

Not to be made public before

Thursday, 17 June 1965, at 4 p.m.

ADDRESS

by

Professor Dr. WALTER HALLSTEIN

President of the Commission of the European Economic Community

in the debate on the Dehousse report

(Primacy of Community law over municipal law
of the Member States)

European Parliament

June session 1965

I

My first reason for speaking today is to express my pleasure and thanks.

First, my pleasure that the question of the relation of Community law to the municipal law of the Member States is coming to be recognized more and more as a fundamental issue and that it is beginning to interest public opinion at large, as well as the initiated, in our member countries.

My thanks for the attention which the growing discussion of this problem has met with in this House. I would like to begin by paying unreserved tribute to the work of your Legal Committee and in particular of its rapporteur. It is indeed by no means a common occurrence in political life for a parliamentary committee to devote numerous meetings to what appears to be a purely legal question and for its rapporteur to draw up - but how could it have been otherwise in the case of M. Dehousse? - a document of scientific standing. That this should happen here is another testimony to the far-sightedness of this House and the steadfast way it keeps its eye on the practical issues. It is only thanks to this attitude that we are today in a position to discuss a problem which even specialists often find difficult to deal with profitably.

Finally - and I mention this point last since it really pertains to the discussion of the factual questions - the Commission is pleased to see that its own concepts, which I laid before you a year ago in the form of theses, are fully in concordance with the results and conclusions of your Legal Committee. This is no agreement among conspirators but a concordance between the free convictions of institutions which are conscious of their responsibility in European affairs.

The proper relationship between municipal and Community law is fundamentally, indeed vitally important for the progress of the economic and social integration stipulated in the Treaties. Hence the exceptional importance, from the political as from other angles, of the legal question we are discussing, which makes it incumbent upon us to devote so much attention to it.

But let us at the same time realize two other things. So far the problem is more important in principle than in practice - and I hope it will remain so in the future. True, it could rapidly become an immediate issue if its fundamental aspects were not clarified in good time. I regard this preventive action as the most significant purpose of discussions like the present one.

But something else differentiates the problem we are dealing with today from the major political issues. It is a legal question. It must be decided by legal method, applying legal criteria, and only a solution which stands the test of legal method can be claimed correct.

If, despite agreement on the results, I now take the liberty of briefly expressing an opinion on the way they have been deduced, this is only to endeavour to supplement your Legal Committee's wide-ranging report by a few practical considerations. Perhaps I shall succeed from this different angle in contributing something further to the legal argumentation.

II

1. Community law and the municipal laws of the Member States are different legal systems. Each in itself is autonomous in the legal sense and therefore subject only to the conditions of elaboration and validity that are proper to it. This view has been repeatedly expressed by the Court of Justice of our Community.

What is the relationship of these different legal orders to each other? The municipal legal systems are juxtaposed in space but mutually exclusive. Their relationships are regulated by international law, regulations applied between states and municipal rules of conflict of laws, or what is known as private international law. The relationship of the Community system to the laws of the Member States is quite different. Here the territorial validity is completely identical. Community law applies to the same persons or corporations as municipal law. It deals with occurrences which hitherto were largely matters for the municipal systems.

2. From this arises the possibility - indeed we should say the probability - of conflict. What is the point exactly? Two legal precepts lead to conflicting legal consequences in the same factual situation. Both precepts make claim to be followed and, indeed, each to the exclusion of the other.

Faced with such a situation, simple common sense would lead us first of all to ask whence the two conflicting legal precepts derive. If they flow from the same source it may in general be postulated that the more recent should supersede the older. If they stem from different law-giving bodies the question will arise whether one of these is higher than the other or - what comes to the same thing - whether one body has wider powers,

enabling it to set limits to those of the other at its discretion. Should this not be the case either, we will have to enquire which body was empowered to pronounce on the actual facts in dispute in the concrete case, and give preference to its decision. For today we may naturally take it as a basic principle that public authorities can demand, not blind subjection, but obedience only in so far as they themselves do not exceed the powers vested in them by the people through constitution, law or treaty.

3. With this the solution already seems to be attained in theory. In practice however this is not the case and it is precisely on this practical side of the question that, as I indicated earlier, I propose to make a few remarks.

