

Dusan SIDJANSKI

Privat-docent à l'Université de Genève

L'ORIGINALITÉ DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LA RÉPARTITION DE LEURS POUVOIRS

Extrait de la *Revue Générale de Droit International Public*
Janvier - Mars 1961 — N° 1

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE
Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats
13, RUE SOUFFLOT, 13

L'ORIGINALITÉ DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LA RÉPARTITION DE LEURS POUVOIRS

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

PREMIÈRE PARTIE. — GÉNÉRALITÉS.

Section I. — Regards sur l'histoire.

Section II. — Fondement des Communautés.

§ 1. — Fondement matériel.

§ 2. — Fondement formel.

§ 3. — Principales ressemblances et dissemblances des trois Communautés.

DEUXIÈME PARTIE. — TRAITS ORIGINAUX DES POUVOIRS COMMUNAUTAIRES.

Section I. — Transfert de compétences.

§ 1. — Compétences communautaires.

§ 2. — Autonomie constitutionnelle.

§ 3. — Autres compétences.

Section II. — Autonomie institutionnelle et fonctionnelle.

§ 1. — La Haute Autorité et les Commissions.

§ 2. — Les Conseils de Ministres.

§ 3. — L'Assemblée parlementaire européenne.

§ 4. — La Cour de justice.

§ 5. — Les Comités.

Section III. — Force obligatoire et immédiateté.

§ 1. — Actes et force obligatoire.

§ 2. — Immédiateté.

Section IV. — Fonction extérieure et autres caractéristiques.

§ 1. — Relations extérieures.

§ 2. — Durée, sécession et clauses de sauvegarde.

TROISIÈME PARTIE. — RÉPARTITION ET ÉQUILIBRE EFFECTIF DES POUVOIRS.

Section I. — Répartition des pouvoirs dans la C.E.C.A.

Section II. — Equilibre effectif des pouvoirs dans la C.E.C.A.

Section III. — Le Marché commun et l'Euratom.

CONCLUSION.

INTRODUCTION

L'originalité des Communautés européennes est un fait admis. On peut ergoter sur le degré réel qu'elle a atteint. On peut lui refuser le qualificatif de « nouvelle » en l'assimilant aux formes connues ; ou, au contraire, la revêtir d'épithètes fraîchement forgées pour mieux l'opposer aux concepts existants. Mais personne ne songe sérieusement à lui dénier toute réalité. Les divergences reposent ici sur les différences des points de vue. Or, à en croire le poète, tout point de vue est faux. C'est dire que nous sommes des premiers à reconnaître la « partialité » nécessaire de notre analyse, qui limite et ampute à la fois la théorie et la réalité sociale. En effet, par souci de méthode, nous avons essayé de séparer l'inséparable : les pouvoirs et les institutions communs de leur contenu et de leurs cadres économiques, sociaux et politiques.

Pour éclairer le plus fidèlement possible les traits originaux des Communautés européennes, nous avons dû parfois renoncer à l'emploi de certaines catégories existantes. C'est pourquoi nous n'avons pas placé notre analyse sur le plan des distinctions entre Etat unitaire, Etat fédéral et Union d'Etats. Néanmoins, l'absence d'un critère éprouvé différenciant ces formes n'implique nullement l'inexistence d'une différence réelle entre elles. De même, l'absence d'une théorie offrant une explication complète et cohérente de la nature des Communautés ne conduit pas à la négation de leur originalité réelle. D'autre part, au cours de l'examen des pouvoirs communautaires, nous nous sommes attaché davantage à des différences matérielles qu'à des distinctions formelles, souvent rigides, mais inopérantes, entre divers pouvoirs, règlement et loi, loi et décision générale. Ainsi par exemple, le fait que le terme de loi ne figure pas dans les traités, ne signifie pas nécessairement que les Communautés sont dépourvues de pouvoirs législatifs. En outre, le fait que certains actes communautaires sont désignés comme « recommandation » et « avis » ne suppose pas *ipso facto* que ceux-ci n'ont pas de portée obligatoire dans la pratique.

Cependant, tout en écartant certaines catégories, nous avons dû adopter, cela va de soi, certains points de repère susceptibles d'orienter notre analyse. A cet effet, nous avons eu recours surtout aux principaux centres d'intérêts que nous avons cru pouvoir

dégager de l'étude du phénomène fédératif (1), qu'il s'agisse de l'Etat fédéral, de la Confédération d'Etats ou d'autres formes d'organisations telles que les institutions internationales. Aux divers critères proposés dans ce domaine, nous avons préféré énoncer des questions : 1° Quels sont l'origine et le fondement des Communautés ? 2° Quelles sont les compétences transférées aux Communautés ? Quel est le degré d'autonomie des institutions communes ? Quelle est la portée de leurs décisions ? etc... 3° Mais ces questions n'ont de sens réel que dans le cadre d'une question plus générale portant sur la répartition des pouvoirs entre les institutions, sur l'équilibre effectif des pouvoirs et leur exercice pratique. L'ordre de ces questions donne le plan de l'analyse qui suit.

Enfin, une donnée fondamentale devrait éclairer nos considérations : si les Communautés tendent à se définir par ce qu'elles sont, elles ne sont profondément que par ce qu'elles désirent être. Leur objet immédiat est technique, mais leur objectif est politique : préparer les bases et les institutions d'une fédération européenne dont elles constituent la première expérience vécue. Cet objectif ultime explique notamment : a) la structure des Communautés, disposant d'exécutifs indépendants, mais soumis à un triple contrôle : politique — les Conseils ; parlementaire — l'Assemblée ; juridictionnel — la Cour ; b) l'extension et l'intensité des pouvoirs communautaires qui s'adressent directement aux nationaux des pays membres, sans passer par l'intermédiaire des Etats. Mais, l'essentiel fait défaut à cette construction : le pouvoir politique et son fondement. En effet, les Communautés n'ont pas de *pouvoir politique général*. De plus, le pouvoir spécial dont elles sont investies n'est pas fondé sur la *volonté souveraine des peuples* de la Communauté. D'où une certaine ambiguïté caractéristique des communautés transitoires.

(1) Cf. nos travaux : *Fédéralisme amphictyonique. Eléments de système et tendance internationale*, Lausanne, F. Rouge et Cie, Librairie universitaire, 1956, pp. 35 à 55 ; *Les critères du fédéralisme*, Fédération, Paris, n° 114-115, pp. 519 à 532 ; *Les organisations européennes sont-elles fédératives ?* Fédération, n° 141, pp. 636 à 645.

PREMIÈRE PARTIE

GÉNÉRALITÉS

SECTION I

Regards sur l'histoire

Répondant à l'appel lancé par W. Churchill dans son discours prononcé à l'Université de Zurich en 1946, de nombreux mouvements européens se sont constitués (2). Réunis en Congrès à La Haye le 8 mai 1948, ils ont demandé entre autres dans leur Résolution finale la création d'une Cour suprême *supra-nationale* (3), le transfert et l'exercice en commun de certains droits de souveraineté. Par leur action, ils ont suscité la fondation du Conseil de l'Europe, qui a contribué à ouvrir la voie de l'intégration européenne : dès ses débuts, il était clair que le Conseil de l'Europe, faute de pouvoirs, n'était pas l'instrument approprié pour créer une fédération politique (4) ; cependant, c'est la sous-commission de la Commission économique du Conseil de l'Europe qui demanda, dans sa résolution de janvier 1950, l'établissement d'une autorité suprême du charbon et de l'acier (5) ; en plus, l'idée d'une Assemblée parlementaire a été depuis lors reprise et renforcée par d'autres organisations européennes.

Le 9 mai 1950, dans sa déclaration préparée en secret de connivence avec M. Jean Monnet, le président Schuman lança un appel en faveur de la création d'une autorité du charbon et de l'acier :

« La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques.

L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.

(2) Cf. B. Voyenne, *Petite histoire de l'idée européenne*, Paris, 1952, pp. 142 à 145, et *Méthodes et Mouvements pour unir l'Europe*, Bulletin du Centre européen de la Culture, Genève, mai 1958.

(3) *Résolution du Congrès de La Haye*, Paris, Mouvement Européen, p. 15.

(4) Cf. notre article « Le Conseil de l'Europe et son évolution », *L'Europe naissante*, Paris-Rome, mars-avril 1956, p. 16.

(5) Cf. J.A. L'Huillier, *Théorie et pratique de la coopération économique internationale*, Paris, 1957, Ed. M.Th. Génin, p. 298, et R. Racine, *Vers une Europe nouvelle par le plan Schuman*, Neuchâtel, Ed. de La Baconnière, 1954, p. 29.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne. »

Le 25 juillet 1950, le président Schuman a employé pour la première fois, à notre connaissance, le terme de supranational dans un discours officiel à l'Assemblée Nationale :

« L'essentiel est de créer une autorité supranationale qui soit l'expression de la solidarité entre les pays et à qui sera confiée une parcelle des pouvoirs de chacun de ces pays... » (6).

Signé le 18 avril 1951, le traité instituant la C.E.C.A. entra en vigueur le 25 juillet 1952. Ce traité est le premier instrument international qui se réfère expressément au « caractère supranational » des fonctions confiées aux membres de la Haute Autorité.

Le succès rapide de la supranationalité ne devait pas se poursuivre sans heurts. « Entre janvier 1953 et août 1954 — écrit M. Raymond Aron — se déchaîna la plus grande querelle idéologico-politique que la France ait connue probablement depuis l'affaire Dreyfus » (7). Cette querelle aboutit à l'échec de la C.E.D. qui entraîna dans sa chute le projet d'une Communauté politique européenne prévu à son art. 38. La date du refus de l'Assemblée Nationale française de ratifier le traité de la C.E.D. marqua un temps d'arrêt dans le mouvement vers l'union amorcé depuis le Congrès de La Haye. Dès lors, la supranationalité n'était plus en vogue. Devenue suspecte, cette idée « révolutionnaire » a cédé la place à une extrême prudence qui se ressent dans les hésitations de la Haute Autorité et dans son empressement à recourir plus fréquemment au Conseil et aux gouvernements nationaux.

La reprise de tarda pas. Le 1^{er} juin 1955, les six Ministres des Affaires étrangères de la C.E.C.A. se réunissaient à Messine pour relancer l'idée européenne sur des bases économiques et décidaient d'examiner la possibilité de créer un Marché commun généralisé et une Communauté nucléaire. Le 21 avril 1956, le Comité intergouvernemental remettait son rapport aux Ministres, rapport qui servit de base aux négociations des traités. Le 29 mai 1956, la Conférence de Venise permit une nouvelle confrontation de vues que les experts, réunis le 26 juin 1956 à Bruxelles, devaient concilier : en effet, la France abandonna son idée d'une participation

(6) Cité par R. Racine, *loc. cit.*, p. 41.

(7) « La querelle de la C.E.D. », *Cahier de la Fondation des Sciences politiques*, p. 9.

« expérimentale », mais subordonna le passage de la première à la deuxième étape dans le Marché commun, à la réalisation préalable d'un certain nombre d'objectifs ; au Val-Duchesse, elle accepta la procédure commune permettant de constater la réalisation de ces objectifs. La Conférence tenue à Paris, les 20 et 21 octobre 1956, se déroula dans une atmosphère excellente mais n'aboutit qu'à des résultats décevants : en renonçant à son idée de faire sécession, la France devint d'autant plus exigeante sur le préalable social. Le 20 février 1957, la Conférence de Paris à l'échelon des chefs de gouvernement parvint à l'accord sur les clauses du traité du Marché commun, ainsi que sur les modalités de l'association des pays et territoires d'outre-mer. Au cours de ces négociations, l'Euratom servit de « paratonnerre » au traité du Marché commun.

Le 25 mars 1957, les gouvernements des six pays membres de la C.E.C.A. signèrent les traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique qui entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

SECTION II

Fondements des Communautés

Les Communautés européennes sont l'expression des nécessités multiples et d'une volonté qui convergent vers un même but : la création d'une Europe unie. L'ensemble des facteurs qui ont donné naissance aux Communautés, qui soutiennent et animent leurs édifices, constituent leur fondement. Par fondement matériel nous désignons ces forces sociales dont les Communautés sont l'expression organisée ; par fondement formel, l'instrument légal qui a permis la constitution des Communautés.

§ 1. — FONDEMENT MATÉRIEL

Les Communautés ne sont pas une création artificielle, sans fondement sociologique ou historique. Comme toute organisation, elles sont à la fois la résultante et le régulateur d'un système de forces, un pont jeté entre les faits et l'idée.

Avec d'autres organisations européennes, les Communautés reposent sur une base solidement établie par plus de vingt siècles

d'histoire : une profonde unité de civilisation (8). Elles impliquent une communauté de culture, de principes politiques et sociaux, qui créent une homogénéité d'attitudes fondamentales. Ce patrimoine commun assure une sorte « d'harmonie préétablie » entre divers modes d'organisation sociale qui demeurent ainsi apparentés par leur esprit et par leurs formes. Ainsi le respect des droits de l'homme socialement organisés et leur corollaire, les principes démocratiques, sont à la base du Conseil de l'Europe. Les Communautés supranationales reposent sur les mêmes principes (9), mais elles sont en plus animées d'une volonté plus intense. Leur création et leur fonctionnement supposent la *coïncidence* de trois éléments : volonté, nécessité et intérêts nationaux.

La *volonté* n'a certes pas atteint l'intensité d'une volonté générale. L'acceptation plutôt qu'une volonté positive semble inscrite dans la conscience des peuples appartenant aux six pays membres des Communautés (10). Sur ce consensus passif, une minorité active et quelques personnalités dirigeantes ont bâti les premières assises d'une communauté politique (11). A cette fin, elles ont eu recours à la méthode dite institutionnaliste qui vise à la constitution des Etats-Unis d'Europe par des réalisations concrètes : l'intégration secteur par secteur de la vie sociale et la création d'institutions spécialisées (12). Cette méthode offre un double avantage : elle ne heurte pas de front les forces nationalistes (13) et fait siennes les *nécessités* économiques et techniques favorables à l'union. En effet, l'économie et la technique modernes marquent une nette tendance vers de grands espaces économiques et humains politiquement organisés ; de vastes marchés, ainsi que de puissants moyens d'investissement (14). L'expression actuelle de ces exigences se retrouve dans un trait commun aux trois Communautés : le *marché commun*.

(8) Cf. D. de Rougemont, *L'aventure occidentale de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1957, pp. 17 et ss. « L'Europe s'inscrit dans les faits », *Bulletin du C.E.C.*, par H. Brugmans, R. Racine, D. de Rougemont et D. Sidjanski.

(9) Cf. la Cour et l'Assemblée, ainsi que le système général des Communautés.

(10) Cf. A. Girard, « L'opinion publique et l'union de l'Europe », dans *Quelle Europe ?* Paris, Ed. Fayard, 1958, p. 181.

(11) Notamment les partis politiques pro-européens, les mouvements européens ; MM. Schuman, Monnet, Adenauer, Spaak, etc.

(12) J. Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe*, p. 53.

(13) La situation n'était pas mûre pour une action politique directe : on se souvient de l'accueil glacial réservé à l'idée d'une union profonde de la France et de l'Allemagne lancée en mars 1950 par le chancelier Adenauer.

(14) Voir l'exposé de divers facteurs dans J. L'Huillier, *op. cit.*, pp. 293 et ss., et H. Rieben, *La Suisse et l'Europe*, Lausanne, janvier 1958, pp. 15 et ss.

La convergence de ces deux éléments a permis l'établissement des Communautés européennes dans la mesure où elle n'a pas été, en tant que fait ou représentation, incompatible avec les *intérêts* vitaux des pays participants (15). Inversement elle a d'autant plus favorisé l'élément supranational des Communautés, qu'elle a su être ou paraître plus favorable aux intérêts nationaux (16).

L'*équilibre effectif* de ces éléments, leur relation avec l'unité culturelle et l'idéal européen, se reflètent dans la structure et dans la réalité des Communautés. Créées par la manifestation de la volonté commune des gouvernements des six pays, les Communautés portent la marque d'une double exigence de l'union à réaliser et des Etats membres à respecter. Ces deux tendances se dessinent notamment dans la coexistence au sein des Communautés d'un organe à caractère intergouvernemental aux côtés des organes supranationaux. Ces derniers fondent leur autorité et leurs pouvoirs sur l'existence d'un *intérêt commun* à tous les membres. En effet, ces organes indépendants sont chargés de dégager des solutions européennes pour des problèmes européens, et de réaliser le bien commun différent par sa nature des intérêts particuliers de chaque membre. Pour tenir compte de ces conditions, les auteurs des Communautés se sont efforcés de garantir d'une part l'indépendance et l'efficacité des organes communs et d'autre part les intérêts légitimes des Etats membres. Cet ensemble d'éléments-forces constitue le support des Communautés européennes.

