

Josse Mertens de Wilmars, La jurisprudence de la Cour de justice comme instrument de l'intégration communautaire

Légende: Mertens de Wilmars, juge à la Cour de justice des Communautés européennes de 1967 à 1984, montre dans son article l'importance de la jurisprudence comme facteur d'intégration européenne. L'auteur explique aussi le rôle du pouvoir judiciaire dans la réalisation d'un ordre juridique spécifique au niveau communautaire.

Source: Cahiers de droit européen. dir. de publ. M. Taquet et R.O. Dalcq ; Réd. Chef L. Goffin. 1976, n° 1. Bruxelles: Maison Ferdinand Larcier S.A.

Copyright: (c) Groupe DE BOECK

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/josse_mertens_de_wilmars_la_jurisprudence_de_la_cour_de_justice_comme_instrument_de_l_i
ntegration_communautaire-fr-d6c5f6eb-4374-43d8-82f4-f701cf046ebe.html](http://www.cvce.eu/obj/josse_mertens_de_wilmars_la_jurisprudence_de_la_cour_de_justice_comme_instrument_de_l_i
ntegration_communautaire-fr-d6c5f6eb-4374-43d8-82f4-f701cf046ebe.html)

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

La jurisprudence de la Cour de justice comme instrument de l'intégration communautaire (*)

Josse MERTENS de WILMARS

Juge à la Cour de justice des Communautés européennes

[...]

Depuis ceux de Philippe le Bel jusqu'à ceux de la Convention, les juristes ont été une de ces forces motrices et les artisans des idées nouvelles dont sont nés les Etats : la souveraineté du roi d'abord, la souveraineté nationale ensuite. De même, les juristes de ce temps sont-ils en mesure de contribuer puissamment à l'établissement d'un ordre juridique communautaire comme signe et expression d'une nouvelle solidarité historique complémentaire de la solidarité nationale. Ce travail s'accomplit : et c'est à l'aspect judiciaire de cet accomplissement que je voudrais consacrer quelques réflexions pour en discerner les méthodes et, si possible, en mesurer l'efficacité.

Lorsque l'on compare les structures institutionnelles des Communautés à celles des Etats nationaux, on constate des divergences notables. S'il en est ainsi, de façon obvie, des pouvoirs législatif et exécutif il en est également ainsi du pouvoir judiciaire. A cet égard, la caractéristique essentielle du pouvoir judiciaire dans les Communautés européennes est qu'il ne réside pas exclusivement dans la Cour de justice des Communautés, mais comprend, dans un même ensemble, la totalité des juridictions des Etats membres et cette Cour de justice. Au point qu'il est à peine exagéré de dire que le juge communautaire de droit commun est le juge dans les Etats membres. La Cour a d'ailleurs été amenée, à différentes reprises, à rappeler aux plaideurs qui se présentaient devant elle que c'était aux juridictions des Etats membres, en leur qualité de juge communautaire, qu'ils devaient s'adresser plutôt qu'à elle (1).

Plutôt que d'établir un double réseau de juridictions, les auteurs des traités ont, à juste titre, préféré une formule de coopération organique entre les juridictions nationales et une Cour de justice ayant des pouvoirs d'attribution. Ainsi l'article 164 du traité, lorsqu'il charge la Cour de justice d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité, s'adresse-t-il, en réalité, à l'ensemble du pouvoir judiciaire communautaire.

Les compétences réservées dans cet ensemble juridictionnel à la Cour de justice sont de deux ordres. Le premier concerne des contentieux spécifiques qu'il était indiqué de confier, en tout état de cause, à une juridiction unique : l'annulation, les constatations en manquement d'Etat et la responsabilité non contractuelle des institutions. Le second est d'une nature entièrement différente. Son siège est l'article 177 du traité et il implique les compétences indispensables en vue de garantir une application uniforme du droit communautaire par les juridictions nationales chargées d'en assurer le respect. Il s'agit, sous des formes adaptées à la nouveauté de l'entreprise, d'une mission semblable à celle confiée à une cour de cassation.

Et voilà, en ce qui concerne mon propos, un premier point à relever. L'organisation du pouvoir judiciaire communautaire sous la forme d'une coopération, confiante et organique entre juridictions nationales et Cour de justice, a permis à ces juridictions de saisir rapidement les dimensions nouvelles des responsabilités qui leur incombent; elle a constitué, par elle-même, un facteur d'intégration en favorisant la reconnaissance de l'existence d'un ordre juridique communautaire spécifique, commun à tous les Etats membres et distinct de l'ordre juridique de chacun d'eux.

L'analyse du rôle de ce pouvoir judiciaire, en tant qu'instrument d'intégration, appelle de ma part deux observations préalables.