For two reasons the practical solution is more difficult and less obvious than the theoretical. First in the reality of legal life a conflict between different precepts is in itself a difficult thing to establish. On the other hand, however, both the rules in conflict are habitually read with reference to a power vested in the enacting body. The conflict therefore has first to be found to exist and then determined. Who is to do these two things? The citizen? True, he is subject only to that one of the two legal precepts which is valid. He is free to deliberate as to which in his opinion was issued in the exercise of real powers. But the result of such a deliberation is only subjectively correct and binding. The person making it must bear the full risk for the correctness of his decision. It does not yield the objective and universally binding solution of the conflict which is necessary if law is to prevail.

4. Such an objective explanation can only emanate from one of the bodies which have to examine law as to its validity and to apply valid law, i.e., from a court. But what courts are competent to decide a conflict between a provision of Community law and one of municipal law?

Approaching the matter negatively, we may first say that the Court of Justice of the European Communities is not empowered to do this. It can indeed interpret the provisions of Community law with binding force and decide as to the validity of a legislative act of the Community in relation to over-riding Community law - i.e., to the Treaty in particular. It can also find that a Member State has offended against Community law by issuing a particular regulation, but it cannot declare a municipal rule to be inapplicable in a particular case of conflict.

Any specific case of conflict therefore arises not before the European Court of Justice but before the national courts. Are they competent to decide it, i.e., in the extreme case to refrain from applying a rule of municipal law because it runs counter to Community law? This is the crucial point of our discussion today. If the answer is in the negative the primacy of Community law is mere empty words, although having a moral effect in that it is a reminder to national legislative bodies of their obligations under the Treaty. If the question remains unanswered this primacy is a mere asseveration and an inconclusive claim. Only if the question can be answered affirmatively is uniform, inviolable validity ensured for Community law within its field, regardless of whether we wish to call this validity "primacy" over conflicting national law or not.

5. As a lawyer and as President of the Commission I do not hesitate to give an unqualified "yes" to the question put. The domestic courts are competent - and here we know that competence is tantamount to obligation - to decide the conflict between municipal and Community law in individual cases as their judges think proper. Community law is not alien law but is valid directly in the Member States - in so far as it is directly applicable - without the need for any national act of ratification or re-formulation. It is binding on the citizen and on the courts in the same way as municipal law.

In no Member State are there any rules which could prevent the courts from determining conflicts between these two equally binding bodies of law. The general principle therefore applies that the judge is subject only to the valid law and that he must see that this is applied. If I am not mistaken, this duty of the judge is indeed an essential element in the rule of law.

Let me lose no time in adding that nobody need fear that such a power of the courts will mean intolerable disturbance of juridical practice or undermine the authority of national legislative bodies. Conflicts up to now have been exceptionally rare and if both sides, the Member States and the Community, continue to co-operate in a spirit of mutual confidence and with respect for their fields of competence, this situation will not change in the future.

III

If, however, we are agreed that the national courts are basically competent to determine conflicts between municipal and Community law, we must then ask ourselves which rule they have to apply and which to set aside. This poses the question of what degree of validity - what rank as lawyers like to say - attaches within a State to the Treaties and to the Community law they lay down.

1. Here and there an attempt has been made to equate Community law with general international law and to apply as regards its validity within any given State the rules of ratification which every Member State applies to international law. Your Legal Committee's report goes into this approach thoroughly and rejects it as irrelevant and incompatible in its effect with the aims and tasks of the Community. I can only agree most emphatically with this. If such an opinion were correct, German and Italian judges for instance would always have to apply municipal law - as they have to do vis-à-vis international law - even if it stood in the most flagrant contradiction with Community law. On the other hand, in conformity with Article 67 of the Netherlands Constitution, Dutch judges - to mention the other extreme - always proceed in the contrary direction, i.e., they set aside any domestic law which is in conflict with a European legal precept.

This is inadmissible. In order to appreciate how unacceptable this result would be for the Community we must above all keep one thing in mind: the Community is not only a creation of law: more perhaps than any other embodiment of public authority, it is also dependent solely on law to carry out its functions. The Community has no administrative infrastructure, no direct powers of coercion, no army and no police force. Its only instrument and its only weapon is the law which it has laid down. It is clear that its mission would be most seriously jeopardized, and even finally frustrated, if this single means of carrying out the Community's aims did not have equal binding force in all Member States.

However, in its substance also Community law is something different from traditional international law; it differs in at least two aspects. Normally it is directly applicable but in exceptional cases it is limited to obligatory relationships between Member States and Community. As we know, in international law the situation is exactly the opposite. Community law is furthermore an organized system governed by its own legislative, judicial and supervisory bodies. It is therefore the autonomous law of an association of states, and for this reason to equate it with international law is wrong in every respect.