§ 2. — FONDEMENT FORMEL

L'acte constitutif des communautés supranationales appartient à la catégorie des traités internationaux. Les traités instituant la C.E.C.A., la C.E.E. et la C.E.E.A. ont été signés par les gouvernements des six pays membres et approuvés par leurs Parlements conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. De ce point de vue, aucune différence ne les sépare des traités classiques. Cependant, il ne faudrait pas tirer prétexte de cette similitude pour dénier leur originalité aux Communautés européennes. D'une part, la forme de l'acte constitutif ne préjuge pas son contenu : c'est ainsi qu'un traité peut avoir pour contenu la constitution

(15) En évitant de poser une option entre l'idée européenne et les intérêts nationaux.

(16) Cf. J. L'Huillier, *op. cit.*, p. 296. A propos de l'accès donné à la France au coke de la Ruhr.

d'un Etat fédéral, voire l'acte instituant un Etat unitaire (17). D'autre part, la notion même de traité international a évolué au cours des diverses étapes des relations internationales ; cette évolution permet de faire ressortir le caractère original des communautés supranationales. Au cours d'une première étape, les relations conventionnelles entre Etats revêtent la forme de *traités* dits normatifs. La nécessité d'une collaboration plus étroite entre les Etats a conduit à l'adoption de nouveaux instruments, dits *traités institutionnels*. Tout en établissant un ordre normatif suprématique (18), les traités institutionnels créent en plus des organes de délibérations communs. Les relations organiques qu'établissent les traités institutionnels sont essentiellement inter-étatiques ; elles se nouent entre Etats et ne produisent leurs effets directs qu'à l'égard des Etats.

L'insuffisance d'une simple collaboration inter-étatique sur le plan européen, jointe aux nécessités d'une intégration plus profonde, est à l'origine des traités créant des communautés supranationales. Ces traités effectuent un *transfert* de compétences substantielles à un ensemble d'organes chargés d'assurer le fonctionnement de la Communauté. Certes, la nouvelle entité partage avec les organisations internationales le caractère conventionnellement limité de ses compétences ; mais elle possède à l'intérieur, à l'instar des entités étatiques, un ordre communautaire autonome (19). Ses organes, jouissant d'un degré supérieur d'*indépendance* vis-à-vis des Etats membres, ont la faculté de prendre des décisions exécutoires dont les destinataires directs sont les nationaux des Etats membres. Ainsi, à côté des relations entre Etats membres,

(17) Cf. P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, Georg et Cie S.A., 1953, t. I, pp. 99, 261 et ss. Triepel sépare *rigoureusement* le traité, instrument de droit international, et son contenu, constitution de droit public interne. Cette différence de « nature » ne permet pas de rendre compte du caractère d'immédiateté des Communautés européennes. Pour la critique de la théorie dualiste, cf. notre *Fédéralisme amphictyonique*, Lausanne, *op. cit.*, 1956, pp. 24 à 36.

(18) « La coordination des droits étatiques, qui n'est rendue possible que par leur subordination à l'ordre juridique international, est la fonction spécifique de celui-ci. » (Kelsen, « Théorie générale du droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, v. IV, 1932, p. 188). Triepel estime comme inconcevable toute règle de droit qui n'est pas un pouvoir au-dessus des sujets auxquels elle s'applique (*Droit international et droit interne*, trad. de R. Brunet, Paris, Ed. Pedone, 1920, p. 77).

(19) Cf. Guggenheim, *Universalisme et régionalisme*, Centre Européen Universitaire, Nancy, 1953, p. 11. Voir *infra*, p. 56.

s'établissent des relations immédiates entre les organes communs et les nationaux des Etats membres, de même qu'entre les nationaux des divers Etats membres. C'est pour souligner ce caractère original de l'*immédiateté* du pouvoir des organes indépendants, qui s'exerce directement sur les individus, que l'on a eu recours au terme de « supranational » (20).

§ 3. — PRINCIPALES RESSEMBLANCES ET DISSEMBLANCES DES TROIS COMMUNAUTÉS

Les trois Communautés poursuivent, par des moyens analogues et dans des domaines différents, le même *objectif* : l'union de l'Europe. Les Communautés sont doublement limitées : quant à leur objet et quant à leur champ d'action. Cependant, elles gagnent en intensité ce qu'elles perdent en étendue. Elles ne possèdent *pas de pouvoir politique général*. Dans la mesure où leur action est limitée à des secteurs déterminés de la vie sociale, les Communautés appartiennent au type des organisations *spécialisées*. Sur ce point, cependant, elles diffèrent entre elles : la C.E.C.A. et l'Euratom se cantonnent dans un secteur spécialisé de l'activité économique, alors que le Marché commun couvre tous les autres secteurs de la vie économique, s'appliquant à tous les produits et à tous les services. Si le champ d'action territorial des Communautés est quasi le même (21), le Marché commun concerne un nombre accru d'intérêts et d'intéressés (22). De ce fait, il est appelé à résoudre des problèmes différents de ceux de la C.E.C.A. et de l'Euratom : l'accent dans le Marché commun est mis sur les échanges intra-communautaires, sur l'abolition des barrières et la création de l'union douanière, sur l'harmonisation des conditions et des politiques,

(20) Cf. Paul De Visscher, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier et les Etats membres*, Actes officiels du Congrès sur la C.E.C.A., Milan, A. Giuffrè, 1957, p. 32.

(21) Le Marché commun associe les pays et territoires d'outre-mer des Etats membres (IV^e partie du Traité) et s'applique, dans des conditions spéciales, à l'Algérie et aux départements français d'outre-mer (art. 227). Quant au traité de l'Euratom, il s'applique en principe aux territoires non européens des Etats membres (art. 198). Le traité de la C.E.C.A. est applicable seulement aux territoires européens des Etats membres qui s'engagent à étendre aux autres membres les préférences dans les territoires non européens soumis à leur juridiction (art. 79).

(22) La C.E.C.A., par exemple, concerne les entreprises de production et leurs associations, alors que le Marché commun intéresse tous les Français, tous les Allemands, tous les nationaux des pays membres.

ainsi que sur une politique commerciale commune à l'égard des tiers. Cette souplesse s'explique par le fait que le Marché commun touche à des structures et à des intérêts qui sont habitués depuis longtemps aux frontières nationales. Par contre, la C.E.C.A., favorisée par sa technicité, par les facteurs spéciaux des industries du charbon et de l'acier (23) et par la conjoncture politique, a pu établir un réel marché commun (24) et prévoir des interventions plus directes à l'intérieur des pays membres (25). Enfin, l'Euratom établit, à la faveur de sa haute technicité, du prestige attaché à l'énergie nucléaire (26) et du terrain inédit de son action, un régime spécial de la propriété des matières fissiles (27) ; il prévoit la création d'entreprises communes et certaines interventions directes telles que l'envoi d'inspecteurs sur le territoire des Etats membres et la fixation des prix (28).

Ces différences fondamentales (29) des trois Communautés ont de nombreuses conséquences dont nous retiendrons les suivantes :

- 1° différence de périodes de transition,
- 2° différence des dispositions,
- 3° différence institutionnelle.

1. — Contrairement à la C.E.C.A. et à l'Euratom, le Marché commun fixe une période transitoire de 12 à 15 ans. L'établissement du marché commun généralisé se fera progressivement, selon des

(23) Cf. J.A. L'Huillier, *op. cit.*, p. 297, et H. Rieben, « De la cartellisation des industries lourdes européennes à la Communauté européenne du charbon et de l'acier », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1956, II, pp. 117-171.

(24) L'opération d'achat qu'effectue un Français avec une mine française est régie par les mêmes principes que s'il s'adresse à une mine allemande. Cf. P. Reuter, « Aspects de la Communauté économique », *Revue du Marché commun*, mars 1958, p. 12.

(25) Notamment en cas de crise.

(26) Selon le baron Snoy et d'Oppuers « l'Euratom a servi en quelque sorte de paratonnerre au traité du Marché commun » (*Chronique de politique étrangère*, Bruxelles, juillet-novembre 1957, p. 516).

(27) La propriété des matières fissiles spéciales est réservée à la Communauté (art. 86).

(28) Cf. art. 81 et 69.

(29) A un certain dirigisme de la C.E.C.A., dû en partie aux conditions spéciales de son secteur, s'oppose une conception plutôt libérale du Marché commun, dictée moins par une attitude dogmatique que par une vue pragmatique et inspirée par les Etats membres à économie saine. (Cf. P. Reuter, *op. cit.*, p. 7). Quant à l'Euratom, son régime semble plus libéral que celui des Etats-Unis. (Cf. *Chronique de politique étrangère, loc. cit.*, p. 531).

règles précises et quasi-« automatiques » (30). Mais si l'abaissement des obstacles à la libre circulation des marchandises a été minutieusement réglé, les passages d'une étape à l'autre sont soumis à des contrôles dont le mécanisme rappelle les procédures classiques du droit des gens (31). Ce mécanisme-frein indique qu'en dernière instance l'instauration, voire l'œuvre, de la Communauté, dépend de la bonne volonté des Etats membres et, partant, de leur attitude politique. Cependant, la « liberté » d'action des Etats membres ira en s'amenuisant à mesure que la solidarité des intérêts communautaires ira en grandissant (32).

2. — La deuxième différence concerne la nature des dispositions. Le traité du Marché commun constitue une « loi-cadre », alors que celui de la C.E.C.A. contient l'essentiel de la législation économique de la Communauté. Le traité de l'Euratom occupe une place intermédiaire : il établit des dispositions législatives assez précises (33) à côté des « lois-cadres » (34). Bien que technique comme la C.E.C.A., l'Euratom est destiné à œuvrer dans un domaine où tout est à faire (35).

Le traité de la C.E.C.A. contient à la fois des règles *constitutionnelles* et des dispositions *législatives*. C'est ainsi qu'outre les normes fondamentales (art. 2 à 6), les normes sur l'organisation et l'exercice des pouvoirs (art. 7 à 31), celles concernant la révision et l'adhésion de nouveaux membres (art. 94 à 98), il détermine l'essentiel des dispositions législatives, notamment celles concernant les interventions de la Haute Autorité dans la production (art. 57 à 59), les prix (art. 60 à 64), les atteintes aux règles de la concurrence (art. 67). La réglementation s'assouplit et les pouvoirs s'affai-

(30) Cf. le calendrier des actions du Marché commun dans R. Racine, « Promesses du Marché commun », *Bulletin du C.E.C.*, Genève, n° 6, décembre 1957, chap. II.

(31) Cf. Guy Héraud, « Les procédures de mise en place du Marché commun », *Droit social*, avril 1958, p. 194.

(32) Le traité vise avant tout les échanges extérieurs entre Etats membres, en leur laissant une grande marge de « liberté » à l'intérieur. Mais cette marge se rétrécira au fur et à mesure de l'accroissement des échanges extérieurs. La situation sera renversée au moment où les échanges extérieurs deviendront prédominants. (Cf. P. Reuter, *op. cit.*, p. 12).

(33) Cf. entre autres les dispositions sur les brevets et licences (art. 12 et ss.).

(34) Cf. les normes de protection sanitaire dont l'élaboration est confiée aux institutions (ch. III).

(35) Cf. pour plus de détails P. Wigny, « L'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six », *C.E.C.A.*, 1958, pp. 60 et ss.

blissent à mesure qu'ils touchent de plus près l'économie générale des Etats membres. Ainsi par exemple, le traité énonce simplement des principes concernant la libre circulation des travailleurs et prévoit des « recommandations » en matière de salaires. Inversement, les règles deviennent plus précises et les pouvoirs plus substantiels dans les domaines spécifiques du charbon et de l'acier.

Le traité de l'Euratom contient, outre les normes constitutionnelles, une législation sur la diffusion des connaissances (art. 12 à 19), sur les investissements (art. 86 à 91), ainsi que sur l'établissement d'un marché commun nucléaire (art. 92 à 100). Mais il ne fait que donner un cadre général à la création de centres scientifiques (art. 8 et 9), à la protection sanitaire (art. 30 à 39), aux statuts des entreprises communes (art. 45 à 41) et à l'Agence (art. 52 à 63). Ici encore on constate que plus la législation est précise, plus le rôle et les pouvoirs sont importants.

Le traité du Marché commun est à l'opposé de celui de la C.E.C.A. : ses règles précises se réfèrent principalement à l'élimination des entraves à la libre circulation des marchandises ; sa pièce maîtresse est l'institution d'une union douanière. Son prolongement, la réglementation sur la libre circulation des travailleurs, des services et des capitaux, qui pose des principes et des limites, devra être précisé au moyen de règlements ou de directives. Face à ces règles, il n'existe qu'un nombre restreint de dispositions précises régissant le fonctionnement même du Marché commun, dont celles sur les monopoles et les pratiques interdites (art. 85 à 94). Quant à la politique commune, elle ne comporte que des principes et des directives, à l'exception des dispositions sur la politique commerciale (art. 110 à 116). Complexité des problèmes, difficultés rencontrées au cours des négociations, quelle qu'en soit la raison, le traité substitue aux règles précises de la période transitoire des mesures souples pour le fonctionnement du Marché commun. C'est dire que la compétence et la responsabilité des organes s'accroît. A cet accroissement correspondent une réduction des pouvoirs d'intervention, ainsi que de plus fortes garanties institutionnelles.

3. — En dernier lieu, bornons-nous à remarquer que les trois Communautés ont une structure institutionnelle analogue. Leurs institutions comprennent : une Assemblée et une Cour, communes aux trois Communautés ; une Haute Autorité de la C.E.C.A. et des Commissions des nouvelles Communautés ; et un Conseil de Mi-

nistres par Communauté. Mais cette analogie comporte des réserves : les dispositions institutionnelles, par lesquelles débute le traité de la C.E.C.A., sont reléguées à la fin des traités de Rome. En outre, ceux-ci bannissent le terme « supranational » et baptisent du nom de Commissions les institutions correspondant à la Haute Autorité (36). Plus, ils réservent la position centrale aux Conseils. Ainsi, l'essentiel de l'exercice du pouvoir communautaire n'est pas confié à un organe supranational, mais à un organe à caractère intergouvernemental (37). Cependant, le rôle des Commissions, bien qu'effacé, n'est pas moins important. C'est dans ce cadre normatif et institutionnel que les trois Communautés exerceront leurs pouvoirs respectifs.

(36) Cf. P. Reuter, *op. cit.*, pp. 2 et ss.

(37) Le rôle des Commissions a été réduit en contrepartie des compétences accrues et en fonction des résistances rencontrées. L'Euratom ne se heurte pas au même nombre de « vested interests ». Sa technicité et sa nouveauté lui ont, semble-t-il, valu plus de supranationalité. En effet, on note que le traité de l'Euratom attribue plus de pouvoirs à la Commission que le traité du Marché commun.

DEUXIÈME PARTIE

TRAITS ORIGINAUX DES POUVOIRS COMMUNAUTAIRES

Notre choix a été dicté par le souci de mettre en relief les aspects originaux des Communautés européennes. Nous avons cru pouvoir en distinguer quatre essentiels : le transfert de compétences, l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle, l'immédiateté et la fonction extérieure. Différenciés pour des raisons de méthode, ces divers traits forment un tout — ce tout qu'est la nature des pouvoirs dont sont investies les Communautés européennes.

SECTION I

Transfert de compétences

§ 1. — COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

Quelle que soit l'attitude que l'on adopte face au problème du transfert, un fait s'impose : les Communautés possèdent des compétences qui dépassent largement toutes celles dont on a investi les organisations internationales. Il ne s'agit plus seulement du règlement de litiges, du maintien de la paix et de la sécurité internationales ou de la coordination dans des domaines techniques (1). En effet, d'une part les compétences des Communautés concernent les matières traditionnellement réservées aux Etats ; d'autre part, l'exercice de ces compétences est plus perfectionné. Certes, les compétences communes sont limitées par la « spécialisation » des Communautés. Mais dans ces limites leur champ est très vaste : suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, établissement d'un tarif extérieur commun, mesures régissant le fonctionnement des marchés communs, contrôle de la concurrence, élaboration d'une politique commerciale, économique et sociale commune, gestion d'entreprises nucléaires, envoi d'inspecteurs sur le territoire des Etats membres.

Bien que privées de compétences politiques et législatives générales, les Communautés peuvent exercer certaines fonctions lé-

(1) Cf. P. Guggenheim, *Universalisme et régionalisme*, *op. cit.*, p. 12.

gislatives (2) et mener une politique commune. A titre d'exemple, le Marché commun établit les principes d'une politique économique et sociale commune. Bien plus, il prévoit qu'une politique commerciale commune sera appliquée par la Communauté à l'issue de la période transitoire (3).

