

Pierre Pescatore, Les travaux du "groupe juridique" dans la négociation des traités de Rome

Légende: En 1981, Pierre Pescatore, ancien conseiller légal au ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et membre du groupe de rédaction au sein de la Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom, rappelle le rôle et la nature des activités de ce comité chargé à Val Duchesse de l'élaboration des dispositions générales et de la mise en forme juridique des traités de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom).

Source: Hémecht. Revue d'histoire luxembourgeoise. 1982, n° 2; 34. Jg. Luxembourg: Hémecht-Imprimerie Saint-Paul S.A. "Les travaux du "groupe juridique" dans la négociation des traités de Rome", auteur:Pescatore, Pierre , p. 145-161.

Copyright: (c) Hémecht - Imprimerie Saint-Paul

URL:
http://www.cvce.eu/obj/pierre_pescatore_les_travaux_du_groupe_juridique_dans_la_negociation_des_traites_de_rome-fr-1d333821-00f1-495a-ba5b-305a2a2536d3.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Les travaux du « groupe juridique » dans la négociation des traités de Rome

L'article qu'on va lire a été publié pour la première fois par l'Institut royal des relations internationales de Bruxelles dans un numéro spécial de Studia diplomatica (précédemment Chronique de politique étrangère), XXXVI (1981) sur: « Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne ». Nous avons repris ce texte en raison de l'intérêt qu'il présente du point de vue de l'histoire nationale luxembourgeoise. Il est rappelé que la délégation chargée de négocier au nom du Grand-Duché de Luxembourg les traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) a été composée comme suit: M. Joseph Bech, ministre des Affaires étrangères; M. Lambert Schaus, ambassadeur du Luxembourg à Bruxelles, chef de délégation; MM. Albert Duhr, conseiller au ministère des Affaires étrangères, et Philippe Ménager, fonctionnaire au ministère des Affaires économiques, représentants au groupe « Marché commun »; MM. Pierre Hamer, fonctionnaire au ministère des Transports et de l'Énergie, et Alphonse Graff, ingénieur, représentants au groupe « Euratom »; M. Pierre Pescatore, conseiller au ministère des Affaires étrangères, représentant au « groupe juridique » (1) ; le chef de la délégation était assisté en outre par M. Albert Borschette, conseiller à l'ambassade du Luxembourg à Bruxelles. Les négociations ont eu lieu d'octobre 1956 à mars 1957 au château de Val Duchesse à Bruxelles et elles se sont terminées par la signature des traités à Rome, le 25 mars 1957.

Je voudrais rendre compte dans ces lignes de la plus extraordinaire négociation à laquelle il m'a été donné de participer, comme membre d'un petit groupe de juristes européens, d'octobre 1956 à mars 1957 dans le cadre de la Conférence qui a abouti à la signature, le 25 mars 1957, des traités instituant la Communauté économique européenne et l'Euratom. C'est en effet ce groupe qui a donné leur forme définitive aux traités tels qu'ils ont été signés ce jour-là, au Capitole, après y avoir contribué de substantiels chapitres issus de ses propres travaux. Il vaut la peine de retracer l'histoire de cette phase brève, mais extrêmement dense de l'histoire européenne, qui a débouché sur la mise en vigueur de traités d'une importance exceptionnelle, donnant une forme durable aux rapports intereuropéens tout en fixant le modèle d'un des plus remarquables développements du droit international contemporain.

Qu'il me soit permis de placer au début de ces lignes un avertissement : ce qu'on va lire sont des souvenirs personnels, marqués, par la force des choses, d'une empreinte subjective. Étant par tempérament tourné vers l'avenir, je n'ai conservé de cette négociation ni notes, ni documents, de manière que cet essai d'histoire, outre la coloration subjective, comportera sans doute aussi des lacunes, peut-être même des erreurs. Dieu merci, la plupart des compagnons de cette grande aventure sont toujours en vie, exception faite de l'inoubliable Ernst Wohlfarth, prématurément décédé. Peut-être que ces notes auront le don de susciter des commentaires et des compléments; le sujet en vaudrait certainement la peine.

Je prie le lecteur d'excuser si, pour répondre à un besoin de clarté, je mets quelque système, même dans l'exposé d'un chapitre d'histoire; je voudrais en effet présenter les travaux du « groupe juridique » en traitant tour à tour les aspects suivants: le cadre général de la négociation et la place dans celui-ci du groupe en question; la composition du groupe et l'inspiration de ses travaux; la méthode de travail appliquée; enfin, l'œuvre accomplie.

1. Le cadre de la négociation et la tâche du « groupe juridique »

La négociation qui a abouti à la signature des traités de Rome a été engagée dans le cadre d'une conférence intergouvernementale qui comportait, à bien des égards, les caractéristiques classiques du genre: au sommet, les réunions périodiques des ministres des Affaires étrangères (avec un recours occasionnel aux chefs de gouvernement); sous l'autorité des ministres, les chefs de délégation, en partie des secrétaires d'État, en partie des ambassadeurs ou d'autres hauts fonctionnaires. Sous l'autorité des chefs de délégation fonctionnent trois « groupes » au sein desquels s'est déroulé le gros de la négociation. Il y avait un groupe pour les affaires du Marché commun, un groupe pour les affaires atomiques, - et le « groupe juridique », celui dont il s'agit ici de faire l'histoire.