La première est que le cheminement des conceptions nouvelles qui s'expriment dans la jurisprudence née des traités, a vraiment été une oeuvre commune. Les arrêts les plus significatifs de la Cour sont le résultat direct de questions posées, par des juridictions nationales, dans la pleine conscience des problèmes soulevés et avec une vue lucide des responsabilités que les réponses comporteraient. Parallèlement, les plus hautes juridictions nationales élaboraient une jurisprudence cohérente relative aux relations entre les ordres

juridiques national et communautaire, dont les étapes les plus marquantes sont maintenant largement connues. Il s'agit des arrêts de la Cour de cassation belge du 27 mai 1971 (2) du *Bundesverfassungsgericht* du 9 juin 1971 (3) de la Cour de cassation italienne du 8 juin 1972 (4) du *Bundesgerichtshof* du 6 juin 1973 (5) de la Cour constitutionnelle italienne du 27 décembre 1973 (6) de la Cour de cassation française (toutes chambres réunies) du 24 mai 1975 (7).

Sans doute il demeure des hésitations ainsi qu'en témoigne l'arrêt du *Bundesverfassungsgericht* du 29 mai 1974 (8) et celui de la Cour constitutionnelle italienne du 22 octobre 1975 (9). Le premier émet des réserves sur la primauté du droit communautaire par rapport aux textes énumérant, dans les constitutions de certains Etats membres, les libertés garanties, tant qu'un catalogue équivalent n'aura pas été inscrit dans les traités - un point de vue qui minimise, pour des raisons historiques, la signification des principes généraux du droit et des constitutions non écrites. L'arrêt de la Cour constitutionnelle italienne du 22 octobre 1975, de son côté, paraît, à l'examen, légèrement en retrait sur la jurisprudence antérieure en ce qu'il assimile le problème de la compatibilité de la loi nationale avec la règle communautaire à celui de la compatibilité de cette même loi avec la constitution nationale. Une confusion que, pour sa part, le Conseil constitutionnel français avait su éviter dans sa décision du 15 janvier 1975 relative à l'interruption de grossesse (10). Malgré ces réserves, qu'un dialogue poursuivi dans l'esprit qui caractérise les relations actuelles de la Cour avec les juridictions nationales, permettra de surmonter, il est résulté de cet effort jurisprudentiel conjoint, une conception cohérente et efficace relative à l'articulation organique des ordres juridiques communautaires et nationaux et à l'articulation des compétences des divers ordres de juridiction. Ni confusion, ni séparation mais articulation, telle est la clef de la compréhension des rapports entre ces ordres juridiques.

Oeuvre commune, mais, et c'est ma seconde observation, oeuvre de juge. Cette jurisprudence entend demeurer oeuvre de juge et non de législateur. La nature de l'intégration est désignée, sans ambiguïté, dans les articles 1 et 2 du traité CEE. Il s'agit de l'intégration des économies des Etats membres en un marché commun présentant, dans toute la mesure du possible, les caractéristiques d'un marché interne - c'est le principe d'unité - et constituant une aire de prospérité commune - c'est le principe de solidarité. Si la Cour de justice ne perd jamais ce double objectif de vue elle ne peut cependant, ni ne veut, empiéter ni sur la compétence d'autres institutions ou sur celles des Etats membres, ni sur ce que l'avenir réserve à des stades d'intégration plus avancés. Les ambitions plus amples que peut nourrir un partisan de l'union européenne ne se manifestent pas sous la robe du juge mais celui-ci doit, comme l'article 164 du traité CEE lui en fait le devoir, tirer des traités tels qu'ils sont, les instruments juridiques nécessaires à la réalisation des solidarités nouvelles que ces traités projettent sans ambiguïté. Il doit le faire avec la prudence que requièrent les grands changements mais sans pusillanimité.

*

* *

Je voudrais montrer par quelques exemples comment la Cour essaie de mettre ces perspectives en oeuvre.

J'examinerai d'abord la jurisprudence relative aux fondements de l'ordre juridique communautaire et ensuite l'aspect « intégrant » de certaines jurisprudences sectorielles.

A. Ce que la Cour de justice et les juridictions suprêmes des Etats membres ont dit à propos de l'ordre juridique communautaire peut se résumer en cinq propositions.