§ 2. — AUTONOMIE CONSTITUTIONNELLE

Quant à l'autonomie constitutionnelle, force est d'admettre que, tout en possédant un ordre autonome à l'intérieur de leurs cadres conventionnellement établis et enrichis par des décisions communes, l'ordre des Communautés demeure un ordre subordonné dans la mesure où il ne dispose pas, malgré ses tendances « irrédentistes », de la compétence de la compétence (4). Cependant, des exceptions semblent confirmer cette règle. Ainsi, le traité de la C.E.C.A. contient, en contrepartie de ses dispositions précises, une procédure de révision mineure (art. 95, al. 3). Selon cette procédure, des modifications qui ne portent pas sur des dispositions *constitutionnelles* du traité (objectifs et rapports des pouvoirs et des institutions) pourront être adoptées par la Communauté elle-même : les modifications proposées, établies conjointement par la Haute Autorité et par le Conseil statuant à la majorité des cinquantièmes et soumises à l'avis de la Cour, entrent en vigueur si elles sont approuvées par l'Assemblée (5). Autonome, cette procédure de révision est doublement limitée, car elle est conditionnée par des changements profonds et ne comporte qu'une adaptation des règles relatives à l'exercice des pouvoirs de la Haute Autorité (6).

(2) Nous nous référons notamment aux articles qui constituent des compléments ou des modifications aux règles prévues. Cf. dans la *Communauté économique européenne*, les *compléments* Art. 44 (3), 51, 54 (1), 59, 63 (1), 84 (2), 121, 126 (b), 212, 217, 233, 235, etc., et les *modifications* art. 8 (5), 14 (7), 136, 138, 165, 166, 200 (3), 201, 237, 238.

(3) Cf. les articles 111 et 112.

(4) C'est dans ce sens seulement que l'on peut, nous semble-t-il, interpréter fidèlement la qualification de l'ordre subordonné attribuée par le professeur G. Scelle, dans son commentaire sur P. Reuter, « La Communauté européenne du charbon et de l'acier », *Revue de droit public*, 1953, pp. 796-803.

(5) A la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers des membres qui composent l'Assemblée. C'est le seul cas où, dans le traité de la C.E.C.A., l'Assemblée remplit une *fonction législative*.

(6) La Cour vérifie notamment si ces adaptations ne comportent pas de modification des dispositions constitutionnelles. Dans son examen, la Cour a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit.

Le Marché commun et l'Euratom, traités-cadres, ne contiennent pas de procédure de révision « mineure ».

Autre exception, une disposition hardie contenue dans les trois traités. Les auteurs des traités, conscients du fait qu'un texte ne peut tout prévoir, ont adopté une solution des cas non prévus par les traités. L'art. 95, al. 1, de la C.E.C.A. stipule :

« Dans tous les cas non prévus au présent traité, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun du Charbon et de l'Acier et conformément aux dispositions de l'art. 5 l'un des objets de la Communauté, tels qu'ils sont définis aux articles 2, 3 et 4, cette décision ou cette recommandation peut être prise sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif. »

La Haute Autorité ~~ne~~ a ~~pas~~ fait usage de cette disposition qui a été reprise par les traités de Rome (art. 235 et 203 respectivement) : les traités habilite le Conseil à prendre, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée (7), les dispositions appropriées pour l'accomplissement des objectifs des traités, au cas où ces derniers ne prévoient pas de pouvoirs d'action requis à cet effet. C'est de toute évidence une nouveauté par rapport au droit des organisations internationales, dont les compétences sont rigoureusement définies par la voie conventionnelle. Est-il besoin de remarquer qu'en vertu de cette disposition, les organes communautaires pourront, sinon opérer des modifications profondes aux traités ou des changements dans la répartition des pouvoirs, du moins apporter des compléments aux traités, et de ce fait élargir leurs propres pouvoirs par rapport à ceux fixés par le traité ?

§ 3. — AUTRES COMPÉTENCES

Quant aux compétences exécutives et judiciaires, elles sont les plus amples et les moins discutées. Le droit de cité qu'elles ont acquis nous dispense d'en donner un aperçu.

Nous remarquerons, en guise de conclusion, que le degré de l'autonomie augmente dans la mesure où le transfert implique la création de nouvelles normes générales ou laisse une marge de

(7) Notons en passant les rôles respectifs du Conseil, de la Commission et de l'Assemblée : d'une part, le Conseil agit à l'unanimité sur proposition de la Commission, et de ce fait son rôle est prépondérant ; d'autre part, l'Assemblée est associée à cette œuvre pour le moins législative.

liberté de choix. Au cours de cette revue rapide, nous avons pu constater que, si les ordres communautaires demeurent subordonnés et placés sous contrôle direct quant à leur révision, ils bénéficient, cependant, d'une large autonomie interne dans le cadre d'un ensemble de compétences et d'institutions établissant un « circuit » juridique quasi-complet ; dans le domaine législatif, le transfert le plus important a été opéré au profit du Marché commun, mais ce sont l'Euratom et surtout la C.E.C.A. qui ont été favorisées dans le domaine exécutif ; ces transferts sont réels, mais ils n'établissent qu'exceptionnellement des compétences exclusives au bénéfice des Communautés (8). En effet, les actions communes tendent plutôt à compléter l'action des Etats membres qu'à s'y substituer. C'est ainsi que M. July a pu dire que « par l'Euratom il y a cumul de possibilités et non substitution... » (9).

SECTION II

Autonomie institutionnelle et fonctionnelle

Les compétences transférées aux Communautés supranationales sont exercées par leurs institutions, qui forment un ensemble préfigurant une organisation [étatique] fédérative et démocratique. Ces institutions se caractérisent par une certaine *indépendance* vis-à-vis des intérêts nationaux et professionnels, ainsi que par une *procédure* garantissant l'exercice efficace de leurs compétences. Le degré de l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle varie selon les institutions.

§ 1. — LA HAUTE AUTORITÉ ET LES COMMISSIONS

La Haute Autorité et les Commissions sont les organes supranationaux par excellence qui bénéficient d'une grande indépendance par rapport à leur *milieu d'origine* et aux divers *groupes de pression* (10). Les Etats s'engagent à respecter ce caractère « supra-

(8) Exemple de compétences exclusives : art. 41 et 65 (4) de la C.E.C.A. ; art. 52 de l'Euratom : droit exclusif de l'Agence pour conclure des contrats portant sur la fourniture de minerais, matières brutes ou matières fissiles spéciales ; art. 113 du Marché commun sur la conclusion d'accords commerciaux après l'expiration de la période transitoire.

(9) *Assemblée Nationale*, Doc. n° 5266, p. 256.

(10) C'est, outre l'immédiateté, la caractéristique le plus souvent mise en relief.

national » et à ne pas chercher à influencer les membres dans l'exécution de leurs fonctions. Et le professeur Guggenheim de remarquer : « Jusqu'à présent des obligations de ce genre n'incombent aux Etats qu'à l'égard de l'administration ou du secrétariat des organisations, mais jamais à l'égard d'un Conseil exécutif » (11). L'indépendance des membres est renforcée du fait que ces organes ne sont pas responsables devant ceux qui les ont désignés, mais uniquement devant les institutions communautaires. Mais d'autre part, à l'exception de la Commission de l'Euratom qui n'a que cinq membres, la Haute Autorité et la Commission du Marché commun se composent de neuf membres chacune ; ce nombre assure une certaine « représentation » indirecte des pays membres : les traités le confirment en interdisant que plus de deux membres soient de la même nationalité (12).

Quant au fonctionnement de ces institutions supranationales, son efficacité est garantie par la procédure de vote : les délibérations sont acquises à la majorité des membres, le quorum étant supérieur à la moitié des membres qui font partie de la Haute Autorité et des Commissions.

§ 2. — LES CONSEILS DE MINISTRES

Quant à leur origine et au statut des membres qui les composent, les Conseils sont des organes communautaires à caractère intergouvernemental. Mais, contrairement aux exécutifs des organisations internationales, les Conseils ne sont pas composés de ministres ou de hauts fonctionnaires étatiques, mais uniquement des *ministres* des Affaires étrangères ou d'autres ministres compétents (13). Ce fait souligne d'une part l'importance des Conseils et, d'autre part, leur caractère hautement politique. Certes, les ministres représentent leurs gouvernements, mais ils bénéficient d'une liberté d'action à laquelle ne peut prétendre un représentant diplomatique. Responsables politiquement devant leurs gouvernements et leurs Parlements, les membres des Conseils n'ont pas pour l'ins-

(11) Cf. P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 12.

(12) A ce propos M. Hallstein a pu dire que la « division du travail doit respecter la nécessité d'équilibrer raisonnablement les nationalités ». Le même principe semble appliqué dans la répartition des postes de président dans les Communautés européennes.

(13) P. Wigny, « Un témoignage sur la Communauté des Six », *C.E.C.A.*, Luxembourg, 1957, p. 21.

tant de responsabilité collective devant l'Assemblée. Cependant, en tant qu'organes communautaires, les Conseils subissent un contrôle *juridictionnel* de la part de la Cour de Justice.

Pour des organes aussi sensibles aux influences nationales à raison de leur structure, la procédure de vote ou l'autonomie fonctionnelle revêt une importance particulière. Ainsi, par exemple, l'unanimité (14) tend à rapprocher les Conseils des formes rigides d'un organe international suranné, dont aucune décision ni même aucune recommandation ne peut être prise à l'encontre de la volonté d'un Etat membre. De ce fait, les influences nationales se trouvent renforcées. Inversement, le caractère communautaire des Conseils tend à s'accroître à mesure que l'on abandonne l'unanimité pour la majorité qualifiée ou la majorité simple ; en effet, les procédures majoritaires accroissent l'efficacité des organes en les préservant contre les paralysies, et rendent plus indépendant l'organe commun face aux intérêts particuliers de chaque Etat membre ; dans ces conditions l'action des Conseils est possible malgré l'opposition d'un ou deux membres.

Les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité, à la majorité qualifiée (15) et à la majorité spéciale prévue par les traités de Rome, ainsi qu'à la majorité absolue (16).

Exceptionnelle dans le traité de la C.E.C.A. (art. 28), la notion de vote pondéré devient une règle de droit commun dans les traités de Rome (art. 148 et 118 respectivement) (17). « Le but recherché est donc de favoriser l'accord des « Trois Grands » et de faire échec à la constitution de deux blocs permanents au sein du Conseil » (18).

Si l'examen des procédures est utile, encore faut-il déterminer sommairement la place qu'elles occupent dans le mécanisme général des traités. En principe, plus les matières envisagées touchent de

(14) L'unanimité est plus nocive que le veto, qui au sens originel exige une opposition expresse. C'est pour atténuer cet effet que les traités de Rome stipulent : « Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité » (Marché commun, art. 148 ; Eur., art. 118). — Cf. la pratique du Conseil de sécurité selon laquelle l'abstention ne signifie pas « veto ».

(15) La majorité absolue sera en réalité une majorité qualifiée tant que les Communautés n'auront que six membres. En effet, la majorité est acquise par quatre voix sur six, donc à la majorité des deux tiers.

(16) C'est le cas lorsque le traité requiert un avis conforme du Conseil pour les « propositions » de la Haute Autorité (C.E.C.A., art. 28).

(17) Pour plus de détails voir Y.-P. Soulé, « Comparaison entre les dispositions institutionnelles du traité de la C.E.C.A. et du traité de la C.E.E. », *Revue du Marché commun*, n° 2, avril 1958, p. 97.

(18) Savary, *Ass. Nat., doc. cit.*, p. 159.

près les intérêts que les Etats membres considèrent comme vitaux, plus il y a tendance à recourir à des garanties (19) de procédure, soit à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Ainsi, dans la C.E.C.A., le Conseil statue à l'unanimité, notamment dans des cas de crise (art. 58, 3 et 55, 6). Une majorité des cinq sixièmes est nécessaire pour l'adoption des modifications du traité selon l'art. 95. Dans les traités de Rome, les Conseils jouent un rôle prépondérant et sont investis de compétences très larges. La majorité pondérée constitue la règle générale. Cependant, le Conseil du Marché commun se prononce plus fréquemment à l'unanimité que le Conseil de l'Euratom.

Les actes pour le vote desquels l'unanimité du Conseil du Marché commun est requise, peuvent être groupés en quatre catégories (20) : 1° actes intéressant le fonctionnement ou le développement de la Communauté, dont l'importance justifie un vote unanime pendant tout ou partie de la période transitoire ; le rapport en dénombre une quinzaine ; 2° actes intéressant le fonctionnement de la Communauté dont l'importance politique rend nécessaire l'adhésion de tous les membres, soit une vingtaine ; 3° actes qui constituent des compléments au traité, soit une dizaine ; et 4° actes qui sont en réalité des modifications du traité, soit une dizaine. Quant à la majorité pondérée, elle s'applique surtout au cas où le Conseil statue sur proposition de la Commission, soit dans trente-cinq cas environ (21). Dans l'Euratom, les cas où l'unanimité est requise sont moins nombreux, environ vingt-sept ; ceux où la majorité qualifiée est nécessaire, environ vingt-deux.

Pour compléter ce tableau, ajoutons que dans les deux traités les Commissions peuvent user de leur pouvoir propre dans environ vingt-six cas respectifs, mais que dans l'Euratom ces pouvoirs sont plus importants. Pendant la période de transition du Marché commun, la différence entre les deux Communautés demeure grande. A l'issue de cette période, des cinquante cas exigeant l'unanimité, une quinzaine seront remplacés par la majorité qualifiée. Ainsi, si l'unanimité est exceptionnelle dans l'Euratom, elle le sera également dans le Marché commun (22).

(19) Autres formes de garanties : recours aux clauses de sauvegarde, portée obligatoire atténuée ou neutralisée des actes (directives ou « recommandations » et actes non obligatoires tels que recommandations et avis).

(20) Cf. *Ass. Nat., loc. cit.*, pp. 159 et 160.

(21) On ne dénombre que douze cas où le Conseil agit seul.

(22) Cf. rapport de M. July, *Ass. Nat., doc. cit.*, p. 274.

§ 3. — L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

L'Assemblée, institution unique des trois Communautés, assure la représentation des peuples des six pays. Les membres de l'Assemblée ne sont pas nommés par les gouvernements, mais choisis par les Parlements nationaux en leur sein. L'immédiateté ascendante du peuple à l'Assemblée pourra être établie selon une disposition qui prévoit que l'Assemblée unique élaborera des projets en vue de permettre son élection au suffrage universel (23).

Les parlementaires européens ne reçoivent pas d'instructions de leurs Parlements nationaux. Très rapidement, ils se sont groupés selon leurs affinités politiques : groupe démocrate-chrétien, groupe socialiste et groupe des libéraux et apparentés (24). Bien qu'une certaine répartition selon les nationalités subsiste dans la désignation des Commissions ou des responsables, dans l'activité politique seuls les groupes interviennent. Les liens « supranationaux » où les affinités politiques et idéologiques ont prévalu sur les allégeances nationales (25).

En outre, l'Assemblée exerce une activité continue : ses Commissions assurent la *permanence* et surveillent l'action de la Haute Autorité. Les traités de Rome ont consacré cette pratique, en ne limitant plus dans le temps la session ordinaire de l'Assemblée unique : son contrôle devient ainsi permanent.

La procédure de vote de l'Assemblée confirme son autonomie. En règle générale, l'Assemblée statue à la majorité absolue des suffrages exprimés. Cependant, l'importance des motions de censure, qui peuvent provoquer la démission collective de la Haute Autorité ou des Commissions, exige que celles-ci soient adoptées à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée (26).

Du point de vue de l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle, il n'est pas douteux que l'Assemblée des trois Communautés est un organe réellement indépendant et partant hautement supranational.

(23) « L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres » (art. 138 et 108 respectivement). Le projet a été soumis au Conseil qui devrait, après examen et éventuelle modification, le recommander unanimement aux gouvernements. Dès lors le projet suit la voie classique.

(24) Cf. P. Wigny, « L'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six », C.E.C.A., Luxembourg, 1958, p. 19.

(25) Cf. P. Wigny, *Un témoignage*, op. cit., p. 20.

(26) C.E.C.A., art. 34 § 2 ; Marché commun, art. 144 ; Eur., art. 114.

§ 4. — LA COUR DE JUSTICE

La Cour de justice est l'organe juridictionnel unique des trois Communautés. Elle est composée de sept juges (27) nommés d'un *commun accord* par les gouvernements des Etats membres. Malgré cette origine « intergouvernementale », diverses dispositions du statut des juges garantissent leur impartialité (28). Ainsi, les juges doivent être choisis parmi des personnes offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence notoires. Ils sont en plus désignés pour une durée de six ans. Leur statut, qui s'inspire des traditions des pays membres, défend jalousement leur indépendance vis-à-vis des Etats nationaux et des groupes de pression. Remarquons, en outre, que l'absence d'un juge de la nationalité d'une des parties en litige ne peut, d'après l'art. 19 du Statut, être invoquée par celle-ci (29). Dans la pratique néanmoins, chaque Etat tient à avoir un juge « national ». Ce fait d'ailleurs n'a à aucun moment porté ombrage à l'indépendance, à l'impartialité et à la compétence dont la Cour a fait preuve.