2. The rules of ratification valid for traditional international law in individual States cannot therefore be applied to Community law. This being so the question remains: what rank, what degree of validity has this Community law in the internal municipal system? It seems to me that the answer to this question is to be found only if we consider the special nature of the European Community. In what does this special nature consist? In the erection of a system. I do not shy from using the word "constitution" for the basic rules of this system - not in the sense of a state constitution, for the Community is not a state, but in the wider sense in which we use the word "constitution" in general law on associations, for instance, with reference to unions, co-operatives, joint stock companies, etc. It is a system of rules. And it is a system of organs which have to exercise powers, of which the most important is the formulation of legal rules directly applicable in the Member States. Nobody would dispute that this is the factual situation, for it is expressly laid down in the Treaties (in Articles 4 and 189 of the EEC Treaty, for instance).

However, what is the significance of a new legal system for those who have created it, in our case for the Member States? It certainly is not that each of them can dispose of the common creation at will, for this would be in contradiction with the purpose of the whole undertaking. Nor does it mean simply a compulsory duty on the founder members, since this would not have required the establishment of bodies invested with powers of their own. The establishment of a new unit transcending individuals means rather - and it seems to me that this is a general principle of law - that the members are subject to measures taken by the new law-making body in conformity with a treaty. This already holds in private law if we think of the constitution of companies and associations. It is also valid in municipal public law. And it is valid in the law as between States irrespective of whether this consequence derives from a general principle of law or from the concrete meaning of the constituent instrument as it can be read from the various provisions of the latter.

3. What follows from this? By setting up the Community the Member States have made themselves subject to this new system of law to the extent that they have vested powers in it. The Member States have to exercise these powers in conformity with the Treaty, and this obligation applies to all binding exercise of public authority, including of course its exercise by the courts.

With this the question of validity is decided simply and unequivocally in favour of Community law. Within its rightful field of application Community law demands observance and sanction through the courts. Conflicting municipal provisions must give way even if promulgated subsequently to the Community law. As you know, this conclusion is in complete conformity with the judgment of the European Court of Justice on 15 July 1964.

4. To return to the practical side: what will be the appropriate attitude for a municipal court to take when it has to deal with a conflict between a municipal and a Community rule?

The court will first endeavour to interpret the municipal rule, for it will rightly start from the assumption that the national legislative body wished to respect the contrary provision of European law. In this way many conflicts will prove to be no more than apparent.

If this approach proves fruitless the judge will reverse the process and address himself to the Community rule in order to see whether its objective meaning is really in opposition to the seemingly contradictory principle of municipal law and, when it is a rule created by Community institutions, whether it was issued in due and proper form. If the court is not one of final instance it can itself examine and interpret the Community rules as to their validity. However, just as the court of final instance must do, it can also refer these questions to the Court of Justice of the Communities for a preliminary ruling. Such optional submission in presumed cases of conflict has much to commend it. It allows of advance clarification by the court which if necessary must finally be called upon and relieves the national judge of part of his responsibility.

Thus only when, after the European Court of Justice has set an interpretation on the valid principle of Community law, the incompatibility of the two rules is beyond doubt - and I would again emphasize that such instances will be very rare - will the national court have to determine the conflict as it affects the case at issue. Its decision can only be to the effect that the municipal legal principle must not be applied since it infringes a valid rule of Community law - a solution which, as we know, the authors of the

Netherlands Constitution, in exemplary fidelity to international law, expressly laid down for their courts even in cases of conflict between national and international law (Article 67 of the Netherlands Constitution).

IV

I should like to conclude with a few words on another important problem connected with today's topic: how the Community's legal system stands in relation to the constitutions of the Member States.

1. There is no doubt that for the Communities to be formed the Treaties had to be in harmony with the constitutions of the Member States. This question of the constitutionality of the Treaties establishing the Communities was therefore thoroughly examined in all Member States in connection with ratification and everywhere answered in the affirmative. This same question will also engage the attention of the constitutional courts in Germany and Italy in the future. Like the Governments of these two Member States the Commission considers that the complaints made by two lower courts are inapposite. However, it does not feel called upon to go into the questions in dispute, which mainly touch on national constitutional law.

2. Another question is the applicability of national constitutional provisions - particularly those concerning fundamental rights - to the execution of the Treaties. It is sometimes feared that the way the Treaty powers are used could here and there lead to an impairment of individual rights secured by the fundamental rights, and that for this reason there would be advantage in binding the Community organs more strongly to the respect of freedoms enshrined in the constitutions.

The premise and the conclusion are equally wide of the mark.