1. Les Communautés constituent un Etat de droit, c'est-à-dire, un système de relations entre gouvernants et gouvernés où les premiers autant que les seconds sont soumis au règne de la loi. Cela s'exprime à la fois par la variété et l'accessibilité des voies de recours, largement favorisées par la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'en font foi les décisions relatives aux rapports entre le contentieux de l'annulation et celui de la responsabilité, notamment dans l'exercice par le Conseil et la Commission de leur activité normative. Cela s'exprime également par l'interprétation large donnée par la Cour de justice au recours préjudiciel en *validité* qui permet à tout justiciable, devant toute juridiction nationale, de soulever l'exception d'illégalité contre tous actes des institutions communautaires y compris ceux de caractère normatif, dont on prétend lui faire application. Cela s'exprime encore par la jurisprudence qui inclut dans l'ordre juridique communautaire l'application des principes généraux du droit et le respect des libertés fondamentales garanties par les

systèmes constitutionnels des Etats membres.

Cela s'exprime enfin par le recours aux techniques les plus évoluées de contrôle de la légalité de l'exercice, par les institutions communautaires, du pouvoir discrétionnaire qui leur est reconnu en matière économique. La Cour met, notamment, en oeuvre une conception des principes généraux du droit qui englobe, pour reprendre la terminologie du droit administratif des Pays-Bas, ce qu'il est convenu d'appeler les principes généraux de bonne administration (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) tels que le principe de proportionnalité, celui de la balance des intérêts en présence et celui du respect de la confiance légitime.

Tout cela est important comme facteur d'intégration parce qu'il est parfaitement justifié, de la part de citoyens de pays libres, de n'accepter les contraintes qu'impliquent des institutions et un ordre juridique communs qu'à la condition que cet ordre assure une protection juridique d'un niveau au moins équivalant à celui que garantissent les constitutions écrites ou non écrites des Etats nationaux. Cependant, il faut reconnaître - et regretter - que si la Communauté est soumise au règne de la loi, il manque encore à cette loi la légitimité démocratique qu'elle tirerait du consentement librement exprimé par ceux dont elle prétend régler le comportement.

2. Un second trait de l'ordre juridique communautaire est qu'il se distingue à la fois du droit international et du droit national des Etats membres mais que ses caractéristiques sont essentiellement celles d'un droit interne. Le droit communautaire est le droit interne des Communautés européennes. Une conséquence importante est qu'il doit être interprété non d'après les méthodes du droit international mais d'après celles qui servent à l'interprétation des droits internes. Faisant application de cette règle, la Cour de justice a écarté dans les relations entre Etats membres l'application du principe, tiré du droit des gens, que les Etats pourraient se faire justice à eux-mêmes (11) et la Cour de cassation de France a, de son côté, adopté la même position dans l'arrêt du 24 mai 1975 (12) en affirmant que: « Dans l'ordre juridique communautaire, les manquements d'un Etat membre aux obligations qui lui incombent en vertu du traité étant soumis aux recours prévus par l'article 170 dudit traité, l'exception tirée du défaut de réciprocité ne peut être invoquée devant les juridictions nationales ».

3. Une particularité essentielle que le droit communautaire tient de sa nature de droit interne est d'être invocable en justice par les sujets de droit dont il règle la situation. Il s'agit d'un droit sanctionné par des actions. C'est ce qu'on appelle l'effet direct du droit communautaire affirmé par une jurisprudence qui s'est, au fur et à mesure, détachée de la notion, empruntée, elle aussi, au droit international, de traité self-executing pour revendiquer, en faveur du droit communautaire l'ensemble des effets juridiques propres aux normes de droit interne. Lorsqu'un juriste d'un de nos Etats membres est confronté avec une norme de droit national, sa première réaction n'est pas de se demander, avec quelque anxiété, s'il s'agit d'une règle ayant effet immédiat, c'est-à-dire invocable dans les relations juridiques. Il admet, en quelque sorte d'instinct, qu'il en est ainsi parce que dans une société démocratique et dans un Etat de droit, la loi est faite pour être invoquée par ceux qui ont intérêt à son application et non seulement par l'autorité dont elle émane ou par certains sujets de droit privilégiés. Sans doute chaque ordre juridique et, notamment, les ordres nationaux comportent-ils, particulièrement dans le droit administratif, des dispositions qui accordent aux pouvoirs publics des compétences largement discrétionnaires, contre l'exercice desquelles les voies de droit se heurtent aux frontières qui séparent le contrôle de la légalité de celui de l'opportunité de sorte que l'invocabilité devient marginale. Il en va de même en droit communautaire, en vertu des mêmes principes, mais ni plus ni moins que ce n'est le cas dans les différents systèmes juridiques nationaux. L'effet direct du droit communautaire n'est donc pas tant une question de oui ou de non qu'une question de plus ou de moins.