§ 5. — COMITÉ CONSULTATIF ET COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Les Comités, organes consultatifs, constituent un essai organique d'associer les forces de la vie économique à l'œuvre des Communautés. Les attributions accrues et le rôle élargi du Comité unique pour les deux nouvelles Communautés par rapport à ceux du Comité consultatif « auprès de la Haute Autorité » ont eu pour contrepartie des garanties supplémentaires : dans le cadre de la C.E.C.A., les listes de candidats sont présentées par les associations professionnelles, alors que dans celui des nouvelles Communautés cette tâche revient à chaque Etat membre. Les membres des deux Comités sont désignés à titre personnel ; mais, alors que ceux du Comité consultatif sont choisis par le Conseil statuant à la majori-

(27) Elle est assistée de deux avocats généraux qui, nommés dans les mêmes conditions que les juges, rappellent les Commissaires du Gouvernement en France. La Cour désigne son greffier qui, en dehors de son rôle judiciaire, est le chef de son administration autonome. Cf. Lagrange, *Le traité du 18 avril 1951 et son régime*, Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris, 1955-56, pp. 69 et 66.

(28) C.E.C.A., art. 32 ; C.E.E., art. 165 ; Eur., art. 137.

(29) A. van Houtte, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier. Communauté supranationale*, conférence faite au « Convegno di Studio per professori d'Università » à l'Université de Naples, le 15 décembre 1955, p. 26.

rité, la désignation de ceux du Comité économique et social exige l'unanimité des Conseils (30). Cependant, une fois nommés, les membres des Comités sont indépendants et ne doivent être liés par aucun mandat impératif (31). Le Comité consultatif peut être convoqué également à la demande de la majorité de ses membres ; les traités de Rome sont muets sur ce point. Par contre, le Comité consultatif est toujours convoqué « en vue de délibérer sur une question déterminée », alors que le Comité économique et social paraît, dans le silence des traités, maître de son propre ordre du jour (32). Organes consultatifs, les Comités jouissent d'une large indépendance.

Cet aperçu sur l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle permet d'affirmer que les compétences transférées aux Communautés seront exercées par des organes qui, à l'exception des Conseils, jouissent d'une réelle autonomie (33).

SECTION III

Force obligatoire et immédiateté

Les organes des Communautés sont dotés de pouvoirs nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions. A cet effet, ils édictent des actes obligatoires et sanctionnent leur exécution. Mais, à ce mécanisme que l'on retrouve dans les organisations internationales, les Communautés apportent une double nouveauté : d'une part, l'intensité obligatoire de leurs actes et, d'autre part, leur immédiateté vis-à-vis des individus.

§ 1. — ACTES ET FORCE OBLIGATOIRE

A peu de différence près, les Communautés font usage d'actes analogues pour l'accomplissement de leur mission. La C.E.C.A. dispose de trois catégories d'actes : les *décisions*, qui sont obligatoi-

(30) C.E.C.A., art. 18 et 28 ; C.E.E., art. 196 ; Eur., art. 167.

(31) Le traité de la C.E.C.A. ajoute : « ...ou instruction des organisations qui les ont désignés » (art. 18). L'omission de cette phrase est la conséquence logique du changement dans la présentation des listes de candidats.

(32) Cf. Y.-P. Soulé, *op. cit.*, p. 213.

(33) Nous laissons de côté les organes auxiliaires qui, dans la perspective de la supranationalité qui nous intéresse, ne remplissent que des rôles secondaires, à l'exception de l'Agence de l'Euratom et de la Banque européenne d'investissement du Marché commun. L'importance pratique de cette dernière est réduite du fait de son capital relativement limité.

res ; les *recommandations* (34), qui comportent l'obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts ; et les *avis*, qui ne lient pas (art. 14). Les nouvelles Communautés distinguent cinq catégories d'actes : une catégorie d'actes ayant une portée générale, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre, qu'elles qualifient de *règlements* ; à la recommandation, au sens de la C.E.C.A., elles substituent le terme de *directives* ; les *décisions* conservent leur caractère obligatoire mais deviennent « individuelles », c'est-à-dire qu'elles désignent leurs destinataires ; enfin, la *recommandation* reprend son sens habituel aux côtés des *avis* qui ne lient pas (C.E.E., art. 189 ; Eur., art. 161). Les actes des Communautés ne peuvent pas être rangés dans ces catégories selon leur appellation formelle, mais d'après leur portée réelle. Comme l'a déclaré la Cour à propos de la distinction entre les décisions générales et les décisions individuelles (Affaire 9/56) « le caractère d'une décision ne dépendant pas de sa forme, mais de sa portée, il convient de rechercher dans chaque cas d'espèce non pas la qualification d'un acte mais sa vraie nature » (35). Ainsi le traité de la C.E.C.A. désigne par le terme d'*avis* « les avis conformes » du Conseil, qui constituent en réalité des « décisions » venant autoriser ou sanctionner certains actes de la Haute Autorité. En outre, le traité prévoit que la Haute Autorité adresse des « propositions » au Conseil. Peut-on prétendre que ces propositions appartiennent à la catégorie d'*avis* qui ne lient pas ? (36).

Si certains avis ou propositions ont une portée quasi-obligatoire, d'autres actes formellement non obligatoires peuvent en fait exercer une influence ou même une pression considérable sur les intéressés. Par des études, des informations, des définitions d'objectifs et de programmes, la Haute Autorité exerce une influence psychologique sur les producteurs, les consommateurs et d'autres milieux intéressés (37). Il est évident qu'à l'instar des organismes d'études américains, elle intervient indirectement dans l'orientation du marché, en fournissant aux entrepreneurs des données pour

(34) Les recommandations de l'O.I.T. présentent une certaine analogie avec celles de la C.E.C.A.

(35) Cf. P. Reuter, *Actes officiels*, vol. V, p. 29.

(36) Cf. *infra*, 3^e partie, section II, pp. 80 et ss.

(37) Sur la politique des syndicats, par exemple, par la publication des salaires réels comparés dans les Etats membres.

leurs prévisions économiques. Ainsi, la Haute Autorité peut remplir une fonction d'orientation générale. Pourtant, la pression qu'elle exerce peut revêtir une certaine force contraignante, à l'exemple des avis qu'elle peut donner sur les programmes d'investissements. En effet, ces avis défavorables exercent une pression négative en limitant les ressources financières qui peuvent être consacrées à ces investissements (38). De même, la Commission de l'Euratom pourra exercer une influence similaire sur les programmes de recherches nucléaires. Dans le cadre du Marché commun, l'action revêtira en général une forme souple et empruntera, surtout au début, les moyens indirects que prévoit le traité. Il n'en reste pas moins que son influence psychologique sera plus directe.

Ces observations amènent à poser le problème du degré d'intensité obligatoire des actes des Communautés et de leur force contraignante. Le fait capital qu'est l'immédiateté a permis aux Communautés d'intensifier leur action à l'égard des individus. Ce qui est difficilement acceptable lorsque les résolutions s'adressent aux Etats, devient possible vis-à-vis de simples particuliers. Les trois traités font, à cet effet, une distinction entre les mesures visant les Etats et celles touchant les personnes. Certes, l'obligation subsiste pour l'Etat comme pour les particuliers. Mais les conséquences qu'entraîne le manquement à une obligation se différencient. Nous retrouvons ici le problème des sanctions à l'égard des Etats (39). Dans la C.E.C.A. (art. 88), la Haute Autorité constate le manquement par une décision motivée et impartit à l'Etat un délai pour l'exécution (40). Si l'Etat ne pourvoit pas à l'exécution, la Haute Autorité peut, sur avis conforme du Conseil statuant à la majorité des deux tiers, lui appliquer les sanctions suivantes : d'une part, suspendre le versement des sommes dont elle serait redevable pour le compte de cet Etat ; d'autre part, prendre ou autoriser les autres Etats membres à prendre des mesures dérogatoires pour corriger les effets du manquement. Si ces mesures s'avèrent inopérantes, la Haute Autorité en réfère au Conseil. Le

(38) Cf. P. Reuter, *op. cit.*, p. 25 ; *adde* : la Haute Autorité peut prononcer des amendes à l'encontre des entreprises qui, malgré son avis défavorable, recourent aux subventions et autres aides pour réaliser leur programme.

(39) Cf. notre article « La norme *Pax est servanda* », *Revue hellénique de droit international*, 1956.

(40) Nous retrouvons un mécanisme analogue dans les nouvelles Communautés. En contrepartie de ces mesures, les Etats disposent d'un recours de pleine juridiction devant la Cour.

traité du Marché commun prévoit aussi certaines mesures dérogatoires à titre de réciprocité à l'encontre de l'Etat qui a enfreint les règles communes (41). Dans le traité de l'Euratom, nous rencontrons en outre une sanction sous la forme de renonciation automatique à un droit : si le Conseil saisi par la Commission constate que les mesures prises par un Etat continuent d'être insuffisantes, l'Etat en question est censé avoir renoncé, tant pour lui que pour ses ressortissants, au droit d'égal accès aux ressources intérieures de la Communauté (art. 70). Cette renonciation sanctionne les recommandations de la Commission. Est-il besoin d'observer que de telles recommandations exercent, par l'effet de la sanction dont elles sont assorties, une pression qui les rapproche des actes obligatoires ? (42). Cependant, le mécanisme central, dans les traités de Rome, consiste dans le recours devant la Cour de Justice ouvert à la Commission ou à tout Etat membre (43). Si la Cour reconnaît qu'un Etat a manqué à une des obligations, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour (44). Ainsi, les arrêts de la Cour sont exécutoires mais ne peuvent pas être suivis d'exécution forcée lorsqu'ils concernent les Etats. L'article 192 ne laisse aucun doute à ce sujet :

« Les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire. »

Il est oiseux de revenir sur le fait que ce sont les Etats qui conservent la puissance publique et que les Communautés ne disposent pas de moyens propres pour imposer l'exécution de leurs décisions. On pourrait cependant se demander si le dernier alinéa de l'art. 88 de la C.E.C.A. ne laisse pas une porte ouverte à une exécution de type confédéral. Le doute même indique que nous sommes dans le domaine délicat des rapports de puissance et d'intérêts. En effet, l'exécution des décisions communes, ainsi que le bon fonctionnement des Communautés, dépendent en dernière analyse de deux facteurs principaux : la volonté des Etats membres et la solidarité effective. Par *volonté* des Etats, nous entendons la résultante du jeu des forces intérieures et des intérêts particuliers,

(41) C.E.E., art. 89, 91, 102.

(42) Cf. les recommandations que prend l'Assemblée générale en vertu de la résolution « Union pour la Paix » et celles dont la non exécution constituerait, de l'avis du Conseil de sécurité, une menace contre la paix ; *Pax, loc. cit.*, pp. 9 et 23 à 27.

(43) C.E.E., art. 93, 169 et 170 ; Eur., art. 38, 82, 141 et 142.

(44) C.E.E., art. 171 ; Eur., art. 143.

telle qu'elle s'exprime dans l'action gouvernementale ; sa manifestation extérieure se concrétisera en fonction de la solidarité de fait qui sera effective dans la mesure où les intérêts communs auront acquis une réelle importance et les pressions politiques et économiques des autres Etats membres agiront en faveur des Communautés. C'est ainsi que la « puissance » des Communautés apparaît comme intimement liée à l'ensemble de l'équilibre politique et économique qui tend à s'établir entre les Etats membres et les diverses forces sociales, nationales ou communautaires. C'est là le problème fondamental, dont dépend l'efficacité des mesures communes, tant vis-à-vis des Etats qu'à l'égard des particuliers.

§ 2. — IMMÉDIATÉTÉ

L'immédiateté consiste, en général, dans l'établissement de relations directes entre d'une part, l'ordre et le pouvoir communautaires et, d'autre part, les personnes morales et physiques, sans passer par l'entremise des Etats (45). C'est sans doute le trait le plus original des Communautés (46). Mais l'immédiateté existe aussi, bien qu'à titre exceptionnel, en droit des gens (47). Elle accuse un degré supérieur dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme. Malgré leurs traits communs, la Convention et les Communautés se distinguent profondément. Contrairement aux Communautés, la Convention établit un ordre statique que les organes sont appelés à appliquer tel quel. Il n'y a nullement développement « continu » d'un ordre communautaire par l'effet d'un transfert de compétences législatives et réglementaires aux institutions communes. D'autre part, la Convention ne reconnaît à l'individu qu'un droit de recours limité ; mais si l'immédiateté ascendante est limitée, l'immédiateté descendante est inexistante. Les décisions du Comité des Ministres, prises sur le rapport de la Commission, n'obligent que les Etats ; de même les arrêts de la

(45) « Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes », Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 129.

(46) Certains commentateurs, en se fondant sur cette particularité, ont assimilé les Communautés à un Etat fédéral partiel (Le « partieller Wirtschaftsstaat » selon M. Schlochauer, *Zur Frage der Rechtsnatur der E.G.K.S.*, octobre 1954). En effet, contrairement à la Confédération, qui crée une union interétatique, l'Etat fédéral se caractérise par la double immédiateté : il impose des obligations directes aux citoyens et assure leur participation à l'élaboration de décisions communes.

(47) Cf. P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 5 ; E. Greppi, *A propos du caractère supranational de la C.E.C.A.*, Les Cahiers de Bruges, avril 1956, p. 30.

Cour, dont l'application est surveillée par le Comité des Ministres (48).

Face à la Convention européenne, l'originalité des Communautés ressort avec plus de force. L'immédiateté y emprunte de multiples formes que nous mentionnerons successivement. Les Communautés européennes instituent une *juridiction directe* sur les sujets qu'elles concernent. D'abord, les Traités constituent une source d'obligations et droits à la charge des entreprises et des nationaux des Etats membres auxquels ils s'adressent (49) ; les entreprises de production dans le domaine propre à la C.E.C.A., les intéressés dans le cadre de l'Euratom et tous les individus dans le Marché commun généralisé.

Ensuite, les Communautés acquièrent le droit de *légiférer* directement à l'intention des populations des Etats membres dans la mesure où elles (50) sont habilités à prendre des règlements ou décisions générales. Ainsi les particuliers sont les destinataires directs de la nouvelle législation communautaire. S'il est vrai que le Marché commun élargit le cercle de sujets directs, il n'en est pas moins évident que la plupart de ses dispositions visent à écarter les obstacles qui s'opposent aux échanges entre Etats membres. Cependant, en dehors des matières dans lesquelles les particuliers relèvent directement de la Communauté (règles de concurrence applicables aux entreprises, art. 85 et ss.), rien n'empêche qu'ils soient l'objet direct de mesures prises par la Communauté (51). Enfin, les décisions individuelles peuvent également obliger d'une manière directe les personnes morales et physiques sans passer par l'intermédiaire des instances nationales (52). Autre innovation

(48) Cf. notre article sur la « Protection internationale et européenne des droits de l'homme. Fondement et conséquences », *Revue égyptienne de droit international*, vol. 12, 1956, pp. 20 et ss.

(49) Dans ses arrêts nos 7/54 et 9/54 du 23 avril 1956, la Cour a admis que « les dispositions de l'art. 4 se suffisent à elles-mêmes et sont immédiatement applicables lorsqu'elles ne sont reprises en aucune partie du traité ». Cf. P. De Visscher, *Actes officiels, op. cit.*, p. 46.

(50) Les décisions générales de la Haute Autorité ainsi que les règlements des Conseils ou des Commissions des nouvelles Communautés sont directement applicables dans tout Etat membre par le seul effet de leur publication. Cf. *Transfert*, III, C.

(51) Cf. Reuter, *Revue du Marché commun, loc. cit.*, p. 167 ; « Cette conséquence résulte de diverses dispositions du traité qui prévoient la possibilité de recours individuels devant la Cour de Justice ». Voir les art. 172, 173 et 184 du Marché commun.

(52) C.E.C.A., art. 14 ; M.C., art. 189 ; Eur., art. 161. Nous retrouvons la procédure qui fait règle en droit des gens lorsque ces décisions « individuelles » s'adressent aux Etats. Dans certaines dispositions, les traités prévoient ex-

des Communautés concernant d'une part, les *arrêts* de la Cour et, d'autre part, les *décisions* des institutions — Haute Autorité, Conseils et Commissions — qui comportent, à la charge des particuliers ou des entreprises, une obligation pécuniaire formant titre exécutoire : ils sont directement exécutoires sans autre contrôle de la part des instances nationales que celui de la vérification de l'authenticité du titre (53).