La conférence n'avait pas de règlement formel. Les options fondamentales étant prises par les ministres, la négociation s'est organisée très librement, avec d'intenses échanges entre les différents niveaux. Mais c'est

bien au sein des trois « groupes » mentionnés que les clauses des traités ont été négociées et mises au point. Dans la mesure où l'accord a pu être atteint dans le cadre de ces groupes, le rôle des échelons supérieurs - chefs de délégation et ministres - a été d'entériner les solutions trouvées; là où subsistaient des divergences, celles-ci ont été arbitrées au niveau supérieur. Nous verrons ci-après comment le groupe juridique a tiré parti de cette méthode de négociation pour maintenir son « quant à soi ».

Cependant, il faut aussi tenir compte d'autres caractéristiques qui étaient particulières à cette négociation, puisque ce sont peut-être celles-là qui ont contribué le plus puissamment au succès des travaux, y compris ceux du groupe juridique. Deux facteurs doivent être ici mentionnés. D'une part, il faut rappeler que la présidence de la conférence avait été confiée, à titre personnel, à Paul-Henri Spaak, ministre belge des Affaires étrangères, dont l'action personnelle, soit directe, soit par l'intermédiaire de personnes de confiance, a été un facteur décisif du succès de nos travaux. D'autre part, il ne faut pas oublier le fait qu'il existait à cette époque déjà une Communauté européenne, la CEEA, de manière que la négociation a pris place tout naturellement dans le cadre des institutions existantes et, plus particulièrement, du Conseil de ministres (appelé à l'époque encore « Conseil spécial ») dont le secrétariat, sous la direction de Christian Calmes, a assumé le service de la conférence. La présence de cet excellent compatriote à cet endroit central a été pour moi un appui appréciable du point de vue, surtout, de l'information.

La mission du « groupe juridique » n'avait jamais été définie de manière bien précise, aussi peu d'ailleurs que celle des deux autres groupes de négociation. En fait, les juristes ont assumé dans cette négociation deux tâches distinctes que l'on pourrait appeler l'une « primaire » et l'autre « secondaire ».

En premier lieu, et ce fut sans doute la partie la plus importante du travail accompli, le groupe juridique était chargé de l'élaboration de toutes les clauses juridiques et générales du traité, y compris les dispositions institutionnelles. Bien sûr les dispositions fondamentales concernant des objets tels que le rôle du Conseil, le profil de l'exécutif communautaire, la composition des organes, l'élection de l'Assemblée, la pondération des votes et les exigences d'unanimité ont été prises au niveau politique. Ces options prises, l'élaboration des clauses institutionnelles, la définition des pouvoirs et la mise au point des processus décisionnels ont été l'affaire du groupe juridique qui a assumé ainsi des responsabilités dépassant de loin le domaine du droit proprement dit. Il est à noter que tout ce qui concernait la Cour de justice avait été laissé intégralement au groupe juridique qui a donc pu disposer avec une grande liberté dans ce domaine. Ainsi donc, c'est au fil des discussions de ce groupe que s'est concrétisée, graduellement, la structure institutionnelle de la Communauté telle que nous la connaissons.

La seconde tâche dévolue aux juristes a été la révision des textes issus de la négociation du groupe « Marché commun » et du groupe « Euratom »; là il agissait donc en tant que comité de rédaction. Ces textes, préparés par les spécialistes des différentes matières, avaient besoin d'une mise en forme ou, à tout le moins, d'une révision du point de vue juridique. Ce travail a été accompli en cas de nécessité dans le cadre de réunions mixtes avec les groupes ou sous-groupes intéressés. L'emprise du groupe juridique a été ici moins profonde que dans le domaine qui était proprement le sien. En effet, assez régulièrement, dès qu'on essayait de mettre au point des formules peu satisfaisantes du point de vue juridique, les experts se récriaient en faisant observer que l'on remettait en cause des compromis péniblement acquis entre délégations. Ainsi, plus d'une ambiguïté juridique est passée dans les traités.

2. Composition du groupe - ses inspirations

Dans le partage des présidences, le groupe juridique était échu à l'Italie, l'Allemagne s'étant réservé la présidence du groupe « Marché commun » et la France, celle du groupe « Euratom ». Notre président fut l'ambassadeur Roberto Ducci qui a mené nos travaux avec infiniment de tact et d'intelligence. En tant que président, il était placé au-dessus des parties; le représentant de l'Italie dans notre groupe a été Nicola Catalano, membre de cette institution exceptionnelle qu'est l'*Avvocatura dello Stato* qu'il venait de rejoindre après avoir été pendant plusieurs années l'un des conseillers juridiques de la Haute Autorité. Les pays du Benelux étaient représentés chacun par un seul délégué: Yves Devadder, chef du service juridique des Affaires étrangères pour la Belgique, son homologue néerlandais, Willem Riphagen, et l'auteur de ces lignes comme représentant du Luxembourg. Le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Joseph Bech, m'avait

confié cette mission à la demande de Lambert Schaus, chef de la délégation luxembourgeoise. Étant donné qu'il y avait entre nous un accord profond sur l'objectif à atteindre, - *Europam esse construendam* -, j'ai pu agir dans la négociation avec la plus grande liberté et au mieux des situations, sans jamais être gêné par des instructions restrictives de leur part.

Les choses étaient plus compliquées en ce qui concerne l'Allemagne et la France. La République fédérale alignait trois délégués, à savoir Josef Mühlhölfer pour les Affaires étrangères, Ernst Wohlfarth pour la Justice et Hans-Peter von Meibom du ministère de l'Intérieur. Bien que Mühlhölfer fût le chef de l'équipe, notre interlocuteur principal a été Wohlfarth, un homme d'une bonne volonté foncière et d'une rare finesse d'esprit, qui est devenu, à l'issue de cette mémorable négociation, chef du service juridique du Conseil. Du côté français, le délégué en titre était Georges Vedel, qui, sauf quelques brèves apparitions, ne participait guère au fond de la négociation; notre interlocuteur au jour le jour, était Jean-Jacques de Bresson, magistrat détaché au Quai d'Orsay, qui fut un négociateur avisé mais, je dois le dire, difficile. En fait, le thème fondamental de toute cette négociation a été de trouver un terrain d'entente entre la France et les autres partenaires; plus tard je compris que nous avions vécu alors le début des problèmes qui allaient caractériser durablement la vie de la Communauté à la suite du bouleversement politique intervenu en France à partir de 1958.