The fundamental rights of the citizen are not being restricted as a result of the activity of Community bodies but in fact considerably enlarged. This is true of the principle of equality, which is widened into a prohibition on discrimination; it applies to free choice of occupation and freedom of movement as a result of the provisions concerning the liberalization of establishment and services, freedom of movement for workers, and the progressive implementation of all of these. Finally, the same applies quite generally to freedom to manage one's own business affairs, which will be facilitated and extended through the merger of the national markets.

So much for the factual situation. From the legal angle only two points need be made.

First, it follows from the independence of the Community legal order, from its systematic character, that the constitutions of the Member States are not directly applicable in respect of the actions of Community bodies. The European Court of Justice has repeatedly confirmed this principle. The Community bodies are not for this reason a technocratic apparatus removed from constitutional control, for the Court of Justice has also repeatedly emphasized another principle to which I would here like to point in the second place: the applicability of the general legal principles of the Member States in the Community system of law.

This second principle is the corrective for the first. The constitutions and in particular the provisions of fundamental rights do not directly affect the Community. But the latter must respect the concordant legal traditions of the Member States and take account of the common values which they recognize. This duty stems directly from Community law, from positive rules (for instance, Article 215 of the EEC Treaty) as also from the particular nature of that law, being the more recent legal system having roots in the national systems.

V

This brings me to the end of my contribution to your discussion today. My wish would be that this debate might serve to clarify the issue not only for the Community's jurists but also for public opinion in our Member States. I conclude with the hope that our common endeavours will succeed in convincing public opinion of the soundness and necessity of our arguments and thus gain for European law its rightful place. Only then will it ensure what every system of law must ensure: security.

EMBARGO : jeudi 17 juin 1965

16 heures

Intervention

du professeur Walter Hallstein,

Président de la Commission de la Communauté économique
européenne,

dans le débat juridique sur le rapport DEHOUSSE

(Priorité du droit communautaire sur le droit des Etats membres)

- Session de juin 1965 du Parlement européen -

I.

Si je prends la parole aujourd'hui, c'est tout d'abord pour exprimer ma satisfaction et mes remerciements.

Satisfaction de ce que la question des rapports entre le droit communautaire et le droit national des Etats membres soit de plus en plus reconnue comme question fondamentale et de ce que cette question commence à intéresser aussi, en plus des initiés, le vaste public dans nos pays membres.

Remerciements pour l'écho que la discussion croissante de ce problème a trouvé auprès de votre Haute Assemblée. Aussi voudrais-je dès le début témoigner mon respect sans restriction au travail de votre commission juridique et avant tout de son rapporteur. En effet dans la vie politique ce n'est pas tous les jours qu'une commission parlementaire se saisit pendant de nombreuses séances d'une question, semble-t-il, purement juridique et que son rapporteur élabore à ce sujet un document de niveau scientifique, comme on ne pouvait que s'y attendre. Que cela soit ici le cas, c'est là un nouveau témoignage de la largeur de vue et de la ténacité du travail fonctionnel de votre Haute Assemblée. Ce n'est qu'ainsi que nous sommes en fait à même de discuter aujourd'hui en commun un problème dont l'étude fructueuse suscite souvent des difficultés même parmi les spécialistes.

Enfin - je mentionne ce point en dernier lieu parce qu'il fait déjà partie à vrai dire de la discussion des questions de fond - la Commission est très heureuse de ce qu'il y ait plein accord entre sa propre conception, que je vous ai exposée il y a un an sous forme de thèse, et les résultats et conclusions de votre commission juridique. Ce n'est pas la connivence de conspirateurs, mais la concordance de la libre conviction d'institutions conscientes de leurs responsabilités dans les affaires européennes.

.../...

Pour la poursuite de l'intégration en matière d'économie politique et sociale prescrite dans les traités la question du juste rapport entre le droit national et le droit communautaire ne revêt pas seulement une importance fondamentale, c'est aussi une question d'existence. C'est ce qui confère à la question juridique que nous discutons ici sa portée extraordinaire, politique également, qui nous oblige à lui accorder tant d'attention.

Mais soyons aussi conscients en même temps de deux autres choses. Jusqu'ici - et j'espère qu'il en sera encore ainsi à l'avenir - le problème a plutôt revêtu une importance de principe qu'une importance pratique. Assurément on pourrait vite en venir à cette importance actuelle, si l'aspect de principe n'en est pas élucidé à temps. C'est dans cet effet préventif que je vois le sens le plus important d'échanges de vues comme celui d'aujourd'hui.