4. Droit interne, invocable par tous ceux qui sont intéressés à son respect, le droit communautaire doit, dès lors, nécessairement recevoir partout, de la part des administrations et des juridictions, une application identique. S'il cessait d'être appliqué d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire de la Communauté, il cesserait par là même d'exister, car il lui manquerait deux éléments essentiels : il se soustrairait au principe, fondamental, dans un régime démocratique, de l'égalité devant la loi que les traités traduisent fréquemment, en termes d'économie, par la notion de non-discrimination, et il se diviserait en autant de territoires distincts qu'il y aura de champs d'application différents. Ces champs d'application coïncideraient, de toute évidence, avec les différents ordres juridiques nationaux et il n'y aurait plus de marché commun. De

là la mission que l'article 177 du traité confie à la Cour de justice.

5. Enfin, c'est de cette exigence d'uniformité que dérive la nécessité, en cas d'incompatibilité entre les dispositions d'un droit national et celles du droit communautaire, de donner la préférence aux secondes. Si les secondes doivent être préférées, ce n'est point qu'elles tirent leur origine d'une source supérieure, mais seulement qu'elles la tirent d'une source commune.

La jurisprudence dont je viens de rappeler les lignes de force, garantit la cohérence de l'ordre juridique communautaire et fournit le cadre juridique indispensable à l'action combinée des institutions et des Etats membres dans la poursuite des objectifs des traités. Le règne de la loi, le respect sans réticence des libertés fondamentales, l'égalité de tous devant la loi sont des principes fondamentaux qui légitiment l'acceptation, par les citoyens d'une *communauté libre* et par les autorités nationales, des contraintes qu'implique une règle commune, tout comme ces mêmes principes justifient de la part du citoyen d'une *nation libre*, l'acceptation des contraintes qu'implique le respect de la règle nationale.

*

* *

B. Les principes dont je viens de tracer les contours, expliquent et animent les jurisprudences sectorielles qui mettent en oeuvre les mécanismes économiques et sociaux dont le fonctionnement correct doit aboutir à l'intégration voulue par les traités.

Lorsque l'on considère les traités dans leur ensemble, par rapport à la nature de l'intégration économique et sociale qu'ils organisent on peut distinguer trois niveaux. Le premier vise à la réalisation des quatre libertés qui constituent les fondements - mais seulement les fondements - d'un marché commun : libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Le second est celui des politiques communes et concerne des domaines dans lesquels les autorités communautaires sont appelées à substituer leur action, en tout cas au stade de la conception et de l'activité normative, à celle des autorités nationales : politique agricole commune, politique commune des transports, politique commerciale extérieure, politique du charbon et politique de l'acier, politique commune de l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques. Le troisième niveau est celui de la coordination des politiques économiques générales et du rapprochement des législations. Il s'agit de domaines relevant du pouvoir de décision des Etats membres mais que ceux-ci sont tenus de traiter, selon l'expression de l'article 103 du traité CEE, comme des questions d'intérêt commun et dans lesquels ils doivent, dès lors, accepter l'action coordinatrice de la Communauté, telle qu'elle est prévue aux articles 100, 103 et suiv., et 235 du traité CEE.

Un rapide survol de la jurisprudence communautaire permet d'apercevoir qu'elle couvre la libre circulation des marchandises et, bien que de façon encore incomplète, la libre circulation des personnes et la libre prestation des services.

En ce qui concerne le second niveau, elle s'étend à l'ensemble de la politique agricole commune, partiellement aux domaines couverts par le traité Charbon-Acier et sporadiquement aux domaines des transports et de la politique commerciale. Quant aux autres politiques communes et au troisième niveau, ils demeurent pratiquement inexplorés.

C'est dire que si les instruments de l'intégration juridique ont, grâce à la coopération entre juridictions des Etats membres et Cour de justice, pu être mis en place, il reste un large champ à couvrir avant que la juridictionnalisation n'atteigne le degré d'efficacité nécessaire à la protection de l'ensemble des droits que les opérateurs économiques tirent de l'institution du marché commun.

Il faut donc se limiter aux secteurs déjà jurisprudentiellement explorés, et je m'en tiendrai à deux d'entre eux, ceux relatifs à la libre circulation des personnes et des marchandises. Pour élémentaire que soit le degré d'intégration économique réalisé à ce niveau - qualifié pour ce motif par l'économiste Tinbergen d'intégration négative - il permet cependant d'apercevoir comment la jurisprudence constitue, déjà à ce stade, un instrument propre à tracer les avenues menant aux stades d'intégration plus poussée à laquelle doit aboutir une application correcte de l'ensemble des dispositions des traités.