En dehors des représentants nationaux, participaient à nos travaux deux fonctionnaires de la CECA, Hubert Ehring, conseiller juridique du Conseil spécial de ministres, et Michel Gaudet, chef du service juridique de la Haute Autorité. M. Spaak ayant donné la préférence à la « voie institutionnelle », en ce qui concerne ses contacts avec nous, un rôle central revenait à Gaudet en tant qu'il était, parmi nous, l'homme de confiance à la fois du président de la conférence et de l'exécutif communautaire, défenseur naturel, en d'autres termes, des thèmes unitaires. Il s'acquitta de cette mission avec une conviction profonde et une autorité particulière due à son expérience institutionnelle à laquelle s'ajoutait le prestige de sa « maison » d'origine, le Conseil d'État français. Il trouvait un allié naturel dans son ancien collègue, Nicola Catalano, redevenu délégué national mais riche de son expérience communautaire, qui liait les ressources d'une inventivité féconde à celles d'une éloquence persuasive. En faisant la somme de mes souvenirs je n'hésite pas à placer les deux au centre même de notre négociation, dont ils furent les inspireurs et les animateurs constants.

Il ne faut pas pour autant minimiser le rôle des autres. Je conserve le meilleur souvenir de la courtoise vivacité d'Yves Devadder, surtout aux moments difficiles de la négociation, où il s'agissait de trouver des formules de compromis ou de rechange; comme Belge, il était visiblement intéressé au succès de l'œuvre entreprise. Quant à Willem Riphagen, il avait sur nous tous l'avantage d'avoir participé déjà à la négociation du traité CECA et de la CED. Je n'ai cessé d'admirer l'intelligence juridique exceptionnelle qui est la sienne; je pense que l'incontestable solidité juridique des traités doit beaucoup à la pénétration de son esprit critique. Il avait en effet le don d'apprécier les formules juridiques à la lumière de leurs conséquences, proches et lointaines, et son regard dépassait visiblement l'horizon de la plupart de ses interlocuteurs. Je lui ai trouvé également une sensibilité toute particulière pour les problèmes de structure juridique; cette vision a sans doute favorisé la cohésion de nos traités et des principes qui les inspirent.

Les problèmes de la délégation allemande furent particuliers: l'Allemagne sortait à peine d'une longue épreuve et devait s'accommoder d'une négociation qui, étant menée, en tout cas au sein de notre groupe, en langue française, sans traduction, comportait une dominante décidément « latine », à quoi s'ajoutait la forte personnalité des délégués, parmi nous, de ce monde culturel. Étant le seul à parler couramment l'allemand comme le français, j'ai pu établir d'emblée un rapport de confiance avec la délégation allemande, spécialement avec Wohlfarth, expliquer ainsi beaucoup de choses dans les deux directions et désamorcer quelques malentendus.

Comparé au décousu de tant d'organes internationaux, notre groupe avait une remarquable cohésion qui allait d'ailleurs en augmentant, grâce à la connaissance mutuelle et aux rapports de confiance qui se développaient au fil d'une négociation continue qui s'étendait sur une période de cinq mois et qui, à la fin, occupait nos journées et jusqu'à nos nuits. Les tempéraments se complétaient de manière assez heureuse dans leurs contrastes: le dynamisme et l'inventivité des uns, l'esprit critique et la prudence des autres s'équilibraient dans une atmosphère de volonté constructive; je comprends dans cette constatation les

délégués français étant donné que, sans leur consentement, les Traités ne seraient pas devenus ce qu'ils sont.

En effet, grâce aux préalables arrêtés par nos gouvernements, lors des conférences de Messine et de Venise, un objectif nous était fixé. Cet objectif avait été concrétisé, du point de vue économique et technique, par le « rapport Spaak ». Il faut dire cependant que ce rapport ne contenait guère d'indications utilisables du point de vue juridique, de manière qu'à la différence des autres groupes nous nous trouvions devant une tâche, au départ, encore largement ouverte. Nous étions tous juristes et, en dépit de nos origines nationales, nous participions donc à un monde de valeurs communes. Mais il y avait un autre facteur décisif que j'ai mentionné: nous avions une base de départ sûre dans les textes du traité CECA. Il faut dire en toute modestie que les véritables initiateurs ont été ceux qui ont créé, ex nihilo, la conception politique, économique et juridique du traité de Paris. Sous ce rapport, nous n'étions que des épigones. Car, pour la plupart des problèmes institutionnels, juridiques, judiciaires que nous avions à résoudre, nous disposions d'éléments dans le traité CECA, auxquels s'ajoutait déjà toute une expérience institutionnelle, y compris un peu de jurisprudence.

Notre problème a été de faire évoluer tout cela, de le perfectionner et, surtout, de le placer dans la perspective, considérablement élargie, d'un marché commun général. Sur tous les plans, qu'il s'agisse des objectifs, des structures, du système législatif, des processus de décision, du contrôle juridictionnel, les traités de Rome sont donc inconcevables sans le précédent du traité CECA; mais ils comportent en même temps de nombreux traits originaux et représentent à ce titre un véritable « saut » institutionnel et juridique.

