin qu'elle présente ce caractère relativement au requérant » (*vol. II*, p. 87). Cette interprétation des termes « décisions individuelles les concernant » était très certainement contraire aux intentions des rédacteurs du Traité, ce qui ne m'a pas empêché, personnellement, de m'en réjouir ! Ce n'est pas, en effet, de gaîté de cœur que j'avais dû accepter de renoncer à la seule condition *d'intérêt*, inhérente à la nature du recours en annulation, et à laquelle la Cour n'a d'ailleurs pas hésité à faire appel à plusieurs reprises.

(8) LAGRANGE, M., « Les pouvoirs de la Haute Autorité et l'application du Traité de Paris », *Revue du Droit public*, 1961, p. 47.

(9) BOULOUIS J. et CHEVALIER R. M., « *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes* », pp. 163 et ss.

(10) Aff. 7 et 9/54, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises*, 23 avril 1956, Vol II, p. 91.

(11) Aff. 33/70, 17 décembre 1970, *Grands arrêts*, p. 48.

(12) *GRAD F.*, 6 octobre 1970, *Grands arrêts*, p. 39.

(13) V. mon rapport sur « la structure juridictionnelle de l'Union européenne » présenté à Bonn le 2 avril 1976 à la XXIX^e Table ronde des problèmes de l'Europe et publié dans la Revue *Les problèmes de l'Europe*, n° 72, p. 49.