Dans des cas assez nombreux, la Haute Autorité a la faculté de prononcer des *amendes* et des *astreintes* (54) à l'encontre des entreprises qui refusent d'obtempérer à ses commandements : (art. 47, art. 54, art. 65 et 66). Dans cette dernière circonstance, le traité du Marché commun prévoit également des amendes et des astreintes (art. 87). Quant à l'Euratom, la Commission peut infliger des *sanctions* dans le cadre du contrôle de sécurité (art. 83) (55). Si les décisions sont immédiatement obligatoires et exécutoires, l'exécution forcée elle-même n'est pas assurée par les organes des Communautés. Après l'apposition de la formule exécutoire, l'intéressé saisit l'organe national compétent, qui se charge de l'exécution forcée. Les Communautés, ne possédant pas de *puissance publique* propre, doivent recourir à celle des Etats membres.

D'autres cas existent, où les Communautés sont autorisées à exercer un *contrôle direct* sur le territoire des Etats membres (56).

pressément cette forme d'action médiate. Ainsi par exemple, l'art. 109/3 du Marché commun stipule que « le Conseil peut décider que l'Etat intéressé doit modifier, suspendre ou supprimer les mesures de sauvegarde sus-visées ». Cette médiation étatique est accrue lorsque les institutions adressent des directives ou des « recommandations » aux Etats membres : en effet, ces actes lient les Etats quant aux résultats à atteindre, tout en leur laissant le choix quant à la forme et aux moyens.

(53) Cf. C.E.C.A., art. 44 et 92 ; M. C., art. 187 et 192 ; Eur., art. 157 et 164.

(54) Exemples : en 1954, la Haute Autorité procéda à un contrôle des entreprises sidérurgiques ; ayant relevé quelques irrégularités, elle adressa en septembre 1954 une circulaire à toutes les entreprises sidérurgiques de la Communauté. Cette circulaire porta à la connaissance des intéressés les principales irrégularités et annonça que les sanctions étaient à l'étude. Finalement, la Haute Autorité infligea des amendes à deux entreprises qui avaient effectué des ventes irrégulières et envoya des avertissements à quatre autres entreprises. III^e Rapport général, n^o 112 et 113.

(55) Ces sanctions sont dans un ordre de gravité croissante : a) l'avertissement ; b) le retrait d'avantages particuliers tels qu'assistance financière ou aide technique ; c) la mise de l'entreprise, pour une durée limitée, sous l'administration d'une personne ou d'un collège désigné d'un commun accord entre la Commission et l'Etat dont relève l'entreprise ; d) le retrait total ou partiel des matières brutes ou matières fissiles spéciales. Les sanctions qui comportent une obligation pécuniaire ou obligation de livrer, forment titre exécutoire.

(56) C.E.C.A., art. 86.

Ainsi, selon l'art. 81, la Commission de l'Euratom peut envoyer des inspecteurs, qui ont à tout moment accès à tous lieux et à tous éléments d'information auprès de toutes personnes, en vue d'assurer le contrôle de sécurité. En cas d'opposition, la Cour ou le cas échéant la Commission délivre un mandat ou une décision : ici encore, ce sont les autorités nationales qui assurent l'accès des inspecteurs dans les lieux désignés. Un autre aspect particulièrement intéressant de l'immédiateté est fourni par l'imposition directe. Les impôts, sous la forme de prélèvements, frappent directement les entreprises dans le cadre de la C.E.C.A. Le Marché commun et l'Euratom sont revenus à la méthode traditionnelle des contributions des Etats membres ; cependant, les traités de Rome prévoient la possibilité de ressources directes (M.C., art. 201 ; Eur., art. 173). Mentionnons une autre application du principe de l'immédiateté : les entreprises et les particuliers sont obligés de fournir les *informations* et les *renseignements* que les organes des Communautés peuvent demander (C.E.C.A., art. 86 ; M.C., art. 213 et Eur., art. 187).

En contrepartie des obligations directes qu'imposent les Communautés aux entreprises et aux particuliers, les traités dotent les individus et les entreprises d'un *recours* direct devant la Cour de Justice. Divers recours leur sont ouverts : recours en annulation, recours contre l'inaction des institutions, recours en indemnité et recours de pleine juridiction contre les sanctions pécuniaires. Sans entrer dans le détail de ces recours, insistons sur la symétrie qui existe toujours entre les obligations et les garanties de recours. Aux termes du traité de la C.E.C.A., les entreprises et leurs associations peuvent former, sous certaines conditions, des recours en annulation contre les décisions de la Haute Autorité. Dans le Marché commun et l'Euratom, ce recours est ouvert, contre les Commissions et les Conseils, à toute personne *physique* ou *morale* (art. 173 et 146 respectivement). Tel est le cas aussi des recours contre l'inaction des institutions ou contre les sanctions pécuniaires ou autres sanctions formant titre exécutoire. (C.E.C.A., art. 35 ; M.C., art. 175 ; Eur., art. 148). En outre, dans l'exemple déjà cité de l'art. 83 de l'Euratom, nous constatons que non seulement une possibilité de recours compense la gravité des sanctions, mais qu'à titre exceptionnel ce recours a un effet suspensif (57).

(57) Toutefois, la Cour peut, à la demande de la Commission ou de tout Etat membre intéressé, ordonner l'exécution immédiate de la décision. Il n'en

Autres cas d'immédiateté : nous avons eu l'occasion de mettre en évidence l'originalité de l'Assemblée parlementaire européenne (58), qui ne représente qu'une immédiateté relative, en établissant un courant des Parlements à l'Assemblée. La consultation directe des intéressés par les institutions constitue également un cas de relations immédiates (59).

Ainsi, il ressort de cet aperçu que l'action de la Communauté atteint une intensité à ce jour inconnue dans les relations entre Etats. D'une part, elle revêt une force obligatoire accrue vis-à-vis des Etats ; d'autre part, elle n'agit pas seulement sur le plan horizontal des relations « médiatees » entre Etats, mais aussi dans un sens vertical, c'est-à-dire en profondeur sur les individus et les groupes sociaux. Aux relations inter-étatiques, elle tend à substituer des relations intra-communautaires, voire inter-individuelles (60).

SECTION IV

Fonction extérieure et autres caractéristiques

§ 1. — RELATIONS EXTÉRIEURES

Nous ne rappellerons que deux traits particuliers des Communautés : leurs liens conventionnels et leurs relations diplomatiques. L'importance des activités communautaires et leur incidence sur les relations avec l'extérieur, ont amené la C.E.C.A. à recevoir des

reste pas moins que ce cas constitue une exception au principe de l'effet non suspensif des recours (C.E.C.A., art. 39 ; M. C., art. 185 ; Eur., art. 157).

(58) L'Assemblée envoie également des missions d'étude et d'information (Règlement, art. 37/4) et établit des contacts directs avec les entreprises et particuliers.

(59) C.E.C.A., art. 46 et 48 ; Eur., art. 213 ; M. C., art. 245, qui ne prescrit pas, tout en ne les interdisant pas, des consultations directes des intéressés. *Adde* : Des organisations professionnelles syndicales et patronales sont représentées à Luxembourg : Bureaux de liaison des organisations syndicales de la C.I.S.L. et de la Fédération des syndicats chrétiens dans la C.E.C.A. ; Représentations permanentes des producteurs, utilisateurs, transporteurs, ainsi que de la Fédération des entreprises du fer et de l'acier de la Communauté européenne. — Cf. *Annuaire-Manuel de l'Assemblée parlementaire européenne*, 1958-59, pp. 241 et ss.

(60) Au risque de paraître paradoxal, nous devons reconnaître que c'est précisément le Marché commun, dont les conséquences directes devront être les plus étendues et les plus profondes, qui recourt le plus souvent aux moyens médiatees. A l'Assemblée, le professeur Hallstein rappelait ces deux faces de la Communauté économique : « S'il est vrai que les organismes de la Communauté ont également pour interlocuteurs directs les individus, les citoyens

missions de caractère diplomatique et à envoyer des représentations (61). Parmi les pays non membres représentés à Luxembourg figurent la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la Suède, la Norvège, la Suisse, le Danemark, l'Autriche, le Japon et la Grèce (62). En mars 1958, les Etats-Unis ont accrédité une mission spéciale auprès des trois Communautés (63). D'autre part, il est intéressant de mentionner que dans ses relations avec le G.A.T.T., la C.E.C.A. est considérée comme partie contractante unique (64). En outre, la Haute Autorité a passé toute une gamme d'accords avec divers pays : accord d'association avec le Royaume-Uni, accord de consultation avec la Suisse (65), accord avec la Suisse sur les tarifs ferroviaires directs, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1957 (66).

En général, en dehors des négociations en commun et du contrôle des accords, la C.E.C.A. réserve la compétence en matière de politique commerciale aux Etats membres. Les inconvénients de cette décentralisation n'ont pas manqué de se manifester au cours de six ans de pratique. A l'occasion de la crise charbonnière, M. Finet a déploré devant l'Assemblée parlementaire européenne la « timidité » des gouvernements de la C.E.C.A. en ce qui concerne la coordination de leurs politiques commerciales. En effet, une des deux raisons principales de la crise charbonnière réside dans l'impossibilité pour la Haute Autorité d'imposer des restrictions aux importations du charbon et notamment à celles en provenance des Etats-Unis, étant donné que les Etats membres demeurent maîtres de leurs relations contractuelles avec l'extérieur. Du moment donc où l'on se refuse de recourir aux mesures prévues aux articles 58 et 74 du traité de la C.E.C.A., seules les

de l'Europe, il n'en reste pas moins que les Etats viennent s'interposer entre ces organismes de la Communauté et les citoyens de l'Europe ». *Allocution devant l'Assemblée parlementaire européenne*, Strasbourg, 20 mars 1958, pp. 36 et 37.

(61) Voir un exposé détaillé dans Daniel Vignes, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Préf. de Paul Guggenheim, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1956, pp. 48 et ss. — *Adde* : *Actes officiels. La Communauté, les pays tiers et les organisations internationales*, vol. III. *Annuaire-Manuel*, op. cit., pp. 237-241.

(62) VI^e Rapport général, vol. I, p. 91.

(63) I^{er} Rapport général, Marché commun, 1958, p. 135. Depuis, d'autres Etats ont accrédité leurs missions auprès du C.E.E. et de la C.E.E.A.

(64) Selon la décision du G.A.T.T. du 10 novembre 1952.

(65) Ratifié par la Suisse le 4 janvier 1957 et entré en vigueur le 26 janvier 1957.

(66) Autres exemples : accords de collaboration passés par la Commission de l'Euratom avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada.

solutions nationales demeurent effectives. C'est ainsi que l'Allemagne a pris des mesures de grande envergure pour enrayer sa crise charbonnière (67). Les importations dépassant un certain contingent ont été frappées d'un droit d'entrée. Les contrats d'achats ont été rachetés et le charbon américain qui devait être importé aux termes de ces contrats a été remplacé par du charbon allemand ; cela correspond à une application de l'article 74, limitée toutefois à un seul pays. Enfin, on applique dans la Ruhr, dans le cadre de la vente commune, un mécanisme similaire à celui prévu à l'article 58 (68). Néanmoins ce recours aux mesures nationales, qui sont conformes aux articles 58 et 74, mais isolées et sans liens avec d'autres mesures nationales, ne va pas sans conséquences parfois graves pour les autres membres de la C.E.C.A.

« En tout état de cause, les pays atteints par les mesures prises sur le plan national dans un autre pays ne sont pas disposés à accepter ces contre-coups sans réagir : c'est ce que montrent des déclarations telles que celles que le ministre néerlandais des Affaires économiques a faites récemment devant le Parlement de son pays. Nous avons déjà insisté, au paragraphe 17 du présent rapport, sur la difficulté, voire l'impossibilité, de prendre, sur le plan national, des mesures isolées qui ne provoquent pas de perturbations dans les autres pays de la Communauté. Enfin — et ceci est particulièrement important — le recours à des mesures de caractère exclusivement national serait rétrograde et suspendrait, au moins provisoirement, le marché commun du charbon. » (69).

Seule une solution commune à l'échelle du marché commun pourrait rétablir l'équilibre général, sans rompre la continuité du marché commun du charbon et sans compromettre son fonctionnement. En outre, il est temps de se rendre à l'évidence : à la lumière de l'expérience de la C.E.C.A., une révision de l'organisation de ses relations extérieures s'impose. D'autant plus que cette expérience a inspiré la centralisation plus poussée introduite dans les traités de Rome.

Dans le cadre de la politique commerciale commune, corollaire logique de l'établissement d'un tarif extérieur commun, le traité du Marché commun se réfère expressément à la conclusion d'ac-

(67) Cf. l'Assemblée parlementaire européenne. Rapport fait au nom de la Commission du marché intérieur de la Communauté sur des questions actuelles du marché charbonnier et sidérurgique, par H.A. Korthals, Doc. n° 17, mars 1959, pp. 8 et ss.

(68) *Ibid.*, p. 15.

(69) *Ibid.*, p. 16.

cords tarifaires et commerciaux avec les Etats tiers. Ces accords sont négociés par la Commission qui adresse au Conseil des recommandations en vue des négociations *tarifaires* (au cours de la période transitoire), et en vue des négociations d'accords *commerciaux et tarifaires* à l'expiration de cette période. Ils sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite (70).

Dans d'autres cas prévus par le traité, le Conseil consulte l'Assemblée avant de conclure les accords au nom de la Communauté (71). Une dernière question est celle de la portée des accords conclus conformément aux dispositions préexaminées. Le traité ne laisse pas d'équivoque à ce sujet : selon l'article 228, ces accords lient non seulement les institutions de la Communauté, mais aussi les Etats membres. La situation est plus complexe dans la Communauté européenne de l'Energie nucléaire. En dehors de la conclusion d'accords par la Communauté, le traité institue un certain contrôle organique sur les accords à conclure par les Etats membres, les personnes et les entreprises, avec les tiers dans la mesure où ces accords intéressent le domaine d'application du traité. En outre, dans le cadre de ses compétences, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec des tiers, personnes morales ou physiques. Ces accords sont négociés et conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée (art. 101) (72).

§ 2. — DURÉE, SÉCESSION ET CLAUSES DE SAUVEGARDE

Un des éléments essentiels des marchés communs qu'instituent les Communautés est l'*irréversibilité* du processus économique et social mis en marche. M. Jean Monnet a pu dire à ce sujet que « le Marché commun ne provoque les transformations de structures et

(70) Cf. les articles 111, 113 et 114 du Marché commun.

(71) Notamment les accords créant une association selon Part. 238. De même l'art. 206 de l'Euratom.

(72) D'autres types d'accords sont aussi prévus par le traité de l'Euratom : accords auxquels sont parties, outre la Communauté, un ou plusieurs Etats membres (art. 102) ; accords ou contrats ayant pour objet un échange de connaissances scientifiques ou industrielles dans le domaine nucléaire, qui sont conclus soit par la Commission soit par les intéressés sous le contrôle de la Commission (art. 29) ; contrats d'exécution de certains programmes de recherches que peut conclure la Commission tant avec les Etats membres, entreprises ou personnes, qu'avec des Etats tiers, des organisations internationales ou des ressortissants d'Etats tiers (art. 10).

les changements d'attitude nécessaires au progrès que si chacun, producteurs et consommateurs, sait qu'il est définitif » (73). L'irréversibilité se manifeste notamment dans la position qu'adoptent les traités à l'égard du problème de leur *durée* et du *droit de sécession* des Etats membres. La C.E.C.A. est prévue pour une durée limitée à 50 ans. Cependant, tant dans la déclaration du 9 mai 1950 que lors des négociations, l'intention des auteurs de faire œuvre durable s'est exprimée sans équivoque. Les traités de Rome viennent confirmer cette intention : ils stipulent expressément que leur durée est illimitée (74). En principe, tous étaient d'accord pour refuser aux membres de la C.E.C.A. le droit de se retirer unilatéralement. Aucun doute n'est plus permis à ce sujet, depuis que la France renonça, en octobre 1956, à l'idée de faire sécession si elle le désirait (75).

Une conséquence de l'irréversibilité est la suivante : le Marché commun est assorti, à l'instar de la C.E.C.A., de nombreuses *clauses de sauvegarde*. Dans la C.E.C.A., l'application de ces clauses a été parfois autorisée : tous les pays, à l'exception du Luxembourg, en ont profité. Cependant, « nombre de mesures conservatoires ont cessé d'être nécessaires plus tôt qu'on ne l'avait supposé lors de l'établissement du marché commun » (76).