A côté de ce modèle, il y avait d'autres sources d'inspiration inavouées: le traité de la CED et le projet de statut politique de l'Assemblée *ad hoc*. Bien entendu, il fallait éviter de répéter les erreurs qui avaient occasionné le naufrage de ces projets; il fallait surtout apaiser les démons qu'ils avaient suscités. Toute allusion à cette phase malheureuse des relations intereuropéennes était donc interdite - mais les projets étaient là, ils contenaient des formules utilisables et certains d'entre nous les avaient sûrement dans leurs cartons. A cela s'ajoute une autre source d'inspiration qui m'était commune avec mes deux collègues du Benelux: nous avions déjà à cette époque l'expérience de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (3) et, ensemble avec les Néerlandais, dix ans de négociation continue pour la création du Benelux. A cela s'ajoutait, en ce qui me concerne, la connaissance du *Zollverein* allemand qui a joué un rôle considérable dans l'histoire politique du Luxembourg. Il y avait donc là un « genre d'affaires » qui nous était familier, qui correspondait pour nous à une expérience vécue, alors que les représentants des trois grands pays évoluaient avec peu d'assurance sur un terrain qui était pour eux, manifestement, *terra incognita*.

3. Les méthodes de travail

Notre groupe, à la différence des autres groupes de négociation, a travaillé exclusivement en séances plénières. Il n'y a pas eu de sous-groupes. Nous étions toujours les mêmes à coopérer, ce qui a été hautement profitable pour la connaissance mutuelle et la cohésion des travaux. Ceci d'autant plus que, compte tenu du caractère essentiellement juridique de nos discussions, les conflits d'intérêts ne se faisaient guère jour parmi nous. Personnellement, comme représentant d'un très petit pays, j'ai beaucoup apprécié cette atmosphère puisque, à la différence de ce qui se passait dans les autres groupes, où l'importance des intérêts déterminait le poids des négociateurs, on n'apercevait guère des différences de taille entre les membres de notre groupe. Ce qui comptait, c'était l'utilité des propositions faites par les uns et par les autres et la force de conviction des arguments utilisés pour justifier des propositions, ou pour les combattre, selon le cas.

A l'intérieur du groupe, une certaine répartition des tâches s'était établie de manière toute pragmatique. Pour autant que je me souvienne, Catalano et Gaudet se sont occupés surtout des aspects institutionnels, en multipliant sur ce plan les contacts politiques et les propositions de texte. Ils ont agi en quelque sorte comme corapporteurs pour cet aspect des problèmes. Gaudet, en particulier, a présenté, vers la fin des travaux, la première « maquette » de ce que serait le traité CEE dans son ensemble et il avait préparé le projet de la convention relative aux institutions communes, modèle du futur « traité de fusion ».

Personnellement, comme mes collègues connaissaient ma prédilection pour les questions de théorie générale du droit, j'avais été prié de préparer le premier projet des clauses de caractère juridique et général. J'ai été

amené ainsi à introduire l'ébauche de nombreuses dispositions qui ont fini par s'éparpiller sur l'ensemble des traités, à commencer par les articles liminaires, par les chapitres institutionnels jusqu'aux dispositions générales et finales. Ces clauses sont identiques, *mutatis mutandis*, dans les deux traités, CEE et Euratom.

La négociation a été menée de vive voix. La discussion s'est engagée directement sur des textes précis, au début très sommaires, présentés soit par ceux qui faisaient fonction de rapporteurs, soit par l'un ou l'autre délégué. Au fil des « moutures » successives se sont constitués, peu à peu, des textes de négociation, puis des textes négociés, qui se sont agrégés en ensembles et qui ont été, en fin de compte, réunis avec les textes de fond issus des autres groupes. Il n'y a eu ni enregistrement sonore, ni procès-verbal de nos travaux. La négociation a été un processus essentiellement libre et ouvert dont la seule concrétisation se trouve dans les textes tels qu'ils ont été finalement authentifiés par la signature. Il en résulte qu'aucun crédit ne doit être attaché aux bribes de documents, recueillis par la suite et reproduits sous forme de « travaux préparatoires ». Ces éléments sont certes authentiques, mais ils n'ont aucune signification, étant donné que l'essentiel tient dans une discussion purement orale dont le seul reflet ayant une valeur juridique est, comme je viens de le dire, le texte final des Traités.

Dans l'accomplissement de sa tâche de négociation, le groupe juridique s'est toujours efforcé d'établir l'accord en son propre sein. Plutôt que de porter ses divergences devant les chefs de délégation et éventuellement les ministres, le groupe a toujours essayé de faire l'unanimité en son propre sein, et il y a effectivement réussi sur toute la ligne. Tous les textes issus du groupe ayant trouvé ainsi l'accord unanime des délégations, ils n'avaient plus qu'à être entérinés par les chefs de délégation et les ministres. Grâce à une bonne coordination au sein des différentes délégations nationales, là où elle a joué un rôle (ce qui était variable de délégation en délégation), *tous* les textes issus du groupe juridique ont été entérinés aux échelons supérieurs. Il se fait ainsi que les traités reflètent, dans toute la partie qui a relevé du domaine d'action du groupe juridique, très exactement le résultat des négociations intervenues au sein de ce groupe. En tant que juristes, nous avons pleine conscience de l'intérêt qu'il y avait à régler nos problèmes à notre propre niveau, plutôt que de recourir aux aléas d'un arbitrage politique. C'est cette circonstance qui explique la qualité exceptionnelle de la facture juridique des traités de Rome.