I. Libre circulation des marchandises.

1. Il faut, à cet égard, souligner d'abord la perspective globale dans laquelle la Cour de justice a appréhendé des dispositions éparpillées dans le traité et qui, à première vue, concernent des domaines fort différents. Qu'il s'agisse de l'abolition des droits de douane ou des taxes d'effet équivalent, de l'élimination des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent dans les échanges intracommunautaires, de la mise en place d'un tarif douanier commun, de l'interdiction de frapper les produits importés de taxes intérieures discriminatoires par rapport à celles frappant les produits indigènes ou encore de l'application des règles de concurrence, de celles relatives aux aides d'Etat ou aux monopoles commerciaux, l'objectif commun et la préoccupation toujours présente sont *l'unité du marché*, c'est-à-dire, la création d'un espace économique où prévalent des conditions aussi proches que possible de celles qui caractérisent un marché interne.

La jurisprudence relative aux accords, ententes et pratiques concertées anticoncurrentielles est, à cet égard, instructive. L'objectif des articles 85 et 86 est d'éviter que, les entraves aux échanges d'origine étatique ayant été éliminées, un recloisonnement du marché ne s'opère par le recours à des techniques de droit privé. Le but poursuivi par les articles 85 et 86 ne se confond donc pas avec celui poursuivi par les législations antitrust nationales, et c'est ce qui amène, suivant les nécessités de l'unité de marché, la Cour à se montrer tantôt plus, tantôt moins sévère que les juridictions ou administrations nationales, dans l'appréciation de l'existence de comportements anticoncurrentiels.

2. Il faut signaler en second lieu la jurisprudence relative à l'élimination des taxes d'effet équivalent à des droits de douane et des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives. Dans chacun de nos Etats, il était perçu, à l'occasion d'importations ou d'exportations, soit au moment du passage de la frontière, soit à un stade antérieur ou postérieur une multitude de prélèvements de toute nature : droits sur la délivrance de licences d'exportation ou d'importation, droits de statistique, de contrôle sanitaire, droits administratifs, droits de cabotage, etc.

Le traité prévoit l'élimination de ceux de ces prélèvements qui ont « un effet équivalent à un droit de douane ».

On aurait pu s'imaginer que le critère utilisé pour décider s'il y avait lieu d'assimiler ces charges à des droits de douane et de les interdire, serait leur caractère protecteur, fût-il camouflé et ce point de vue a été défendu. La Cour, cependant, s'est montrée plus exigeante car son critère c'est l'unité du marché. Pour reconnaître à ces charges, quelle qu'en soit la nature, un effet équivalent à celui d'un droit de douane, il importe, dit-elle, de considérer cet effet au regard des objectifs du traité et notamment par rapport à la libre circulation des marchandises (13).

Il en résulte que l'élimination de ces taxes ne vise pas exclusivement leur caractère protecteur mais que la justification de leur interdiction réside dans l'entrave que toute charge pécuniaire, fût-elle minime, appliquée en raison du franchissement des frontières, constitue pour la libre circulation des marchandises, quand ce ne serait qu'en raison des formalités administratives qu'elle implique.

3. Plus exemplaire encore est la jurisprudence relative à l'impact du marché commun sur l'exercice des droits de propriété industrielle et commerciale : marques, brevets, droits d'auteur et droits assimilés. On sait que les législations des Etats membres, par l'effet de la règle de la territorialité de la marque en droit national rendent, ou plutôt rendaient, possible grâce au dépôt simultané d'une même marque par le même titulaire ou par des titulaires agissant de concert ou en qualité d'ayants droit les uns des autres dans différents Etats membres un cloisonnement des marchés, le produit déposé par un opérateur économique dans un Etat ne pouvant pénétrer dans les autres Etats membres où il était également déposé, sous peine de voir l'importateur poursuivi pour contrefaçon. Ces techniques constituent un exemple frappant des possibilités de fermeture, par le recours au droit privé, de frontières entre lesquelles les entraves de droit public ont été éliminées. Or, l'article 36 du traité dispose que ces restrictions peuvent être maintenues à condition de ne constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres. La

Cour a interprété cette disposition comme une exception à une règle fondamentale, avec la ferme volonté de la maintenir dans les limites de son objet véritable qui est de sanctionner les contrefaçons et non de partager les marchés.

Il en résulte qu'est incompatible avec le principe de la libre circulation des marchandises le fait d'invoquer le droit national des marques et en particulier le principe de la territorialité de la marque pour s'opposer à l'importation de produits qui, dans différents Etats membres, sont pourvus d'une marque identique, lorsqu'elle a été déposée par un même titulaire ou avec le consentement de celui-ci, ou encore lorsqu'il s'agit de marques ayant une origine commune.

La Cour est consciente des difficultés que suscite, pour les spécialistes des droits intellectuels, cette jurisprudence mais il lui paraît indispensable de la maintenir parce qu'elle implique un exercice du droit de la propriété industrielle conforme aux nouvelles dimensions d'un marché unique.