Le traité du marché commun instaure de nombreuses clauses échappatoires, y compris la procédure du passage de la première à la deuxième étape (art. 8) (77). Mais, à l'exception des clauses de sauvegarde monétaire — et de celle relative aux diverses formes d'aide que chaque Etat peut accorder avec l'autorisation du Conseil statuant à l'unanimité — toutes les autres clauses et en particulier celles prévues à l'art. 226 (clause générale), ne pourront plus être invoquées après la fin de la période de transition (78). Enfin, notons que le recours à ces clauses est limité par les autorisations qu'accorde la Commission. C'est ce que le professeur Héraud (79) a qualifié de supranationalité négative parce que l'organe supranational y agit au profit des intérêts nationaux. Cette formule n'en demeure pas moins positive, en ce sens qu'elle institue un contrôle

(73) *Les Etats-Unis d'Europe, op. cit.*, p. 81.

(74) Marché commun, art. 240 ; Euratom, art. 208.

(75) Cf. *Chronique, op. cit.*, p. 443.

(76) Rapport Blank cité par Wigny, *Un témoignage, op. cit.*, pp. 104 à 106.

(77) Cf. notamment les art. 93, 100 à 102, 108 et 109, 115, 226.

(78) Savary, *Rapport, op. cit.*, p. 150.

(79) « Observations sur la nature juridique de la Communauté économique européenne », cette *Revue*, 1958, pp. 27-56.

a priori de l'application des clauses échappatoires et que ce contrôle n'est pas confié à un organe de type intergouvernemental mais supranational.

Notons pour conclure que, tant dans le domaine de la fonction extérieure que dans celui de la durée et du droit de sécession, les traités de Rome recourent à des solutions plus hardies que celles esquissées par la C.E.C.A. C'est ainsi que, à l'inverse du glissement vers les formes traditionnelles de collaboration inter-étatique dont nous avons fait état, la fonction extérieure est plus centralisée, la durée de limitée devient illimitée, et le droit de sécession est banni de la construction des traités de Rome. Bref, dans ces domaines, les traités de Rome se trouvent être plus supranationaux que celui de la C.E.C.A.

TROISIÈME PARTIE

RÉPARTITION ET ÉQUILIBRE EFFECTIF DES POUVOIRS

Ni le transfert ni l'autonomie ni même l'immédiateté ne suffisent à rendre compte du degré de supranationalité des Communautés. En effet nous avons constaté que l'Assemblée est l'institution la plus supranationale quant à son mode de recrutement, quant à son indépendance vis-à-vis des Etats et quant à son immédiateté ; néanmoins, les pouvoirs de contrôle dont elle est investie ne justifient pas pleinement cette qualification : sa supranationalité organique a pour contrepartie ses pouvoirs réduits.

SECTION I

Répartition des pouvoirs dans la C.E.C.A.

L'anatomie générale du pouvoir de la C.E.C.A. révèle que l'essentiel des compétences transférées à la Communauté a été confié à la Haute Autorité ; cet organe central, assisté d'un Comité consultatif, est soumis à un double contrôle : contrôle politique, exercé tant par le Conseil que par l'Assemblée ; contrôle juridictionnel dévolu à la Cour de Justice. *La Haute Autorité*, organe principal de la C.E.C.A., est chargée d'assurer la réalisation et le fonctionnement du marché commun (art. 8). Gouvernement de la Communauté, elle possède des pouvoirs réels mais limités. En dehors des compétences réglementaires et exécutives, la Haute Autorité exerce de multiples fonctions. Elle agit seule dans certains domaines : elle informe, oriente, fixe le taux de prélèvement sur la production, facilite et finance la réadaptation de la main-d'œuvre ; en période de crise, une fois le régime des quotas de production instauré, la Haute Autorité établit des quotas sur une base équitable et peut régler la marche des entreprises (art. 58) ; elle a des pouvoirs importants dans le domaine des prix (art. 60 et 61) et dans celui des ententes et concentrations (art. 65 et ss.). Ce rappel de certains pouvoirs que la Haute Autorité exerce de son propre chef ou en consultant le Conseil ou le Comité, rend compte de la portée de son intervention. L'élément *supranational* s'accroît en fonction de la généralité et de la force des pouvoirs exercés indépendamment

par la Haute Autorité. Cependant, lorsque leurs cadres deviennent trop généraux, leurs conséquences trop lourdes pour les Etats membres ou qu'elles dépassent le domaine quelque peu artificiellement limité au charbon et à l'acier, l'exercice de ses pouvoirs exige *l'avis conforme* — la collaboration ou le contrôle intergouvernemental — du Conseil.

Le Conseil spécial des Ministres a pour mission « d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des Gouvernements responsables de la politique économique générale de leurs pays ». Contrairement à la constatation faite ci-dessus, l'élément supranational est inversement proportionnel à l'importance des pouvoirs du Conseil et à sa dépendance vis-à-vis des Etats membres. A son tour, cette dépendance s'accroît dans la mesure où l'on passe de la majorité simple à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. L'avis à la majorité absolue est requis notamment lorsque l'objet de la décision ou ses conséquences sortent du cadre du charbon ou de l'acier. Tel est le cas de l'art. 56, aux termes duquel la Haute Autorité peut faciliter le financement des programmes susceptibles d'assurer le réemploi, même dans des industries qui ne relèvent pas de sa compétence ; il est également requis pour des décisions d'une certaine importance : instauration du régime des quotas des productions (art. 58/1) (1) ; emploi des fonds provenant des prélèvements pour le financement de la recherche technique et économique (art. 55). Plus l'importance des décisions s'accroît, plus les précautions deviennent sévères : le Conseil autorise à la majorité qualifiée la Haute Autorité à dépasser le taux de 1 % (art. 50/2) ainsi qu'à prendre des sanctions contre un Etat membre selon l'art. 88 ; dans d'autres questions, les avis conformes sont pris à l'unanimité : pour l'instauration d'organismes financiers (art. 53) ; pour des cas non prévus au traité (art. 95) ; en plus, l'action du Conseil se fait plus incisive et plus directe en cas de crise : sur proposition de la Haute Autorité, le Conseil décide à l'unanimité des priorités et de la répartition en cas de pénurie grave (art. 59/2) ; à défaut d'initiative de la Haute Autorité, le Conseil statuant à l'unanimité peut soit lui prescrire l'instauration d'un régime de quotas (art. 58/1), soit constater l'existence d'une pénurie sérieuse (art. 59/1) ou mettre fin au régime des quotas (art. 59/6). Enfin, ultime précaution, dans certains cas le Conseil agit seul et à l'una-

(1) C'est ainsi que le Conseil a rejeté récemment la décision de la Haute Autorité tendant à instaurer le régime des quotas face à la crise charbonnière.

nimité : ainsi, il peut compléter la liste des produits compris dans le « charbon » et l'« acier ». Peut-on encore évoquer, face à ces exemples, le caractère communautaire du Conseil pour sauvegarder la supranationalité de la Communauté ? Seule la pratique pourra trancher cette question qui, d'ailleurs, ne concerne que des situations exceptionnelles.

L'Assemblée commune exerce principalement un contrôle démocratique sur l'activité de la Haute Autorité ; à la différence de l'action du Conseil, le contrôle de l'Assemblée s'effectue *a posteriori* et porte sur le rapport que la Haute Autorité lui présente. Cependant, dès ses débuts, l'Assemblée obtint d'être saisie à l'avance des projets de la Haute Autorité (2). Ainsi, l'Assemblée a élargi ses pouvoirs et a contribué de cette manière à renforcer l'élément supranational de la Communauté.

La Cour de Justice remplit à la fois les fonctions d'une Cour fédérale et d'une Cour internationale. Sa mission est d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité et des règlements d'exécution. Ses compétences sont nombreuses, mais son rôle principal, dans la pratique, est d'être la juridiction administrative de la Communauté et d'exercer le contrôle juridictionnel sur les actes de la Haute Autorité (3). La Cour est l'organe régulateur des compétences chargé d'assurer l'équilibre institutionnel établi par le traité. Par son indépendance et ses pouvoirs, la Cour est une institution supranationale qui a su s'imposer tant aux Etats membres et aux institutions, qu'aux entreprises. Ses arrêts, qui ont force obligatoire et exécutoire, ont été toujours appliqués sans discussion. C'est ainsi que l'on peut citer quelques exemples parmi environ 40 décisions qu'elle a été amenée à rendre à ce jour. Dans son premier arrêt (n° 1-54), la Cour a donné raison au Gouvernement français, défenseur du système rigide des barèmes, contre la Haute Autorité qui appliquait un système plus souple ; d'autre part, elle a rejeté le recours du Gouvernement hollandais contre la fixation des prix maxima à une fraction limitée du marché commun (4).

(2) Déclaration du président Monnet, *Débats de l'Assemblée commune*, compte rendu *in extenso*, n° 4, 23 juin 1953, p. 185.

(3) A. van Houtte, *op. cit.*, p. 26. — *Adde* : La Cour peut également annuler les actes du Conseil et de l'Assemblée (art. 38).

(4) Cf. *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, Luxembourg, vol. I et ss.

Le Comité consultatif sert d'intermédiaire psychologique avec les producteurs, les usagers et leurs associations. Ses pouvoirs sont minimes : émettre des avis. Mais en réalité, son influence se ressent du poids des intérêts qu'il représente. C'est en raison de ce fait que certains ont craint de voir s'installer dans la Communauté un régime corporatif, doublé d'une tendance technocratique. Un simple examen de la pratique permet de dissiper ces craintes. Cet examen nous conduira par ailleurs à étudier l'équilibre effectif des pouvoirs en fonction de la conception originelle.

SECTION II

Equilibre effectif des pouvoirs dans la C.E.C.A.

La Communauté est une « création continue » animée par l'action de diverses forces sociales ; ce sont ces forces qui, tout en empruntant les voies institutionnelles, tendent à transformer l'équilibre initial des pouvoirs. Le traité a cherché à organiser un ensemble de facteurs et de courants et à leur imprimer une direction qui devait conduire à la création d'une solidarité de fait et à l'élaboration d'un *substratum* social. L'idée première a été d'établir uniquement une Haute Autorité du charbon et de l'acier. Elle reposait sur des facteurs politiques et économiques favorables : nécessité d'une entente franco-allemande, précédent de l'entente internationale de l'acier et danger de sa reconstitution, liquidation de l'Autorité internationale de la Ruhr. L'action de ces facteurs permit la création de la Communauté et l'octroi de pouvoirs réels à la Haute Autorité. Mais certains de ces facteurs ont depuis perdu de leur poids, de sorte que l'équilibre a subi l'influence d'éléments différents. D'où une première question : quelles forces représentent les diverses institutions de la Communauté ?

Quelle que soit l'importance de l'Assemblée, de la Cour ou du Comité consultatif, leur rôle ne semble pas déterminant dans le problème qui nous préoccupe. Certes la Communauté forme un tout qui *préfigure* un Etat fédéral. Mais nous avons eu l'occasion de constater que l'Assemblée ne constitue pas une source de pouvoir : représentation des peuples de la Communauté au second degré, elle exerce un contrôle démocratique, mais ne nomme pas les membres de la Haute Autorité qu'elle peut renverser ; cet acte demeure réservé aux Etats membres. L'aspect à la fois national

et communautaire de la C.E.C.A. apparaît clairement : les Etats membres ont transféré certaines compétences à la Communauté et l'ont dotée de pouvoirs limités ; mais ils conservent le pouvoir social et la puissance publique.

C'est ainsi que nous sommes amené à nous poser la question de l'assise du pouvoir de la Haute Autorité. Dans la pratique celle-ci repose sur les forces sociales favorables à l'intérêt commun, ainsi que sur la compétence technique de la Haute Autorité. En général, la Haute Autorité a su s'imposer dans les milieux intéressés ; ces derniers font confiance à la Haute Autorité, comme ils l'ont montré lors de l'ouverture du marché de l'acier spécial, le 1^{er} août 1954. Cependant, même favorables à la Communauté, les principales forces sociales se meuvent essentiellement dans des cadres nationaux (partis politiques, gouvernements, organisations syndicales et patronales). Dans la mesure où ces forces se détacheront des milieux nationaux pour agir sur le plan supranational, elles contribueront à la création d'une Communauté sociale. A l'heure actuelle, la résultante de ces forces à la fois opposées, convergentes et interdépendantes se reflète dans l'équilibre des pouvoirs au sein de la Communauté. Dans la pratique, la Haute Autorité n'a cessé de chercher appui auprès des institutions, des Etats, des producteurs, des travailleurs et des usagers. Dans une large mesure, elle associe à son œuvre tant le Comité consultatif que l'Assemblée ; par des consultations directes et fréquentes des intéressés, elle tâche d'asseoir son action sur des bases solides. En outre, la Cour par exemple n'a pas seulement contrôlé mais a aussi secondé les efforts légitimes de la Haute Autorité. C'est ainsi qu'elle a débouté par son arrêt du 20 mars 1957 le Comptoir de charbon de la Ruhr Geitling, qui avait déposé un recours contre la décision de la Haute Autorité sur l'accès direct de négociants aux comptoirs de vente (5). Néanmoins, la Haute Autorité a dû procéder en général avec une extrême prudence. L'Assemblée s'est impatientée devant la « prudente sagesse » dont témoignait la Haute Autorité, notamment face aux 80 demandes d'autorisation concernant les ententes. Citons ici quelques exemples : dans l'affaire de l'A.T.I.C., le Gouvernement français a fini par s'incliner devant la décision de la Haute Autorité et a modifié, en janvier 1957, le décret de 1948 relatif à la signature exclusive par l'A.T.I.C. des contrats d'importation (6). Quant à l'affaire G.E.O.R.G., la Haute Autorité a

(5) *Journal officiel*, 16 avril 1957, p. 166.

(6) *Annuaire-Manuel de l'Assemblée commune*, 1958, p. 169. Actuellement,

réorganisé, après de laborieuses discussions, les comptoirs de vente de la Ruhr : outre la création de trois comptoirs de vente, la Haute Autorité a confié à certains organismes communs l'exécution de tâches spéciales. Son action ne s'arrête pas là : en effet, elle continue à exercer un contrôle qui doit lui permettre d'adapter ses autorisations qui expirent en 1959 (7).

« En 1953 une divergence d'interprétation opposait les Gouvernements français et allemand ; elle mit en danger la cohésion de la C.E.C.A. La majorité des membres de la Haute Autorité estimait que la thèse allemande n'était pas fondée. Mais plutôt que de trancher le débat par un vote, la Haute Autorité jugea sage de demander l'avis d'une Commission d'experts. Les experts conclurent à l'invalidité de la thèse du Gouvernement allemand. Celui-ci s'inclina. » (8).

Ces cas illustrent les difficultés affrontées par la Haute Autorité, qui est appelée à arbitrer des forces puissantes. C'est pourquoi elle a eu recours notamment au Conseil, auquel le traité la renvoie fréquemment. Elle l'a fait d'autant plus souvent que c'est précisément le Conseil, basé sur la force des six Gouvernements, qui a pris une importance insoupçonnée. Ce fait éclaire l'évolution de la collaboration entre la Haute Autorité et le Conseil. Depuis l'échec de la C.E.D., la Haute Autorité sent que pour mener une action efficace elle doit compter sur l'appui des gouvernements. « Aussi prend-elle l'avis du Conseil des Ministres de plus en plus souvent, même dans les cas où le traité ne lui en fait pas une obligation. On chuchote même qu'elle recherche, auprès de ce Conseil, avant de passer à l'action, un avis non seulement conforme, mais unanime » (9). Dès 1954 cette collaboration avec le Conseil et les gouvernements fit l'objet de débats à l'Assemblée commune. A ce sujet, M. Mayer constata que la collaboration entre la Haute Autorité et les gouvernements était nécessaire et que des contacts et consultations étaient utiles, même en dehors des cas où ils sont imposés par le traité. Se référant à la collaboration entre le Conseil et la Haute Autorité, il déclara :

« Vous pouvez, Mademoiselle, Messieurs, n'avoir aucune crainte au

la Haute Autorité discute du règlement définitif avec le Gouvernement français.

(7) *VI^e Rap. gén.*, vol. I, avril 1953, pp. 80 et 81.

(8) Cf. F. Fontaine, *Naissance d'un esprit européen. Quelle Europe ? op. cit.*, 1958, p. 16.

(9) P. Wigny, *Un témoignage, op. cit.*, p. 48.

sujet de l'indépendance de la Haute Autorité vis-à-vis du Conseil de Ministres. Sur ce point vous pouvez être entièrement rassurés. » (10).