Mais un autre élément encore distingue notre problème d'aujourd'hui des grandes options politiques : il s'agit d'une question juridique. Elle doit être tranchée selon des critères juridiques à l'aide d'une méthode juridique et seule une solution corroborée par cette méthode peut prétendre être la bonne.

Si en dépit de la concordance des résultats je me permets maintenant de me prononcer brièvement aussi sur leur mode de déduction, c'est uniquement pour essayer de compléter par quelques réflexions pratiques le vaste rapport élaboré par votre commission juridique. Peut-être parviendrai-je sous cet angle dérivé à apporter encore quelque chose à la démonstration juridique.

II.

1. Le droit communautaire et les droits nationaux des Etats membres constituent des ordres juridiques différents. Chacun en lui-même est autonome au sens juridique, ne relève donc que des conditions de création et de validité qui lui sont respectivement propres. C'est ce que la Cour de justice de notre Communauté a exprimé à différentes reprises.

Comment se comportent mutuellement ces divers ordres juridiques ? Les droits nationaux se juxtaposent dans l'espace. Ils s'excluent réciproquement. Leurs relations sont réglées par le droit international public, les règles internationales et les normes nationales des conflits de ce qu'on appelle le droit privé international. Il en va tout différemment du rapport entre l'ordre communautaire et les droits des Etats membres. Ici il y a pleine identité du champ d'application territorial. Le droit communautaire s'adresse aux mêmes sujets juridiques que le droit national. Il règle des phénomènes qui antérieurement relevaient en grande partie de l'ordre national.

2. Ainsi apparaît la possibilité, il faut même dire en fait, la probabilité de conflits. De quoi s'agit-il là exactement ? Deux règles de droit rattachent à un même fait des conséquences juridiques contradictoires. Les deux règles de droit prétendent être suivies, et cela exclusivement.

Le simple bon sens amènera devant une telle situation à se demander tout d'abord de qui émanent les deux règles de droit concurrentes. Si elles découlent de la même source, on peut considérer en général que la plus récente doit se substituer à la plus ancienne. Si elles émanent d'organes législatifs différents, on se demandera si l'un est superposé à l'autre ou, ce qui revient au même, si l'un des organes possède une compétence plus générale, qui l'habilite à restreindre à volonté les

compétences de l'autre. Si tel n'est pas non plus le cas, on recherchera lequel des organes avait bien dans le cas concret le pouvoir de régler le fait litigieux et on donnera la préférence à sa solution. Car on peut aujourd'hui admettre comme principe évident que les organes de la puissance publique ne peuvent exiger un assujettissement aveugle, mais seulement l'obéissance dans la mesure où ils restent eux-mêmes dans le cadre des pouvoirs qui leur ont été attribués par le peuple dans la Constitution, la loi ou un traité.

3. Ainsi la solution semble déjà théoriquement acquise. Mais pratiquement elle ne l'est pas encore et c'est précisément sur cet aspect pratique du problème que je vous ai promis au début quelques remarques.

La solution pratique est plus difficile et moins évidente que la solution théorique pour deux raisons : d'une part dans la réalité de la vie juridique le conflit entre deux règles de droit différentes ne peut en soi être que difficilement constaté; mais d'autre part les règles concurrentes se réclament régulièrement toutes deux d'un pouvoir de l'organe qui les édicte. Le conflit appelle donc d'abord la constatation, puis la décision. Qui les assumera toutes deux ? Le citoyen ? Assurément, il n'est assujetti qu'à celle des deux règles de droit qui est valable. Il est autorisé à vérifier quelle est à son avis celle qui a été édictée d'après un pouvoir réel. Mais cet examen n'aboutit qu'à un résultat subjectivement correct et obligatoire. Il impose à l'examineur tout le risque de la justesse de son choix. Il n'apporte pas au conflit la solution objective, de validité générale, nécessaire pour la paix juridique.

4. Une telle mise au point objective ne peut émaner que de l'un des organes qui ont à examiner le droit quant à sa validité et à appliquer le droit valable, d'un tribunal par conséquent. Mais quels sont les tribunaux compétents pour trancher le conflit entre une règle du droit communautaire et une norme juridique nationale ?

Sur un plan négatif on peut tout d'abord constater que la Cour de justice des Communautés européennes n'en a pas le pouvoir. Elle peut certes interpréter en termes obligatoires les dispositions du droit communautaire et statuer sur la validité d'un acte législatif de la Communauté par rapport au droit communautaire de rang supérieur - donc en particulier par rapport au Traité -, elle peut aussi constater qu'en promulguant une règle déterminée un Etat membre a enfreint l'ordre juridique communautaire, mais dans le cas concret d'un conflit elle ne peut déclarer inapplicable une norme nationale.