4. Il faut, lorsqu'on parle de la jurisprudence de la Cour comme instrument d'intégration, signaler également celle relative à la préférence communautaire. Ici, au principe de l'unité du marché s'ajoute celui de la *solidarité* de ses composantes. Le texte à partir duquel cette notion a été élaborée est l'article 44 du traité CEE aux termes duquel des prix minima, pour les produits agricoles, doivent être appliqués de manière à ne pas faire obstacle « au développement d'une préférence naturelle entre les Etats membres ». La Cour y a vu une application particulière d'un principe général qui commande l'action des autorités communautaires.

C'est dans l'arrêt du 4 juillet 1963 (14) que cette idée apparaît pour la première fois. Il y est dit que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire la Commission doit se laisser guider par l'objectif de la multiplication et de l'intensification des liens économiques entre les Etats membres d'où résulte une préférence en faveur d'un approvisionnement communautaire par rapport à un approvisionnement extérieur. Cette même conception se retrouve dans les arrêts *Beus* du 13 mars 1968 (15), *Rheinmühlen* du 27 octobre 1971 (16) et *Geddo* du 12 juillet 1973 (17). Il en résulte que si la Communauté, dans sa politique commerciale à l'égard des pays tiers, entend, conformément à l'article 110, mener une politique ouverte, le degré de protection qu'elle assure à ses ressortissants est libre de sujétions et dépend en fin de compte des engagements internationaux qu'elle accepte de souscrire.

II. La libre circulation des personnes et des services.

1. Ce sont, sur un plan différent, des préoccupations analogues que reflète la jurisprudence communautaire relative à la libre circulation des personnes et des services.

La partie de cette jurisprudence, tant celle de la Cour que celle des juridictions nationales, qui concerne la sécurité sociale des travailleurs migrants, est abondante, largement connue et, je crois, unanimement acceptée.

Il me suffira, dès lors, d'en signaler deux aspects qui mettent en lumière les objectifs d'intégration sociale poursuivis concurremment à l'intégration économique et qui, ensemble, concourent à la création de cette aire de prospérité commune, prologue des destins délibérément partagés. La Cour a donné systématiquement de la notion de sécurité sociale une interprétation moderne et conforme à l'évolution en cours dans la plupart des Etats membres. Cette évolution conduit à englober dans le champ de cette branche du droit, des risques qui, dans un stade antérieur, appartenaient plutôt à la notion d'assistance. D'autre part, grâce au règlement du Conseil n° 1612/68 du 15 octobre 1968 (18) la notion d'égalité dans les conditions de travail a été comprise comme impliquant la non-discrimination en ce qui concerne l'ensemble des services sociaux et culturels qui, dans chaque Etat membre, sont mis à la disposition des citoyens. La Cour a déclaré que les enfants de travailleurs migrants jouissaient des mêmes droits que les nationaux en ce qui concerne l'accès aux études notamment en matière de bourses (19), qu'il en était de même au regard de la législation des handicapés (20) et, tout récemment, qu'il en allait également ainsi pour les réductions consenties aux familles nombreuses par les sociétés de chemins de fer (21).

2. Ce n'est que plus récemment que le juge communautaire a été saisi des problèmes que soulève le libre

exercice des professions non salariées, c'est-à-dire le droit d'établissement et la libre prestation des services. Dans ce domaine également, c'est plus d'une fois par la façon dont a été abordée l'exception à la règle, qu'il est possible de mesurer l'importance reconnue à celle-ci. A cet égard, une mention spéciale doit être faite de la jurisprudence relative à l'interprétation des dispositions du traité qui restreignent la portée du principe de la libre circulation des personnes. Ces limitations sont de deux ordres : les unes concernent les emplois dans les administrations publiques (art. 48, par. 4) ou les activités participant, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique (article 55), les autres les limitations que les Etats sont autorisés à appliquer pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publique (art. 48, par. 3 et 56, par. 1) Ces limitations ont, une fois de plus, été interprétées comme doivent l'être des exceptions à une règle fondamentale, sans rigueur tâtilonne, mais avec la ferme volonté de les réduire à leur objet véritable. C'est ce qui ressort de l'arrêt *Sotgiu* (22) selon lequel l'exclusion des emplois dans les administrations publiques peut être opposée à l'accès à l'emploi, mais ne peut servir de motif, une fois que le ressortissant de l'autre Etat membre a été admis à cet emploi, pour justifier des mesures discriminatoires à son égard en ce qui concerne la rémunération ou les conditions de travail.