D'ailleurs, l'Assemblée elle-même, qui le plus souvent critique la collaboration de la Haute Autorité avec le Conseil des Ministres et avec les gouvernements nationaux, n'a pas hésité, dans un cas du moins, à suggérer à la Haute Autorité de prendre contact avec les gouvernements membres. On se souvient que l'Assemblée a formulé cette suggestion en juin 1957 à propos de la question des Commissions paritaires. A son avis, l'appui des gouvernements aurait servi à influencer l'attitude de certains partenaires sociaux peu favorables à la constitution de ces Commissions (11). Cette résolution de l'Assemblée commune implique la reconnaissance de deux faits : du fait patent qu'est la force politique dont disposent les gouvernements des pays membres ; et de la possibilité d'employer cette puissance politique en faveur de l'action communautaire de la Haute Autorité. Ainsi, dans certains cas, les puissances gouvernementales ne mineraient pas l'indépendance et l'autorité de la Haute Autorité, mais au contraire pourraient l'appuyer dans son action contre certains groupes de pression qui tendraient à ne pas obtempérer à ses injonctions ou s'efforceraient d'établir leur domination dans le marché commun (12). Néanmoins, force est d'admettre que cette collaboration tend plus à édulcorer qu'à renforcer la « nature supranationale » des pouvoirs de la Haute Autorité. Cependant, si cette collaboration comporte des risques, un conflit plus ou moins déclaré entre la Haute Autorité et le Conseil des Ministres ou les gouvernements des pays membres semble plus

(10) Cité par Wigny, *loc. cit.*, p. 50.

(11) Cf. la *Résolution* adoptée le 28 juin 1957, *Journal officiel de la Communauté*, 19 juillet 1957.

(12) Un des objectifs de la C.E.C.A. n'est-il pas précisément de lutter contre les tendances monopolistiques dans le Marché commun ? A en croire le professeur F. Perroux, « ...les marchés vigoureusement monopolistiques exigent des arbitrages énergiques et une puissance politique supérieure à celle qu'exercent les Etats nationaux du présent » (« Les formes de la concurrence dans le Marché commun. Le Marché commun et ses problèmes », *Revue d'économie politique*, Paris, numéro spécial, 1958, p. 377). On peut donc supposer que dans certaines circonstances, les pouvoirs publics nationaux, impuissants à imposer leur volonté aux agissements de certains groupes de pression, pourraient organiser en commun leur action dans ce domaine. C'est ainsi qu'ils pourraient offrir leur appui à la Haute Autorité. Dans d'autres cas cependant, les gouvernements pourraient, pour des raisons d'intérêt national notamment, faire cause commune avec certains monopoles ou groupes nationaux, ou du moins appuyer leurs efforts. Il semble que la réalité autorise toute une série d'hypothèses, qui comprennent également la possibilité d'une collaboration sur le plan communautaire des gouvernements nationaux et de la Haute Autorité.

lourd de menaces. La crise charbonnière illustre les dangers que recèle un tel conflit. De plus, elle définit les limites des pouvoirs supranationaux de la Haute Autorité.

L'aperçu de la *crise charbonnière* nous permettra de saisir un des aspects essentiels de la C.E.C.A. : ses interventions « anti-crise ». Mentionnons tout d'abord les principales causes de la crise charbonnière : 1° le fléchissement de la conjoncture à la fin de 1957 ; 2° l'aggravation du problème structurel du charbon du fait de la concurrence du pétrole et du gaz ; ainsi que d'autres produits énergétiques ; 3° la décentralisation de la *politique commerciale* qui demeure réservée aux Etats membres et les importations massives du charbon américain ; 4° le fait que la Belgique n'avait pas suffisamment profité de la haute conjoncture pour résoudre les problèmes structurels de son industrie charbonnière (13). Consciente du danger de crise, la Haute Autorité a réagi en adoptant et en recommandant aux pays membres une série de mesures de caractère préventif (14). Mais ces mesures se sont avérées insuffisantes. Au début de 1959, la demande fléchit et les stocks augmentent.

C'est à ce moment que la Haute Autorité prend une décision *fondamentale*. Devant la gravité du déséquilibre, elle fait part à la Commission du marché intérieur de l'Assemblée parlementaire européenne, le 20 février, de son intention d'envisager un recours aux articles 58 et 74. Puis elle s'adresse au Comité consultatif ; celui-ci lui exprime son avis *défavorable* quant à l'application de l'article 58 (15). Le 18 avril 1959, la Haute Autorité transmet au Conseil des Ministres son programme d'action qui prévoit l'établissement de quotas, la réduction des importations et l'aide en faveur des mineurs de la Communauté. Ce programme soulève diverses objections formulées par le Conseil au cours de la première réunion « privée » : le dirigisme du plan proposé, la rigidité du système et son insuffisance en face des problèmes structurels. Pour tenir compte de ces objections, la Haute Autorité présente un programme assoupli. Malgré cet assouplissement, les objections présentées au cours de la deuxième réunion « privée » du

(13) Cf. *VII^e Rapport général*, p. 81. Pour les détails sur la crise charbonnière, consulter le *Rapport spécial de la Haute Autorité à l'Assemblée parlementaire européenne concernant la question charbonnière* (31 janvier au 15 mai 1959), Luxembourg, 1959.

(14) Elle autorise l'alignement entre producteurs, recommande le maintien du volume d'approvisionnement, etc...

(15) Cf. le *Rapport spécial, op. cit.*, p. 13.

4 mai, demeurent considérables et souvent inconciliables avec les propositions de la Haute Autorité. Celle-ci décide de faire de nouvelles concessions. Mais son projet-compromis est rejeté au cours de la séance du Conseil des Ministres tenue le 14 mai 1959. A la suite de ce refus, la Haute Autorité porte son attention surtout sur la crise en Belgique et sur les moyens d'y remédier (16).

Ce cas concret qui nous a permis de saisir sur le vif le mécanisme anti-crise, appelle les remarques suivantes. Tout d'abord cet échec ne peut pas être généralisé. Il prouve que dans ce cas de crise localisée — et non pas « communautaire » ou générale — la Haute Autorité n'a pas pu imposer une solution européenne. Son impuissance a été due à deux raisons principales : nécessité de l'avis conforme du Conseil des Ministres et manque de pouvoir politique effectif. Le mécanisme anti-crise du traité de la C.E.C.A. prévoit deux formes de crise : la pénurie et la pléthore. Selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre forme, la procédure de la mise en marche du mécanisme diffère. Ainsi, en *cas de pénurie*, lorsque la Haute Autorité constate que la coopération avec les gouvernements en vue de régulariser ou d'influencer la consommation générale, en particulier celle des services publics, et ses interventions en matière de prix et de politique commerciale ne permettent pas d'y faire face, elle doit saisir le Conseil ; sauf décision contraire de celui-ci statuant à l'unanimité, la Haute Autorité doit lui proposer les mesures nécessaires (art. 59, al. 1). C'est alors que le Conseil décide à l'unanimité des priorités d'utilisation ainsi que de la répartition des ressources. En fonction des priorités, la Haute Autorité établit en consultation avec les entreprises les programmes obligatoires de production. L'exigence d'unanimité sert de contre-poids à la gravité des décisions à prendre. Cependant, même à défaut de cette décision unanime du Conseil, la Haute Autorité procède elle-même à la répartition des ressources de la Communauté entre les pays membres (art. 59, al. 3). De cette manière, le manque d'unanimité du Conseil ne peut bloquer l'action de la Haute Autorité. Cette action n'est paralysée que si le Conseil décide à l'unanimité de ne pas se saisir des propositions de la Haute Autorité concernant des mesures anti-crise. Mais l'unanimité joue

(16) Des votes défavorables ont eu lieu, semble-t-il, pour les raisons suivantes : la France par crainte du chômage, conséquence des limitations ; l'Allemagne par opposition au dirigisme du plan ; l'Italie pour éviter des limitations à l'importation du charbon américain, qui lui revient moins cher que le charbon européen.

ici en faveur de la Haute Autorité : il suffit qu'un seul Etat — un Etat par exemple particulièrement atteint par la crise — s'oppose à ce refus, pour que le mécanisme anti-crise puisse commencer de fonctionner (17).

Dans le *cas de pléthore*, le mécanisme est plus rigide. La Haute Autorité ne peut pas agir sans avoir obtenu l'avis conforme du Conseil ; qui pis est, sa décision ne devient « parfaite » que par suite de l'avis conforme. Ainsi le Conseil ne dispose pas d'un simple *veto* au sens originel du terme, qui signifie la possibilité de s'opposer à l'exécution d'une décision ; mais l'*avis conforme* du Conseil est partie intégrante de la décision, sans laquelle celle-ci ne peut pas naître (18). D'autre part, la Haute Autorité ne dispose pas du pouvoir politique qui en présence des hésitations du Conseil lui permettrait de faire pression sur les gouvernements. C'est pourquoi, si l'on est en droit de critiquer un certain manque de prévision de la part de la Haute Autorité à la veille de la crise, ou son action trop prudente au début de la crise, ou encore sa conception de la crise et les mesures envisagées, on ne peut nullement lui reprocher de n'avoir pas établi le régime de crise. En effet, pour imposer ce régime la Haute Autorité ne peut pas se passer de l'avis conforme du Conseil des Ministres. Autrement dit, dans cette intervention anti-crise particulièrement importante, la Haute Autorité partage sa responsabilité avec le Conseil : les deux organes ne peuvent agir que de concert. On constate donc que la supranationalité, qui s'exprime dans l'intensité des pouvoirs, est compensée par ce contrôle du Conseil. Toutefois, dans un certain sens très général, cet échec de la Haute Autorité couronne le glissement — que nous avons brièvement retracé — des formes du pouvoir supranational vers une forme intermédiaire. A défaut de pouvoir politique propre, les Communautés doivent compter davantage sur la persuasion que sur la sanction, sur l'adhésion que sur la décision.

En conclusion, au lieu d'agir de son propre chef, la Haute Autorité a usé le plus souvent d'une méthode *intermédiaire* : recherche d'accords, de compromis, d'appuis. Cette attitude exprime la

(17) A rapprocher du mécanisme de l'Euratom et du Marché commun selon lequel les Conseils ne peuvent modifier qu'à l'unanimité les propositions des Commissions (M. C., art. 149 ; Eur., art. 119).

(18) Sur ce point, ce système se rapproche du *veto* de l'O.N.U., dont il se distingue par ailleurs du fait qu'il repose sur un organe exécutif indépendant des Etats membres. En effet, c'est la Haute Autorité qui élabore et, après avis conforme, exécute les décisions.

configuration des forces dans la Communauté, ainsi que le caractère politique de la Haute Autorité. Celle-ci a dû non seulement prendre des décisions techniquement et juridiquement impeccables, mais aussi évaluer leurs possibilités d'application. En outre, cette collaboration du supranational et de l'intergouvernemental nous ramène à la double nécessité « d'une Communauté à faire et d'Etats à respecter ». Enfin, ce glissement vers l'intergouvernemental traduit l'insuffisance de la méthode de l'intégration fonctionnelle u par secteur spécialisé. Elle met l'accent sur l'essentiel : la carence d'« un acte de souveraineté de tous les Européens » (19) établissant le fondement d'un pouvoir politique.

SECTION III

Le Marché commun et l'Euratom

Les deux nouvelles Communautés entérinent l'expérience de leur aînée en l'adaptant à leur domaine particulier. D'associé ou de tuteur de la Haute Autorité, le Conseil devient le principal porteur de responsabilités communes. Nous y constatons une interversion des organes essentiels du Marché commun et de l'Euratom par rapport à leur position dans la C.E.C.A. Certes, la collaboration des deux organes s'est intensifiée dans la pratique de cette dernière. Mais à elle seule, cette liaison étroite ne justifie pas la quasi-subordination de l'organe supranational à un organe communautaire mais intergouvernemental. D'autres facteurs ont contribué à ce changement : 1° les gouvernements ont voulu compenser ainsi l'octroi de compétences plus larges et se prémunir contre l'influence croissante des Communautés dans le domaine politique ; 2° la situation générale n'était plus tellement favorable à la supranationalité à la suite de l'échec de la C.E.D. (20).

Le Conseil, qui endosse les responsabilités essentielles, associe la Commission à son action. De leur côté, l'Assemblée et le Comité élargissent leur champ d'activité. Quant à la Cour, elle s'adapte aux circonstances : à l'accroissement de sujets et de responsabilités correspondent de nouvelles garanties.

(19) Charles de Gaulle, discours prononcé aux Assises nationales du R.P.F. le 25 juin 1950.

(20) Cf. les *Principales ressemblances et dissemblances des trois Communautés*, supra, pp. 49-53.

L'Assemblée parlementaire européenne peut désormais adopter la motion de censure non seulement lors de la discussion du rapport général de la Haute Autorité, mais à tout moment et sur toutes questions concernant les activités de la Haute Autorité ou des Commissions. A propos du contrôle qu'elle exerce sur les Commissions, on peut se demander s'il y a extension effective, puisque ce contrôle ne porte plus sur les organes principaux des nouvelles Communautés. Cependant, il s'effectue d'une manière indirecte : d'une part, les Conseils statuent en général sur proposition des Commissions ; d'autre part, ce sont les Commissions qui exécutent les décisions des Conseils. Ainsi, le dialogue entre l'Assemblée et les « associés » sera inévitable (21). D'autant plus que les traités de Rome innovent en prévoyant environ 18 et 11 cas respectivement, dans lesquels l'Assemblée doit être consultée. Pour la plupart, ce sont des cas où les Communautés sont investies de compétences législatives (22). En outre, l'Assemblée dispose d'un droit d'initiative dans la procédure prévue pour son élection au suffrage universel et intervient directement dans la procédure budgétaire. Mais n'y a-t-il pas régression sur ce dernier point par rapport à la procédure de la C.E.C.A. ? (23). Le budget des nouvelles Communautés est alimenté par les contributions des Etats membres, alors que la C.E.C.A. bénéficie de ressources directes. Mais à cette différence fondamentale près, l'intervention de l'Assemblée unique dans la procédure budgétaire semble plus importante dans les nouvelles Communautés (24).

La Cour de Justice consacre cette évolution des compétences de l'Assemblée en la libérant de son contrôle juridictionnel : l'Assemblée s'affirme dans sa tendance à devenir le Parlement des Communautés. Par contre, la Cour élargit son contrôle sur les actes des Conseils : d'une part, leurs actes peuvent désormais être attaqués par tout Etat membre et la Commission non seulement pour incompétence ou violation de forme substantielle (25), mais aussi pour violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ainsi que pour détournement de pouvoir (26) ;

(21) Cf. Wigny, *Assemblée*, op. cit., p. 70.

(22) Cf. la liste dans Soulé, op. cit., p. 102.

(23) Cf. G. Kreyssig, *Révision du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, rapport présenté à l'Assemblée commune, C.E.C.A., 1958, p. 13.

(24) Cf. Wigny, *Assemblée*, op. cit., p. 66. — *Adde* : la comparaison des deux procédures dans Soulé, op. cit., p. 102.

(25) C.E.C.A., art. 33.

(26) Marché commun, art. 173 ; Euratom, art. 146.

d'autre part, ce recours est ouvert à toute personne physique ou morale (27). La Cour voit s'accroître également ses compétences relatives aux conflits de juridiction : elle statue, à titre préjudiciel, non seulement sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil (art. 41), mais encore sur l'interprétation des statuts des organismes créés dans le cadre des Communautés et, d'une façon générale, sur l'interprétation des traités (28). Enfin, les traités de Rome ne limitent pas la faculté de la Cour d'apprécier des situations de fait (29). Il n'est pas douteux que cette extension de ses compétences augmente à la fois les garanties légales et l'indépendance des Communautés.

Désormais, le *Comité économique et social* assiste également les Conseils. Le caractère de ces consultations devient plus général, les cas plus nombreux : les traités de Rome font du Comité un rouage obligatoire dans le mécanisme de l'élaboration législative. Dans la plupart des cas, le Comité est obligatoirement consulté en même temps que l'Assemblée (30).

L'importance accrue de ces organes ne modifie pas essentiellement le problème de la répartition des pouvoirs, car elle n'entraîne pas une diminution symétrique des pouvoirs des Conseils et des Commissions. Dès lors, la question demeure de savoir comment s'effectue le partage des responsabilités entre les Conseils et les Commissions dans l'exercice des compétences législatives et exécutives transférées aux nouvelles Communautés, comment s'articulent leurs pouvoirs.

Les *Conseils de Ministres* assurent la réalisation des objets fixés par les traités. Ainsi que nous l'avons déjà constaté (31), les Conseils exerceront l'essentiel du pouvoir législatif et exécutif dans les Communautés : leur mission est de coordonner les politi-

(27) Cf. *supra*, pp. 67-71, l'*Immédiateté*. — *Adde* : en élargissant le cercle de sujets, les traités ont dû rendre plus exigeantes certaines conditions de recevabilité : les recours en annulation ne peuvent être formés par des personnes physiques ou morales que contre les décisions dont elles sont destinataires, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, les concernent directement et individuellement (Marché commun, art. 173, et Euratom, art. 146).

(28) C.E.C.A., art. 33 ; Marché commun, art. 177 ; Euratom, art. 150.

(29) Cf. l'art. 33 de la C.E.C.A. et les exceptions selon les art. 36 et 37.