Ainsi le cas concret de conflit ne se pose pas devant la Cour de justice européenne, mais devant les tribunaux nationaux. Sont-ils compétents pour le trancher, c'est-à-dire pour laisser inappliquée dans le cas extrême une règle nationale, parce qu'elle est contraire au droit communautaire ? Cette question constitue le point décisif de notre débat d'aujourd'hui. Si la réponse est négative, la priorité du droit communautaire est une formule vide, ayant tout au plus une valeur psychologique pour rappeler aux organes législatifs nationaux les obligations que leur impose le Traité. Si la question reste sans réponse, la priorité n'est qu'une simple affirmation, une prétention inconsistante. Ce n'est que si on peut répondre par l'affirmative que le droit communautaire sera assuré dans sa sphère de la validité uniforme, inviolable, que l'on veuille ou non qualifier cette validité de "priorité" sur le droit national contradictoire.

5. Je n'hésite pas en qualité de juriste et de président de la Commission à répondre par une affirmation sans réserve à la question posée. Les tribunaux nationaux sont habilités - et on sait qu'ici le pouvoir équivaut à une obligation - à trancher dans le cas d'espèce d'après leur conviction judiciaire le conflit entre le droit national et le droit communautaire. Le droit communautaire n'est pas un droit "étranger", mais s'applique

directement dans les États membres - lorsqu'il est directement applicable - sans l'intermédiaire d'actes nationaux de ratification ou de transformation. Il lie les citoyens et les tribunaux au même titre que le droit national.

Dans aucun Etat membre il n'existe de dispositions qui pourraient empêcher les tribunaux de trancher des oppositions entre ces deux systèmes juridiques obligatoires au même titre. Aussi le principe général est-il que le juge n'est assujéti qu'au droit valable et qu'il doit aider à son application. Cette obligation du juge constitue même, si mes vues sont exactes, un élément essentiel de l'Etat de droit.

Et j'ajouterai tout de suite que personne n'a à craindre qu'un tel pouvoir des tribunaux perturbe intolérablement la vie juridique ou sape l'autorité des organes législatifs nationaux. Les conflits sont extrêmement rares jusqu'à ce jour et si les deux parties, États membres et Communauté, continuent de coopérer dans la confiance réciproque et en tenant compte des compétences respectives, il en sera de même aussi à l'avenir.

III.

Mais si nous convenons que les tribunaux nationaux possèdent une compétence de principe pour trancher les conflits entre les règles nationales et les règles communautaires, il nous fait maintenant nous demander laquelle des règles ils ont à appliquer et laquelle ils devront laisser inappliquée. Ceci pose la question de la validité - du rang, diront les juristes - qui revient dans le cadre national aux traités et au droit communautaire fixé conformément aux traités.

1. On a tenté çà et là d'assimiler le droit communautaire au droit international public général et de recourir pour sa validité dans le cadre national aux règles de ratification que chaque Etat membre applique aux normes du droit international public. Le rapport de votre commission juridique se penche sur cette tendance, pour la rejeter comme impropre et en définitive incompatible avec les objectifs et les tâches de la Communauté. Je ne puis que m'y associer avec la plus grande fermeté. Si cette opinion était vraie, le juge allemand et le juge italien devraient en effet - comme ils doivent le faire à l'égard du droit international public - appliquer toujours le droit national, si flagrante que soit son opposition avec le droit communautaire. En revanche le juge néerlandais - pour ne citer que l'autre extrême - devrait toujours, d'après l'article 67 de la Constitution néerlandaise, opérer inversement à savoir laisser inappliquée la loi nationale qui va à l'encontre d'une règle de droit européen.

Ceci est inacceptable. Pour mesurer à quel point ce résultat serait inadmissible pour la Communauté, il faut avant tout se représenter une chose : la Communauté n'est pas seulement une création du droit; il n'y a guère d'autre détenteur de la puissance publique qui soit comme elle uniquement tributaire du droit pour remplir ses fonctions. La Communauté

n'a pas d'infrastructure administrative, pas de pouvoir direct de coercition, pas d'armée et pas de police. Son unique instrument, sa seule arme, c'est le droit qu'elle fixe. Il est clair que sa mission serait au plus haut point menacée, et en définitive mise en échec, si cet unique moyen de mettre en oeuvre les objectifs communautaires perdait son caractère obligatoire uniforme dans tous les Etats membres.