De même, la réserve relative à l'exercice de l'autorité publique ne peut être opposée à l'admission d'un avocat d'un autre Etat membre au barreau, tout au moins en ce qui concerne les activités de consultation, d'assistance juridique et de représentation des parties en justice (23). Enfin, la réserve d'ordre public a fait l'objet dans les arrêts *Van Duyn* (24), *Bonsignore* (25) et *Rutili* (26) d'une interprétation qui, tout en ménageant la marge d'appréciation nécessaire en la matière, met des limites, en ce qui concerne les mesures de police dont peuvent être l'objet les ressortissants des autres Etats membres, au pouvoir d'appréciation quasi illimité que les Etats membres étaient habitués à s'arroger en la matière.

3. Un élément d'intégration, peu aperçu jusqu'ici mais mis en lumière par une jurisprudence récente, se trouve dans la circonstance que le droit communautaire, notamment en matière de libre circulation des personnes et de libre établissement, peut être invoqué non seulement, dans chaque Etat membre, par les ressortissants des autres Etats membres, en vue d'y bénéficier d'un traitement non discriminatoire par rapport aux nationaux, mais également par ces nationaux eux-mêmes, en vue d'éliminer les restrictions d'ordre géographique qui limitent leur propre liberté d'établissement ou de circulation. C'est ce que font voir les arrêts *Van Binsbergen* (27) et *Coenen* (28) dans lesquels la Cour a interprété les règles relatives à la liberté d'établissement comme interdisant à une législation nationale de subordonner, pour les nationaux, l'exercice de certaines activités à un établissement obligatoire sur le territoire. Il ne peut être dérogé à cette interdiction que si les garanties qu'implique l'exercice de certaines professions ne peuvent être atteintes par des moyens moins restrictifs de la libre circulation des personnes. Le but des traités n'est, en effet, pas de créer neuf marchés dans lesquels les ressortissants des autres Etats membres seraient traités sur le même pied que les nationaux, mais de promouvoir l'institution d'un marché unique réalisant pour tous, nationaux et ressortissants des autres Etats membres, un espace économique et social intégré.

*

**

Voilà donc quelques vues rapides sur certaines lignes de force de la jurisprudence communautaire. Je sais que tout cela est parcellaire et se situe à un niveau d'intégration encore élémentaire et je sais également qu'il y a une méthode imparable de ruiner cet acquis, qui est de ne pas faire l'union économique et monétaire dans un délai prévisible; mais j'espère cependant avoir réussi à éclairer les motivations profondes d'une jurisprudence au service de l'objectif d'un espace économique et humain solidaire.

Je voudrais compléter ce tableau par une dernière réflexion mais qui me paraît indispensable et qu'il est peut-être utile de voir formuler par quelqu'un dont le devoir professionnel est de faire abstraction de ses préférences idéologiques.

Vous n'aurez pas trouvé dans cet exposé la conception que la création d'un espace économique commun est nécessairement liée à un régime économique et social déterminé. La conception inverse provoque chez certains esprits des réticences graves vis-à-vis de l'oeuvre d'intégration mais elle est absente de la jurisprudence de la Cour et du juge communautaire en général, parce qu'elle est absente du traité.

Il est, à coup sûr, exact que des économies de marché sont plus faciles à rapprocher que des économies comportant une large part de mécanismes d'intervention, mais ce n'est pas sur l'irréversibilité de cette proposition qu'est fondée la communauté européenne. La réalisation des quatre libertés qui tend à la création d'un espace économique unique, ne préjuge pas des orientations économiques de l'ensemble ainsi constitué, ni du contenu des politiques communes ni des objectifs des politiques générales au niveau de leur coordination. L'exemple de la politique agricole commune suffit à faire voir que des options fort différentes sont possibles et il est facile d'apercevoir que ces politiques communes constituent des instruments stratégiques d'une importance capitale à cet égard. Les conceptions économiques qu'expriment nombre de règles du traité correspondent à une conception instrumentaliste du libéralisme économique et non à l'idée qu'il est l'*Ordnungsprinzip* des économies intégrées (29).

Si nous voulons réellement une Communauté démocratique, ce sera en fin de compte à l'opinion publique européenne, politiquement organisée, qu'il appartiendra de décider des orientations décisives sur ce plan. Ainsi donc, si la Communauté c'est, à coup sûr, laisser passer, à travers les frontières, les hommes, les marchandises, les services et les idées, ce n'est pas nécessairement, automatiquement, inéluctablement, laisser faire. Dans la perspective de l'intégration cette constatation me paraissait devoir être faite.

Je m'excuse de ce que cet exposé a pu avoir d'austère. Peut-être aurais-je pu l'alléger en me référant à certains aspects anecdotiques de la jurisprudence communautaire, comme tel ou tel litige où la Cour a été appelée à dire si la viande de caribou est du bétail ou du gibier ou si un phasianidé, appelé cupidon des prairies, était ou non une volaille. Mais même ces humbles tâches, la Cour les accepte sans rechigner, car derrière ces médiocres litiges se profile l'exigence impérieuse d'une application uniforme du tarif douanier par les administrations nationales appelées désormais à agir en commun, c'est-à-dire, un prolongement technique mais indispensable à la réalisation de l'objectif fondamental, celui d'un espace économique intégré.