(30) Le Comité est destiné à devenir un jour le Conseil économique et social européen.

(31) Cf. *supra*, pp. 87 et ss., et le *Transfert de compétences et l'Autonomie institutionnelle et fonctionnelle*.

ques économiques entre elles et avec celles de la Communauté (Marché commun, art. 145), ainsi que les actions des Etats membres et de la Communauté (Euratom, art. 115). En outre, les Conseils disposent du pouvoir de décision dans les domaines les plus importants relatifs à l'application des traités. Il en résulte que l'élément supranational diminue dans la mesure où augmente le rôle des Conseils et où les Conseils passent de la majorité simple à la majorité qualifiée et à l'unanimité.

La prépondérance des Conseils dans les nouvelles Communautés souffre certaines exceptions : tout d'abord, en raison de la différence qui existe entre les nouvelles Communautés, le rôle du Conseil de l'Euratom est moins actif que celui du Conseil du Marché commun ; autrement dit, la Commission de l'Euratom possède des pouvoirs plus amples. Ensuite, les cas où les Conseils agissent de leur propre chef sont peu fréquents ; le plus souvent les traités prévoient le concours des Commissions. En dernier lieu les Commissions disposent parfois d'un pouvoir de décision propre.

Les Conseils n'agissent pas « sur proposition » des Commissions, notamment pour certaines décisions d'*ordre interne* ; c'est ainsi qu'ils fixent les traitements des membres des Commissions et de la Cour, et toutes autres indemnités, approuvent les règlements de la Cour et du Comité ; pour certaines décisions de caractère purement *politique* ou ayant trait à la mise en commun des ressources, tels que le passage à la deuxième étape dans le Marché commun, l'attribution du concours mutuel, la suppression ou la modification des mesures de sauvegarde prises par un Etat en cas de crise soudaine dans sa balance de paiements, la conclusion des accords commerciaux et tarifaires prévus aux art. 111 et 113, le transfert à l'Euratom des accords bilatéraux sur lequel le Conseil se prononce sans proposition de la Commission ; enfin, dans la *procédure budgétaire*, le Conseil arrête le budget sur la base d'un avant-projet de la Commission, mais non d'une proposition. Au total M. Savary dénombre une quarantaine de cas où le Conseil du Marché commun n'agit pas sur proposition formelle de la Commission (32). Cependant, dans la plupart de ces cas, le Conseil prend sa décision à la suite d'un avis, d'une recommandation, un rapport ou un avant-projet de la Commission. En dehors des décisions purement administratives, qui ne concernent ni la réalisation ni le développement du Marché commun et de l'énergie nucléaire,

(32) *Rapp. cité*, pp. 172 et 173.

les Conseils agissent *toujours* en collaboration avec les Commissions. Certes, ce rapport étroit n'a pas les mêmes conséquences juridiques que la procédure des propositions formelles. Mais il ne laisse pas d'avoir une influence directe sur les décisions des Conseils, influence dont la portée dépendra pour beaucoup de l'activité et du poids des Commissions.

Les *Commissions* disposent également d'un pouvoir de décision propre. Mais leur fonction principale consiste à veiller à l'application des dispositions des traités et des actes des institutions ; à formuler des recommandations ou des avis lorsque les traités le stipulent ou de leur propre initiative ; à participer à la formation des actes des Conseils et de l'Assemblée ; et à exercer les compétences que les Conseils leur confèrent pour l'exécution des règles qu'ils établissent (Marché commun, art. 155 ; Euratom, art. 124). Ainsi les Commissions sont les organes de surveillance de l'exécution des traités et décisions communes ; à cette fin, elles recommandent, informent et effectuent des vérifications. Dans l'ensemble, les Etats membres ont confié aux Commissions des fonctions strictement exécutives ou techniques (33), en évitant de leur laisser prendre des décisions d'ordre politique ou d'ordre général. Le Marché commun impliquant un nombre supérieur de décisions générales, il a été normal que les Etats membres aient doté la Commission de la Communauté nucléaire de pouvoirs plus larges. C'est ainsi que celle-ci conclut elle-même des accords au nom de la Communauté (34). En plus, il apparaît, à l'examen des cas dans lesquels les Commissions possèdent un pouvoir de décision (35), que la Commission de l'Euratom dispose également d'un pouvoir d'intervention plus important : elle prend notamment des mesures visant à encourager l'exécution des programmes de recherches, concède des licences sur les brevets qui sont propriété de la Communauté, fixe des prix à un niveau conforme aux principes de l'égal accès, décide de la constitution de stocks de sécurité, exerce le contrôle de sécurité sur les territoires des Etats membres (36).

Au cours de cette analyse des caractéristiques des Communautés supranationales, nous avons pu dégager une relation qui s'expri-

(33) Cf. *Ass. Nat.*, doc. cité, p. 272.

(34) Cf. *infra*, n° 5.

(35) Environ 26 cas dans chaque Communauté ; cf. P. Wigny, *Assemblée*, *op. cit.*, annexe I.

(36) Cf. l'Euratom, art. 6, 12, 68, 72, 81. Cette différence est due également à la conception plus « libérale » qui inspire le Marché commun dont les dispositions concernent, d'ailleurs, surtout les échanges entre Etats.

merait de la manière suivante : l'élément supranational augmente parallèlement à l'accroissement de l'importance et du volume des interventions des Commissions. Or nous venons de constater que leurs interventions indépendantes sont peu fréquentes. Mais, à leur tour, les Conseils n'agissent presque jamais sans le concours des Commissions. Nous sommes ainsi amené à conclure que le levier essentiel de l'action communautaire est le système de collaboration intime entre les Conseils et les Commissions.

La *collaboration* de l'organe *supranational* et de l'organe à caractère intergouvernemental indique le mode selon lequel s'articulent leurs pouvoirs respectifs, ainsi que leurs tendances. Cette collaboration existe sous diverses formes déjà mentionnées. Mais de souple, cette relation devient organique et précise, lorsque les Conseils ne peuvent statuer que « sur proposition » des Commissions.

Cette procédure doit son originalité non pas à sa forme, mais à la place de premier plan qu'elle occupe dans les traités de Rome. En fait, nous l'avons déjà rencontrée dans la C.E.C.A. où la Haute Autorité adresse des « propositions » au Conseil dans certains cas. A ce propos, le professeur Reuter remarquait que ces actes n'appartiennent pas à la catégorie d'avis qui ne lient pas : ces propositions sont chargées d'une certaine force contraignante de caractère politique ou technique qui dépend de l'influence réelle de la Haute Autorité (37). Nous ajouterons même qu'elles comportent un mécanisme juridique de pressions indirectes : selon l'art. 58/3 le Conseil ne peut modifier ou rejeter ces propositions de la Haute Autorité qu'à l'unanimité. Ainsi paradoxalement, l'unanimité du Conseil joue en faveur de la supranationalité.

Exceptionnelle dans la C.E.C.A., l'application de cette « formule de compromis » est généralisée dans les traités de Rome. Dans les cas les plus nombreux et les plus importants, les Conseils statuent sur proposition des Commissions. Ainsi, le traité du Marché commun connaît environ 70 cas dans lesquels la Commission sera appelée à user de ce droit de proposition (38). Le but de ce système est double : renforcer l'action communautaire et protéger les Etats. Il doit permettre que, dans les domaines principaux, les Commissions soient obligatoirement à la base des projets soumis à la décision des représentants gouvernementaux (39). C'est un

(37) *Actes officiels*, vol. V, p. 31.

(38) *Ass. Nat.*, doc. cité, pp. 174 à 176.

(39) Cf. Savary, *op. cit.*, p. 158, et Wigny, *Assemblée*, p. 63.

mécanisme de garantie contre la coalition de certains intérêts nationaux et la pression qu'ils pourraient exercer sur la décision des Conseils (40). Cette formule de collaboration équilibre l'action des Conseils et des Commissions. D'une part, les Conseils ne peuvent amender les propositions des Commissions qu'à l'unanimité (41) ; d'autre part, celles-ci sont dans l'impossibilité de paralyser l'action des Conseils ; certes, on peut compter sur le dynamisme des Commissions ; mais à défaut d'une initiative de leur part, les Conseils peuvent demander aux Commissions de leur soumettre des propositions appropriées (42).

Une dernière question est de savoir si ce mécanisme est réellement différent de celui qui fonctionne dans la C.E.C.A. En premier lieu, la Haute Autorité agit plus souvent seule que ne le font les Commissions. Certes, dans la pratique elle s'efforce de recueillir des avis et des appuis auprès du Conseil. Mais elle conserve toujours la possibilité de prendre une décision contraire à l'avis du Conseil. Ainsi, la Haute Autorité garde en réserve son pouvoir supranational — que les Commissions ne possèdent pas. En deuxième lieu, lorsque la Haute Autorité doit solliciter l'avis conforme du Conseil, ce mécanisme ne diffère que formellement du rouage essentiel des traités de Rome : leur point commun est la collaboration obligatoire des deux organes (43). En troisième lieu, grâce à leur caractère d'organes permanents et grâce à leur haute compétence, les Commissions pourront conquérir une position de premier plan. La supranationalité effective des nouvelles Communautés

(40) Cf. *supra*, pp. 57-63, *Autonomie institutionnelle et fonctionnelle*. C'est sur l'insistance des petits Etats que les Commissions se sont vu confier ce rôle discret mais important. — *Adde* : *Allocution* de M. Hallstein, *loc. cit.*, pp. 38 à 40.

(41) Lorsque les Conseils statuent à l'unanimité sur proposition des Commissions, le droit de proposition perd de son importance, puisque les Conseils peuvent toujours amender les propositions des Commissions à l'unanimité. Ainsi, la proposition tendrait à se rapprocher des simples avis ou recommandations. Néanmoins, une différence subsiste : si les traités prévoient que les Conseils agissent sur proposition des Commissions, on peut remarquer que d'une part, en fait, il y a bien plus de chance que les initiatives soient prises par les Commissions, et que d'autre part, une fois la proposition présentée, les Conseils ne peuvent refuser de statuer de la même manière qu'ils peuvent passer outre à un avis ou à une recommandation ; ils sont tenus de statuer si ce n'est que pour décider à l'unanimité de ne pas prendre en considération la proposition des Commissions.

(42) Marché commun, art. 152 ; Euratom, art. 122.

(43) Cf. J. Errera, E. Symon..., *Euratom, analyse et commentaires du traité*, éd. de la Librairie encyclopédique, S.P.R.L., Bruxelles, 1958, p. 295 ; Wigny, *Assemblée, op. cit.*, p. 64 ; Soulé, *op. cit.*, p. 100.

dépendra ainsi, dans une large mesure, du dynamisme dont les Commissions sauront faire preuve. La pratique jouera-t-elle ici, malgré les apparences, en faveur de la supranationalité ? (44). La question demeure ouverte. Néanmoins, on peut supposer que le poids des trois Communautés, dont l'activité couvre tous les secteurs de l'économie, agira dans le sens de la supranationalité.

CONCLUSION

Nos conclusions se sont dégagées tout au long de notre analyse. Il nous suffira de les rappeler brièvement.

En vertu d'un transfert de compétences à la fois législatives, juridictionnelles et exécutives, les trois Communautés exercent des pouvoirs qui jusqu'à ce jour n'avaient jamais été concédés à des organisations internationales.

L'exercice de ces pouvoirs communs est confié à des institutions communes qui jouissent, à l'exception des Conseils, vis-à-vis des Etats membres et des groupes de pression d'une *autonomie* inaccoutumée dans les relations internationales. Les Conseils mêmes voient s'accroître leur caractère communautaire dans la mesure où, en abandonnant l'unanimité, ils recourent à la majorité qualifiée, voire à la majorité simple.

Les effets du pouvoir commun se caractérisent par deux traits : d'une part, la force obligatoire et exécutoire des actes des Communautés et le degré de pression qu'ils sont en mesure de faire peser sur les Etats et leurs nationaux ; et d'autre part, l'immédiateté de l'action communautaire qui affecte directement les individus sans passer par l'entremise des appareils étatiques.

Cette analyse verticale a dû être complétée par un aperçu de la répartition des pouvoirs communs entre les diverses institutions des Communautés. En effet, il n'est nullement indifférent que ces pouvoirs soient exercés par l'Assemblée, par la Haute Autorité — organes supranationaux — ou par les Conseils — organes intergouvernementaux. Dans ce domaine, nous avons constaté un double glissement vers les formes intergouvernementales : d'une part, la Haute Autorité a été conduite, à défaut d'une assise solide de son pouvoir effectif, à rechercher le consentement, voire l'appui

(44) Cf. Reuter, *Aspects, loc. cit.*, p. 9.

des Etats membres ; d'autre part, les Conseils des deux nouvelles Communautés ont ravi la place centrale qu'occupe la Haute Autorité dans la C.E.C.A., tout en ménageant un rôle en apparence modeste, mais en fait important aux Commissions. Les nouvelles Communautés ont entériné l'expérience de la C.E.C.A. : leurs mécanismes se rapprochent dans la pratique — les avantages demeurant du côté de la C.E.C.A. — du mécanisme de la première Communauté, tel qu'il a réellement fonctionné.

Néanmoins, tant dans le domaine des fonctions extérieures que dans celui de la durée et du droit de sécession, les traités de Rome sont allés au delà des solutions esquissées par la C.E.C.A. C'est ainsi que, à l'inverse du glissement vers les formes intergouvernementales, la fonction extérieure est plus centralisée, le droit de sécession banni et que, de limitée à 50 ans, la durée devient volontairement illimitée. Bref, dans ces secteurs, les traités de Rome renforcent le caractère communautaire.

Mais, c'est surtout sur le plan pratique que l'apport des nouvelles Communautés est décisif. Non seulement elles élargissent le champ d'action commun et le nombre de sujets, en accroissant le poids des trois Communautés ; mais elles déclenchent et amplifient — le Marché commun en particulier — le processus d'intégration (45). Amorcé dans la C.E.C.A., ce processus d'intégration a pris une ampleur insoupçonnée dans le Marché commun généralisé (46). Il constitue une vaste chaîne d'actions et de réactions : d'abord, les agents économiques ont réagi face au « fait » Marché commun ; leur adaptation a suivi, puis dépassé le rythme d'intégration prévu, rendant nécessaire l'accélération du Marché commun ; de ce secteur, le mouvement s'est transmis aux syndicats qui, ne se contentant plus de réagir, s'efforcent d'y participer en organisant leur action commune sur le plan communautaire ; les partis politiques ne sont pas restés à l'écart, car ils se regroupent par dessus les frontières nationales et, pour répondre à leur nouvelle vocation, cherchent à se donner une forme organique européenne (47). Mais, qui plus est, avec le Marché commun, l'Europe « descend dans la rue » : la C.E.C.A. et l'Euratom agissent en quelque sorte en marge

(45) Cf. notre article de synthèse *Un tabou européen : la supranationalité*, Bulletin du Centre européen de la Culture, février 1961.

(46) Cf. notre étude sur « Les aspects matériels des Communautés européennes », dans *Hommage à S. Séfériades*, Athènes, 1961.

(47) Cf. notre article *Partis politiques face à l'intégration européenne*, « Res Publica », février-mars 1961.

de la vie quotidienne et des intérêts immédiats de la grande majorité de 165 millions d'hommes que l'action du Marché commun touche directement. Or, c'est précisément dans la mesure où les intérêts concrets des citoyens sont en jeu, que ceux-ci seront incités à contrôler la gestion commune, puis à y participer. Du contrôle à la participation par la constitution d'une Assemblée issue du suffrage direct, tel est l'engrenage initial des Communautés européennes.

C'est sur cet ensemble de facteurs, mis en communication, voire en concurrence, débordant les frontières nationales et œuvrant en faveur d'une solidarité plus intime, que pourra s'ériger une nouvelle communauté sociale. Cette solidarité de fait, soumise aux règles et institutions communes et éclairée par le consentement plus ou moins conscient de divers agents sociaux, préfigure le fondement politique des Communautés européennes. Car, à la « fédération économique » existante, il ne manque qu'un élément essentiel : son prolongement *politique*.

De ce processus complexe, nous avons essayé de dégager un aspect : son mécanisme institutionnel. Cet examen fragmentaire nous a conduit à une conclusion limitée : les Communautés supranationales « recouvrent, selon l'expression du Président Schuman, une réalité valable ». Par conséquent, l'emploi du « supranational » peut être utilement maintenu, et cela pour deux raisons : distinguer les Communautés soit des organisations internationales, soit de la Confédération d'Etats ou de l'Etat fédéral ; faire ressortir les traits originaux de cette nouvelle forme de collaboration internationale. Cependant, la supranationalité est le fait non d'un élément isolé, mais du jeu simultané et caractérisé d'un ensemble de fragments et de facteurs.

Dusan SIDJANSKI,

Privat-docent à l'Université de Genève.