Mais de par sa substance aussi le droit communautaire est autre chose que le droit international public traditionnel. A un double égard au moins il s'en distingue foncièrement : en règle générale il est directement applicable, exceptionnellement il est limité à des relations obligatoires entre Etats membres et Communauté. On sait que dans le droit international public c'est exactement l'inverse. En outre il s'agit d'un ordre organisé, régi par des organes propres de législation, d'application du droit et de contrôle. Le droit communautaire est donc un droit autonome d'une association d'Etats et c'est pourquoi son assimilation avec le droit international public est erronée à tous égards.

2. Les règles nationales de ratification applicables au droit international public traditionnel ne peuvent donc trouver aucune application au droit communautaire. Mais il subsiste la question du rang, de la validité de ce droit communautaire dans l'ordre interne national. Il me semble que la réponse à cette question n'apparaît que si l'on considère la nature particulière de la Communauté européenne. En quoi consiste sa singularité? Elle tient à l'instauration d'un système. Je n'hésite pas à employer le terme de "constitution" pour les normes de base de ce système - non au sens de la constitution d'un Etat, car la Communauté n'est pas un Etat, mais au sens plus large où nous appliquons le terme "constitution" dans le droit général d'association, par exemple aux associations, coopératives, sociétés par actions, etc. Il s'agit d'un

système de normes. Et il s'agit d'un système d'organes, qui ont à exercer des pouvoirs, pouvoirs qui englobent en premier lieu la création de normes juridiques directement valables dans les Etats membres. Personne ne contestera ce fait, car il est expressément consigné dans les traités (par exemple articles 4 et 189 du traité de la CEE).

Mais que signifie un nouveau système juridique pour ceux qui l'ont créé, et donc dans notre cas pour les Etats membres. Il ne signifie sûrement pas que chacun puisse disposer à sa guise de l'oeuvre commune, car cela irait à l'encontre du sens de toute l'entreprise. Il signifie tout aussi peu un simple engagement péremptoire des partenaires de la fondation; point n'eût été besoin pour cela en effet d'instituer des organes et de les doter de pouvoirs propres. Au contraire, l'édification d'une nouvelle entité superposée aux individus signifie - il me semble que c'est là un principe juridique général - l'assujettissement des membres aux mesures arrêtées conformément aux traités par la nouvelle figure juridique. Cela vaut déjà dans le droit privé, si nous songeons à la fondation de sociétés et associations. Cela vaut de même dans le droit public interne. Et cela vaut dans le droit international, sans qu'il importe que l'on tire cette conséquence d'un principe juridique général ou du sens concret lisible dans diverses dispositions de l'acte de fondation.

3. Que s'ensuit-il ? En créant la Communauté les Etats membres se sont eux-mêmes assujettis à ce nouveau système juridique dans la mesure où ils lui ont accordé des pouvoirs. Les Etats membres sont tenus d'exercer ces pouvoirs en conformité des traités, et cela dans toutes leurs manifestations formelles de la puissance publique, et donc aussi dans celles de leurs tribunaux.

Ainsi la question de la validité du droit communautaire se tranche en termes clairs et simples : le droit arrêté par la Communauté conformément à ses compétences doit être suivi et sanctionné par les tribunaux. Les règles nationales contraires s'effacent, même si elles devaient avoir été promulguées postérieurement à la norme communautaire. Ce résultat est, comme vous le savez, pleinement conforme à l'arrêt du 15 juillet 1964 de la Cour de justice européenne.

4. Pour revenir à l'aspect pratique : comment convient-il qu'un tribunal national se comporte, lorsqu'il se trouve en face d'un conflit entre une règle nationale et une règle communautaire ?

Le tribunal essaiera d'abord d'interpréter la norme juridique nationale; car il considérera à juste titre que l'organe législatif national a entendu respecter la disposition contraire du droit européen. Ainsi bon nombre de conflits pourront se révéler apparents seulement.

Si cela n'aboutit pas, le juge national se tournera inversement vers la norme communautaire pour constater si d'après son sens objectif elle s'oppose vraiment à la règle de droit nationale apparemment contradictoire ou si, s'agissant d'une règle créée par des organes communautaires, elle a été régulièrement adoptée. S'il s'agit d'un tribunal qui ne statue pas en dernier ressort, il peut examiner lui-même la norme communautaire quant à sa validité et l'interpréter. Mais il peut aussi, tout comme la dernière instance doit le faire, soumettre ces questions à titre préjudiciel à la Cour de justice de la Communauté. Précisément dans le cas présumé d'un conflit une telle présentation facultative présente bien des avantages. Elle provoque d'emblée une mise au point par l'instance qui doit finalement être saisie et décharge le juge national d'une partie de sa responsabilité.