Ce résultat n'a pu être atteint que grâce à la compréhension, à tout le moins, de certains parmi les chefs de délégation. Je voudrais mentionner en tout premier lieu à cet égard l'ambassadeur Ophüls, chef de la délégation allemande, qui avait été déjà l'un des rédacteurs du traité CECA, et qui s'est toujours intéressé de très près à nos travaux. Il en était de même du baron Snoy, chef de la délégation belge, qui avait avec nous un intérêt solidaire à la réussite de nos travaux.

4. L'œuvre du groupe juridique

En parlant de l'œuvre de notre groupe, je serai amené à mentionner un certain nombre d'articles d'un traité, le traité CEE - qui n'existait pas encore à l'époque! On voudra me pardonner cet anachronisme qui n'est rien qu'un raccourci de la pensée pour dire: « ce qui est devenu, plus tard, tel ou tel article du traité ».

Au milieu des mille et un détails de cette grande négociation, trois complexes majeurs avaient occupé le groupe juridique: la définition de la structure institutionnelle et l'élaboration des processus décisionnels; l'organisation du système législatif; enfin, la mise au point du mécanisme judiciaire. Dans les trois domaines, on prend comme point de départ le système de la CECA, on tient compte de l'expérience institutionnelle acquise, on s'efforce de perfectionner les choses tout en les faisant évoluer avec prudence, compte tenu du contexte politique de l'heure qui n'était plus ce qu'il avait été au début des années 1950. Telle fut donc la thématique au sein de notre groupe dont la majorité était visiblement désireuse de faire progresser le mouvement d'intégration en allant à l'extrême limite de ce qui pourrait être politiquement tolérable.

En ce qui concerne *la structure institutionnelle*, il était évident que l'institution centrale serait désormais le Conseil, entre les mains duquel seraient largement concentrés le pouvoir de décision politique et la fonction législative. Les thèmes majeurs de la discussion furent les règles de vote et la question de la majorité qualifiée (problème qui a exigé une coordination soignée des règles générales de l'article 148 et des nombreuses dispositions de fond qui concernent des catégories déterminées de décisions). Autre point

majeur: l'articulation entre le droit d'initiative de la Commission et le droit de décision du Conseil; l'exigence de l'unanimité, par l'article 149, dans les cas où le Conseil désire se départir d'une proposition de la Commission, devait accroître de manière décisive le poids de celle-ci. Enfin le groupe a examiné longuement la question de savoir s'il fallait institutionnaliser un organe préparatoire formé de hauts fonctionnaires gouvernementaux, qui avaient pris l'habitude de se réunir dans le cadre du Conseil de la CECA sous le nom de « COCOR ». Les hésitations étaient grandes parce qu'on ne voulait pas créer, sous l'égide du Conseil, une sorte d'anti-Commission. La solution fut finalement d'habiliter le Conseil à créer par son règlement intérieur « un comité formé de représentants des États membres »; on sait que ce comité a su valoriser sa position en obtenant plus tard d'être formellement reconnu par le « traité de fusion ».

Quant à l'Assemblée, on était d'avance résigné à devoir lui laisser le caractère d'un organe composé de délégués des Parlements nationaux, investi d'un rôle purement consultatif. La discussion, ici, tournait autour de la question de savoir s'il serait possible, à tout le moins, d'ouvrir une fenêtre sur l'avenir en prévoyant l'élaboration ultérieure de projets permettant l'élection de l'assemblée au suffrage universel direct. La clause de ratification insérée dans l'article 138, paragraphe 3 devait apaiser les plus réticents.

La question de loin la plus délicate fut la définition du profil juridique de l'exécutif communautaire. Le nom de Haute Autorité fut remplacé par celui, plus anodin, de « Commission ». Le problème essentiel consistait à définir les pouvoirs de cette institution, étant acquis que les compétences législatives seraient largement concentrées entre les mains du Conseil. Il n'était plus question de reprendre la formule forte de l'article 8 du traité CECA. A la place, le groupe a systématisé les clauses selon lesquelles le Conseil ne pourrait pas statuer autrement que sur proposition de la Commission; l'exigence de l'unanimité du Conseil, pour l'adoption d'amendements, donnerait une sorte de « bénéfice du préalable » à l'organe exécutif. Ainsi, l'initiative resterait concentrée entre les mains de la Commission. En même temps, on confierait à celle-ci, à défaut d'un pouvoir exécutif proprement dit, du moins une mission générale de surveillance. C'est l'objet du premier tiret de l'article 155. Une longue discussion s'est engagée au sujet du dernier tiret du même article. J'avais proposé de dire que la Commission est chargée d'assurer l'exécution des règles établies par le Conseil: c'eût été le noyau d'un véritable pouvoir exécutif. Cette proposition ne fut pas acceptée. Le compromis adopté après de longues discussions fut une clause optionnelle qui permet au Conseil de conférer à la Commission des compétences pour l'exécution des règles qu'il établit. Les spécialistes savent que cette clause « compte-gouttes » est à l'origine d'infinies complications dans la mise au point des procédures d'exécution du droit communautaire.

Le système institutionnel a été récapitulé dans l'article 4, rédigé à la fin de la négociation (comme d'ailleurs toutes les dispositions de la première partie consacrée aux « principes »). Cette disposition a été rédigée de manière à faire apparaître visuellement l'égalité des institutions dans le cadre d'une structure quadripartite clairement architecturée. Les quatre institutions, et elles seules, sont appelées à participer à la réalisation des tâches confiées à la Communauté, chacune dans les limites de ses attributions. Cette disposition est restée heureusement intacte à travers les vicissitudes ultérieures de l'évolution communautaire. Directement inspiré de cette disposition est l'article 162, aux termes duquel le Conseil et la Commission organisent « d'un commun accord » les modalités de leur collaboration. En effet, des accords ne sont concevables qu'entre partenaires égaux.