Mais j'ai préféré m'en tenir à l'essentiel et l'essentiel est nécessairement austère.

Il m'arrive fréquemment, au moment d'entrer en délibéré, de me remémorer les paroles de Robert Schuman: « Dès l'origine nous sommes guidés à la fois par une inspiration noble dont nous n'avons pas à rougir en même temps que par un réalisme pragmatique qui nous maintient sur terre et nous préserve des envolées utopiques. Ainsi nous combinerons deux méthodes, l'une déductive qui part de certains principes établis par avance, l'autre inductive qui explore le champ mouvant des faits et des contingences. Aucune ne saurait prétendre au monopole ».

Il me semble que le juge communautaire doit en faire autant. Dans la mesure où la jurisprudence est créatrice du droit, il contribue à l'élaboration des modèles de relations nouvelles entre les hommes et les Etats qui constituent la Communauté. Mais, en outre, jour après jour, par une collaboration confiante, cette jurisprudence crée des habitudes juridiques communes, des réflexes communs et pour ce grand corps de juristes répandu d'Edimbourg à Catane, de Bordeaux, patrie de Montesquieu, à Francfort, patrie de von Savigny, le sentiment de travailler ensemble à l'accomplissement d'une grande entreprise.

(*) Conférence organisée le 26 mars 1976 par l'Association des juristes européens du barreau de Paris.

(1) CJ, 25-10-1972, aff. n° 96/71 *Haegeman*, Rec., p. 1005; CJ, 26-11-1975, aff. n° 99/74, *Grands moulins des Antilles*, Rec., p. 1531; CJ, 21-1-1976, aff. n° 46/75, *Imp. Bestiame Carni*, Rec., p. 65.

(2) *Pas.* 1971, I, p. 914.

(3) *Aussen-Wirtschafts-Dienst*, 1971, p. 418-420.

(4) *Il Foro Italiano*, XCVII/1972, n° 7-8, parte prima, col. 1963-1986.

(5) *Common Market Law Reports*, vol. XIII/1974, part 79, p. 251-302.

(6) *J. T.*, 1974, p. 409.

(7) *Ces Cahiers*, 1975, p. 631.

(8) *Ces Cahiers*, 1975, p. 149.

(9) *Il Foro Italiano*, C/1975, n° 12, parte prima, col. 2661-2670.

(10) *J.O. République française*, 16-1-1975, p. 671.

(11) CJ, 13-11-1964, aff. j^{tes} n° 90 et 91/63, *Commission c. Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique*, Rec., p. 1232.

(12) Cass. fr., 24-5-1975, *ces Cahiers*, 1975, p. 631-636.

- (13) CJ, 14-12-1962. aff. j^{tes} n^{os} 2-3/62, *Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique*, Rec., p. 826; CJ, 1-7-1969, aff. j^{tes} n^{os} 2-3/69, *Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders*, Rec., p. 200.
- (14) Aff. n° 24-62, *République fédérale d'Allemagne c. Commission*, Rec., p. 142.
- (15) Rec., p. 147.
- (16) Rec., p. 837.
- (17) Rec., p. 877.
- (18) JO, n° L 257 du 19-10-1968.
- (19) CJ, 31-7-1974, aff. n° 9-74, *Casagrande*, Rec., p. 773.
- (20) CJ, 24-1-1975, aff. n° 68-74, *Alaimo*, Rec., p. 109.
- (21) CJ, 30-9-1975, aff. n° 32-75, *Christini*, Rec., p. 1085.
- (22) CJ, 12-2-1974, aff. n° 152-73, Rec., p. 153.
- (23) CJ, 21-6-1974, aff. n° 2-74, *Reymers*, Rec., p. 631.
- (24) CJ, 4-12-1974, aff. n° 41-74, Rec., p. 1337.
- (25) CJ, 26-2-1975, Rec., p. 297.
- (26) CJ, 28-10-1975, aff. n° 36-75, Rec., p. 1219.
- (27) CJ, 3-12-1974, aff. n° 33-74, Rec., p. 1299.
- (28) CJ, 26-11-1975, aff. n° 39-75, Rec., p. 1547.
- (29) Voy. à cet égard J. MERTENS DE WILMARS, *De economische opvattingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie* (Les conceptions économiques dans la jurisprudence de la Cour de justice) in *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, t. II, p. 285 et suiv.