Ce n'est donc que si l'interprétation que la Cour de justice européenne a donnée de la règle de droit communautaire valable établit l'incompatibilité des deux normes - et je souligne à nouveau que ce cas se produira très rarement - ce n'est donc qu'alors que le tribunal national se trouve appelé à trancher le conflit pour le litige pendant. Cette décision ne peut consister qu'à laisser inappliquée la règle de droit nationale pour violation d'une règle valable du droit communautaire, solution que le législateur néerlandais a même, comme on sait, prescrite expressément à ses tribunaux par un loyalisme sans exemple à l'égard du droit international public pour tout cas de conflit du droit national avec le droit international (article 67 de la Constitution néerlandaise).

IV.

Permettez-moi pour terminer de jeter encore un regard sur un important problème de détail de notre thème d'aujourd'hui, à savoir la question du rapport entre l'ordre juridique de la Communauté et les constitutions des Etats membres.

1. Indubitablement pour fonder les Communautés il a fallu que les traités concordent avec les constitutions des Etats membres. En conséquence la question de la constitutionnalité des traités fondant les Communautés a été examinée à fond lors de la ratification dans tous les Etats membres et a partout reçu une réponse affirmative. Cette même question occupera aussi dans un proche avenir les Cours constitutionnelles en Allemagne et en Italie. La Commission, tout comme les gouvernements des deux pays membres précités, tient pour inexacts les griefs avancés par deux tribunaux subalternes. Cependant elle ne se croit pas appelée à aborder les questions litigieuses qui touchent en grande partie le droit constitutionnel national.

2. Une autre question vise l'applicabilité des dispositions constitutionnelles nationales, en particulier des dispositions sur les droits fondamentaux, à la mise en oeuvre des traités. On craint parfois que l'application des pouvoirs instaurés par les traités puisse çà et là aboutir à un amoindrissement des droits individuels garantis dans les droits fondamentaux et c'est pourquoi il y aurait intérêt à lier plus fortement les organes communautaires aux garanties de liberté des constitutions.

Prémisse et conclusion sont inexactes au même titre.

Les droits fondamentaux des citoyens ne sont pas limités par suite de l'activité des organes communautaires, mais se trouvent de fait considérablement élargis. Cela vaut pour le principe d'égalité élargi en interdiction des discriminations, cela vaut pour la liberté professionnelle et la mobilité par suite des dispositions sur le droit d'établissement, la libre prestation des services et la liberté de circulation

des travailleurs et leur mise en oeuvre progressive. Enfin cela vaut d'une manière très générale pour la liberté de disposition économique. Son usage est facilité et étendu par la fusion des marchés nationaux.

Voilà pour les faits. Sous l'angle juridique il y a simplement deux remarques à faire.

En premier lieu l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, son caractère de système font que les constitutions des Etats membres ne sont pas directement applicables aux actes des organes communautaires. La Cour de justice européenne a plusieurs fois confirmé ce principe. Les organes communautaires n'en sont pas pour autant des institutions technocratiques se situant hors des constitutions. Car la Cour de justice a de même souligné à maintes reprises un autre principe que j'aimerais rappeler ici en second lieu : l'applicabilité des principes juridiques généraux des Etats membres dans l'ordre juridique communautaire.

Ce deuxième principe est le correctif du premier. Les constitutions, surtout les dispositions sur les droits fondamentaux, n'agissent pas directement sur la Communauté. Mais celle-ci doit respecter la tradition juridique concordante des Etats membres et tenir compte des conceptions communes de valeur qui sont reconnues dans les Etats membres. Cette obligation découle directement du droit communautaire, de règles positives (par exemple article 215 du traité de la CEE) comme de sa particularité de système juridique plus récent enraciné dans les ordres nationaux.

V.

Me voici au terme de ma contribution à votre débat d'aujourd'hui. Que ce débat - ce sera là mon vœu - exerce un effet clarificateur non seulement sur les juristes dans la Communauté, mais aussi sur l'opinion publique dans nos Etats membres. Je conclus dans l'espoir que nos efforts communs réussissent à convaincre cette opinion publique de la justesse et de la nécessité de nos thèses et à garantir ainsi au droit européen la place qui lui revient. Ce n'est qu'alors qu'il assurera ce que tout droit doit garantir : la sécurité.