Le deuxième complexe majeur dont le groupe juridique s'est occupé concerne ce qu'on peut appeler le *système législatif et décisionnel* de la Communauté. Le point de départ a été, une fois de plus, le traité CECA dont les articles 14 et 15 comportent un système en soi remarquable, mais insuffisamment développé. J'avais présenté la première analyse du problème, en faisant ressortir qu'il faudrait établir une différenciation plus claire entre les actes de caractère normatif et les décisions de portée individuelle, apparentées à la notion de la décision administrative. Parmi les actes normatifs, il faudrait distinguer au surplus ceux qui auraient valeur législative, et qui s'appliqueraient comme tels directement dans l'ensemble de la Communauté, sans aucune transposition dans les catégories du droit national, et ceux qui, apparentés au type des décisions internationales, comme on les connaissait dans de nombreuses organisations, demanderaient une mise en œuvre dans le cadre de chaque droit national. L'analyse (et, avec elle, l'idée de l'« applicabilité directe »), fut acceptée sans difficulté, la discussion portant principalement sur certains aspects plus formels. Les actes normatifs ayant une efficacité directe seraient en réalité des sortes de lois communautaires, tout le monde en

convenait, mais une telle expression n'avait aucune chance d'être acceptée. On décida donc de descendre la terminologie d'un cran et de parler de « règlements », expression qui rendait la chose mieux acceptable dans les États membres. Pour l'autre type d'actes normatifs, dépourvus d'efficacité directe, on décida d'abandonner l'expression ambiguë de « recommandation » qu'on trouve au traité CECA et, après avoir écarté également l'expression « injonction », on se mit d'accord sur le terme plus souple de « directive ». C'est dans ces conditions que prirent consistance les formules de l'article 189 qui est la véritable clé de voûte du système législatif et décisionnel de la Communauté. L'acte législatif communautaire étant créé, il fallait encore se préoccuper de sa publication et de son entrée en vigueur. La CECA avait son journal officiel, mais celui-ci n'était pas prévu par le traité; il s'agissait en effet d'une création de la Haute Autorité. Notre groupe décida donc d'insérer dans le traité même une clause portant création d'un *Journal officiel de la Communauté* et d'organiser un régime de publicité légale tel qu'on le connaissait dans tous les États membres (le Royaume-Uni et l'Irlande ne faisaient pas encore partie à cette époque de la Communauté; ces deux États ne connaissent pas l'institution d'un Journal officiel comme nous avons l'habitude de l'avoir sur le continent).

Il fallut ensuite répercuter les conceptions de l'article 189 sur l'ensemble des dispositions de fond, ce qui ne fut pas une mince besogne, d'autant plus qu'il fallait déterminer, dans les différents contextes, si les institutions auraient le choix de l'instrument d'action le plus approprié ou si leur action serait limitée à ces actes d'efficacité réduite que sont les directives et la décision. Pour ma part, j'ai toujours essayé dans mes propositions d'obtenir des formules souples et ouvertes, favorables à la liberté d'action des institutions communes. J'ai toujours raisonné en fonction d'une notion générale de l'acte juridique communautaire comme trait d'union entre les différentes catégories de l'article 189. Cette conception, sans avoir été systématiquement réalisée, transperce cependant dans certaines dispositions, comme les articles 173, 175, 177 et, surtout, la clause résiduelle de l'article 235.

Cette disposition, elle aussi, est dérivée du traité CECA, où elle a son modèle dans la clause de l'article 95 relative aux « cas non prévus ». Je crois me souvenir que l'article 235 a été adopté dans la forme exacte où je l'avais proposé. Son acceptation n'a pas fait de difficulté, tout le monde était convaincu de ce que le casuisme extrême des attributions de compétence qui caractérise le traité CEE appelait impérativement ce correctif tout à fait générique qui permet au Conseil de prendre « toutes dispositions appropriées » dans les cas où le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis pour la réalisation des « objets de la Communauté ». Après une longue période de latence, cette disposition joue à l'heure actuelle un rôle de plus en plus important dans la pratique du Conseil.

Enfin, il y avait à revoir *le système juridictionnel*. Le groupe juridique a retracé d'une main ferme les lignes du chapitre relatif à la Cour de justice. Une première action sur laquelle tout le monde était spontanément d'accord: il fallait mettre fin au système du traité CECA qui permettait la nomination de juges qui n'avaient aucune qualification juridique. La formule retenue fut celle qui est en vigueur pour la Cour internationale de justice: pour pouvoir être nommé membre de la Cour, il faut ou bien avoir les qualifications requises pour l'exercice des plus hautes fonctions judiciaires, ou bien être un jurisconsulte « possédant des compétences notoires ». En second lieu, le groupe s'est préoccupé de systématiser et d'étendre le régime des voies de recours qui, dans le traité CECA, comportait encore de notables lacunes et limites. L'emprise du pouvoir judiciaire dans les nouvelles Communautés deviendrait plus étendue et plus profonde. Il suffit de juxtaposer les dispositions du traité de Paris et des traités de Rome pour mesurer l'ampleur du progrès accompli. C'est de cette manière que le groupe juridique a créé les conditions dans lesquelles la jurisprudence de la Cour a pu prendre l'extraordinaire développement qu'on a connu à partir de l'entrée en vigueur des nouveaux traités.

Un rappel doit être ajouté à ce point sur un article qui est à l'origine d'un développement judiciaire proprement prodigieux: il s'agit du recours préjudiciel de l'article 177. Qui est l'inventeur de cet extraordinaire « gadget » judiciaire ? Les négociateurs ont-ils pu prévoir les conséquences de cette disposition pour le développement du droit communautaire ? Il faut commencer par rappeler que le recours préjudiciel se trouve déjà dans le traité CECA. Il s'agit de l'article 41, qui est cependant resté lettre morte parce qu'il ne concerne que les questions de « validité ». Et ce fut là le point de départ de la discussion. Ne faudrait-il pas étendre ce recours également aux questions d'interprétation ? L'idée fut mise en avant en premier lieu, si j'ai bonne mémoire, par Catalano, qui fit état de l'expérience de son pays, où la juridiction de la Cour constitutionnelle repose sur le mécanisme des recours préjudiciels. Il n'eut pas de difficulté à

convaincre les Allemands qui connaissent également le mécanisme des recours préjudiciels devant leur Cour constitutionnelle. Pour autant que je m'en souviene, l'acceptation de cette idée, dans son principe, ne fit pas de difficultés; je penche à croire que tous, peut-être, n'avaient pas conscience de l'importance de cette innovation. Par contre, la discussion fut plus soutenue au sujet des modalités du recours, spécialement en ce qui concerne la question de savoir quelles juridictions nationales devraient ou pourraient saisir la Cour de Justice. La saisine obligatoire pour tous les juges risquant d'encombrer la Cour par le nombre des recours, on s'arrêta, pour des raisons pratiques, à la solution qui figure dans l'article 177: recours facultatif pour tous les juges, sauf en ce qui concerne les juridictions suprêmes qui seront obligées de faire usage du recours préjudiciel afin d'éviter que se cristallisent dans les Etats membres des jurisprudences mettant en cause l'efficacité ou l'unité du droit communautaire.

En dehors de ces trois grands complexes, le groupe juridique a encore élaboré un grand nombre de dispositions de portée générale qui ont fini par trouver leur place aux deux bouts extrêmes du Traité. Il a participé, avec le groupe « Marché commun », à la mise au point du préambule et des articles liminaires qui définissent la mission et l'objet de la Communauté. Il a placé au début du traité, à l'article 5, un engagement général de coopération et de loyauté, dont la portée est devenue de plus en plus évidente au fil des années, en s'inspirant d'ailleurs d'une clause perdue dans la pénombre des dispositions finales du traité CECA. Il a rédigé, également ensemble avec le groupe « Marché commun », une clause générale de non-discrimination destinée à combler les interstices des clauses spécifiques que l'on trouve dans les chapitres les plus divers du traité; cette clause fait l'objet de l'article 7. Il a mis au point le mécanisme, bien réglé, de la période de transition en ayant soin de faire suivre une disposition énergique soulignant l'application intégrale des dispositions du traité à l'expiration de cette période. Cette clause, insérée à la fin de l'article 8, devait avoir sa répercussion dans une jurisprudence de la Cour dont on n'a pas encore fini de mesurer les conséquences.

La plus grande partie des dispositions générales ont reflué vers la sixième partie du traité. Il y a là, tout d'abord, les dispositions relatives à la personnalité juridique de la Communauté. Je n'ai pas réussi à persuader le groupe de reprendre la disposition de l'article 6 du traité CECA qui reconnaît expressément la personnalité internationale de la Communauté. Manifestement, la notion de personnalité juridique continue à susciter des superstitions, même en ce siècle éclairé. Du moins a-t-on concédé que l'affirmation de la personnalité juridique, à l'article 210, soit séparée des dispositions relatives à la personnalité civile de la Communauté, qui fait l'objet de l'article 211. Ainsi restait ouverte la voie vers une interprétation ambivalente, internationaliste-interne, de l'article 210, que la Cour de Justice a fait sienne quinze ans après, dans un arrêt retentissant, l'arrêt dit de l'AETR. Etroitement lié à ces dispositions est l'article 228, relatif à la conclusion et à l'exécution des accords internationaux, inspiré de Riphagen. Deux dispositions d'importance capitale dans ce contexte: l'affirmation de ce que les accords « lient » non seulement les institutions communes mais également les Etats membres, et l'introduction de la possibilité de demander l'avis préalable de la Cour de Justice.

Sont également l'œuvre du groupe juridique les clauses finales qui concernent, notamment, l'autonomie des trois Communautés - sur ce point, la Haute Autorité se préoccupait de son avenir -; le rapport entre le traité CEE et les accords d'union économique existants entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas; la clause particulièrement intéressante de l'article 234, qui concerne le rapport entre le traité CEE et d'autres engagements économiques internationaux contractés antérieurement à l'égard d'Etats tiers, et notamment le jeu de la clause de la nation la plus favorisée; la clause relative à la durée des traités, conclus « pour une durée illimitée »; enfin, les clauses de révision, d'adhésion et d'association qui font l'objet des articles 236, 237 et 238.

Je ne voudrais pas terminer cette relation sans mettre en évidence l'une des idées maîtresses qui caractérise les travaux du groupe juridique et qui marque, elle aussi, un dépassement du traité CECA. Elle tient en deux mots: *légalité et responsabilité*. La disposition liminaire du chapitre juridictionnel, à savoir l'article 164, est une copie littérale de la disposition correspondante du traité CECA, l'article 32. Par contre, le groupe a plus fortement accentué, dans le cadre du recours en annulation, la notion du respect de la « légalité », qui est, comme l'on sait, l'une des idées profondes de l'ordre constitutionnel des Etats membres, en ce qu'elle marque la soumission de l'Etat au règne de la loi et du droit. Comme corollaire de cette conception de légalité, le groupe juridique a mis en relief le régime de responsabilité de la Communauté qui fait l'objet du deuxième

alinéa de l'article 215. Dans la rédaction de cette disposition, on abandonna cependant la référence du traité CECA à la notion de la « faute de service », spécifique au droit français et inconnue dans d'autres systèmes juridiques, pour la remplacer par un renvoi générique aux principes qui régissent la responsabilité de la puissance publique dans le droit des États membres. Dans le même esprit, on a, dans l'article 183, accentué le fait que, sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice, la Communauté n'est pas soustraite à la compétence des juridictions nationales; cette disposition a sa correspondance dans le premier alinéa de l'article 215, relatif à la responsabilité contractuelle de la Communauté. Toutes ces dispositions marquent une différence nette entre la Communauté, conçue comme un organisme de droit public soumis aux principes de légalité et de responsabilité qui s'appliquent à l'État, et une organisation internationale. Ces conceptions auront leur conséquence, ainsi qu'on le verra dans un instant, dans une évolution restrictive en ce qui concerne la portée des privilèges et immunités des Communautés et de leurs agents.

5. Les travaux postérieurs à la signature des traités de Rome

Dans ce volume, consacré principalement à la contribution des Belges à l'intégration européenne, je voudrais encore relater comment il m'est arrivé, à la fin de cette négociation, de faire fonction, pendant une brève période, également de délégué belge.

Le temps n'avait pas permis de terminer tous nos travaux avant la signature des traités, le 25 mars 1957. A cette époque, les traités proprement dits, les annexes et la plupart des protocoles complémentaires étaient prêts. Par contre, on n'avait pas trouvé le temps d'aborder deux protocoles importants: celui sur les privilèges et immunités et celui relatif au statut de la Cour de justice. Il fut donc décidé que notre groupe se réunirait aussitôt après la signature, à Rome, pour élaborer ces deux protocoles. Cette circonstance est à l'origine d'un discret futur dans l'article 239 du traité CEE aux termes duquel les protocoles qui, du commun accord des parties, « seront annexés » au traité, en font partie intégrante.

Or, en arrivant sur place, quelques jours avant la signature, j'appris que notre collègue Yves Devadder était tombé malade et avait dû être hospitalisé. Le baron Snoy, chef de la délégation belge, m'approcha alors pour me demander d'assumer également la représentation du gouvernement belge dans ces négociations. En effet, le temps ne permettait plus de faire venir un remplaçant de Bruxelles, d'autant plus que personne n'y était au courant du détail des problèmes. Je ne me fis pas prier pour accepter une mission aussi honorable, qui comportait à mon égard une marque de confiance exceptionnelle. J'ai donc négocié ces deux protocoles au nom à la fois de la Belgique et du Luxembourg.

Le protocole sur la Cour de justice, une fois de plus, suit étroitement le modèle du protocole joint au traité CECA. Évidemment, il fallait y introduire toutes les modifications requises en fonction du développement considérable donné au système juridictionnel. Le protocole sur les privilèges et immunités, par contre, introduit des conceptions plus nouvelles. L'idée se fit jour, au sein de notre groupe, qu'en soi la conception de « privilèges et immunités », dérivée du droit international, est peu compatible avec la conception du système communautaire, en ce qu'il est plus proche d'un système de droit public interne que d'une organisation internationale. Il fut donc décidé de donner un caractère plus fonctionnel aux privilèges et immunités et de les limiter aux garanties essentielles pour l'exercice indépendant de leur mission par la Communauté, ses mandataires et ses serviteurs. A la suite du scandale créé auprès des administrations fiscales nationales par l'arrêt Humblet, il fut décidé d'introduire la perception d'un impôt communautaire et de donner désormais à l'immunité fiscale le caractère d'une disposition visant à éviter les effets de double imposition.

En reconnaissance de la confiance qui m'avait été faite, je rédigeai sur cette phase de la négociation, à l'intention du gouvernement belge, un beau rapport qui doit se trouver dans les archives à Bruxelles. Je peux assurer que ce fut là un traitement préférentiel puisque je n'eus jamais le temps de faire à mon propre gouvernement des rapports autrement que sous forme orale, sauf la rédaction de l'exposé des motifs précédant la loi d'approbation luxembourgeoise que j'ai préparé à l'aide de matériaux fournis par nos délégués, pour autant que je n'avais pas une connaissance personnelle du cours des négociations.

Épilogue

Lorsque, avec une distance de vingt, presque vingt-cinq ans, on essaie aujourd'hui de faire le bilan de ce qui, dans les traités de Rome, a fait ses preuves et de ce qui fait vivre la Communauté européenne, on constate que la pratique a passé et passe encore tous les jours par un petit nombre de dispositions: d'une part, quelques règles de fond, sur la libre circulation, la non-discrimination, la concurrence ... : d'autre part, tout ce qui concerne l'appareil institutionnel, le système législatif, le système juridictionnel. Dans la ligne des options politiques courageuses prises au cours des années 1950, ces dernières dispositions sont en grande partie l'œuvre des juristes qui ont donné leur forme aux traités de Paris et de Rome. Les structures qu'ils ont définies ont résisté jusqu'ici, pour l'essentiel, à tous les assauts et à toutes les crises. Espérons qu'elles continueront à résister, car en-dehors d'elles il n'y a pas d'autre alternative pour l'Europe que la désintégration et le chaos.

(1) Ce groupe, institué le 26 juin 1956 par le Comité des chefs de délégation sous l'appellation de « Groupe de rédaction » fut chargé de l'élaboration des dispositions non techniques (dites générales), ainsi que de la mise en forme juridique des deux traités de Rome.

(2) Avenue de la Couronne 88, B 1050-Bruxelles

(3) P. Pescatore, *L'Union économique belgo-luxembourgeoise: expériences et perspectives d'avenir dans Chronique de politique étrangère*, Bruxelles, Institut royal des relations internationales, 1965 n° 4, pp. 367-464.